

Conference on
Challenges of Federal Governance
in the Russian and Canadian Federations
Ottawa, December 2000

Неофициальный перевод

**Проблемы федеративного строительства
(Доклад Форума федераций)**

Общие положения

Круглый стол “Проблемы федеративного строительства” преследовал практическую цель: собрать “практиков” федерализма – тех, кто обеспечивает функционирование федеративных систем, – для обмена идеями и наиболее эффективными методами в ключевых для федеративного строительства областях. Дискуссия была подготовлена и проведена в контексте многолетнего сотрудничества России и Канады в сфере государственного строительства, включая федерализм.

Начало двухдневной дискуссии было положено двумя основными докладами опытных практиков федерализма. Рой Роману, премьер Саскачевана, представил свой анализ текущего состояния канадского федерализма. Вячеслав Позгалев, губернатор Вологодской области, изложил свои взгляды на состояние российского федерализма. Эти доклады ознакомили участников заседаний с историей вопроса и с теми вызовами, с которыми федеральные государства могут столкнуться в будущем.

Было подчеркнуто, что федерации – это “строительные площадки”, находящиеся в процессе непрерывного изменения, и строительство на них может осуществляться только через постоянный диалог и сотрудничество, позволяющие реализовывать потенциал федеративных конституций. Там, где требуются процедурные изменения или реформы, наиболее эффективными оказываются меры, принимаемые для каждого конкретного случая и направленные на решение практических задач.

Оба докладчика говорили о том, каким они видят будущее федерализма в своих странах. Премьер Роману охарактеризовал текущую дискуссию о статусе Квебека как “еще не решенную” проблему. Губернатор Позгалев подчеркнул важность завершения законодательных реформ для того, чтобы обеспечить соответствие законов субъектов федерации Конституции России. Он сказал, что работа в этом направлении идет активно и близится к завершению. Он отметил, что ожидаемое при этом повышение эффективности функционирования федеральной системы благоприятно отразится на экономическом росте и притоке инвестиций.

В ходе последующих заседаний Круглого стола обсуждались следующие темы:

- Роль субнациональных образований в глобальной экономике;
- Федеративный диалог: разграничение предметов ведения и отношения между различными уровнями власти;
- Политика бюджетного федерализма;
- Северное партнерство: федерализм, экономическое развитие и малые коренные народы.
- Перспектива на будущее: пути дальнейшего сотрудничества.

Каждое заседание начиналось с двух кратких сообщений – по одному от каждой из сторон. Эти сообщения служили отправными пунктами для последующих дискуссий, которые носили открытый и свободный характер. Форум федераций выделил основные моменты дискуссий в четыре тематические группы: глобализация; новые подходы России в области федеративного строительства; проблемы, стоящие перед Канадой и Россией; и значение диалога и сотрудничества.

Глобализация

Состоявшаяся дискуссия ясно показала, что глобализация оказывает существенное влияние на обе федерации. Было отмечено, что специализация на мировом рынке, растущая роль транснациональных корпораций и других международных организаций, а также возрастающая международная активность входящих в федерации регионов ставят перед федеративными государствами новые задачи. Указывалось, что способность составляющих федерацию регионов выступать в качестве полноправных участников глобальных экономических процессов обеспечила им новые возможности на международной арене, где экономическая мощь может оказаться весомей политического могущества. Традиционные представления о субъектах федерации подвергаются переосмыслению в свете новых экономических тенденций, выходящих за рамки границ между государствами.

Роль традиционных административно-территориальных единиц – таких, как провинции, регионы или муниципальные образования, – уже не определяется только их принадлежностью к национальному государству. В настоящее время наблюдается определенный конфликт между их международной и национальной сущностью. В условиях, когда составляющие федерацию регионы все чаще действуют исходя из своих собственных экономических интересов, к каким стимулам может прибегнуть центральное правительство, чтобы побудить эти регионы действовать с учетом общенациональных целей? Какие стимулы могут побудить национальное правительство представлять интересы своих регионов на международной арене?

Некоторые органы власти в составе федераций обеспокоены центробежными тенденциями, которые могут возникнуть в результате нескоординированной

международной деятельности входящих в федерацию регионов. В прошлом экономический суверенитет центрального правительства совпадал с его политическим суверенитетом. Глобализация и появление новых технологий в ряде случаев нарушили или ослабили это некогда прочное сочетание.

Глобализация может приносить как благо, так и дополнительные проблемы. Участники заседаний признают, однако, что глобализация – это неизбежное, но в то же время, при правильном к ней подходе, положительное явление. Вместо того чтобы искать пути возврата к прежнему состоянию, участники Круглого стола обсуждали новые механизмы адаптации своих федераций к новым международным условиям.

Глобализованный мир дает, на самом деле, надежду на решение вопросов, которые не могут быть решены в пределах традиционных границ. Например, глобальное изменение климата и другие экологические проблемы затрагивают весь мир в целом и требуют многостороннего, международного решения. Новые формы совместной деятельности потребуют новых форм ответственности и усиленной координации, особенно в федеративных государствах, где власть и ответственность распределены между несколькими уровнями. Трансграничная концепция гражданского общества побуждает правительства вырабатывать эти новые формы ответственности и стремиться к более энергичной международной политике в таких областях, как права человека и защита окружающей среды.

Новые подходы России в области федеративного строительства

Большой интерес у канадских участников Круглого стола вызвало имеющее важное значение обсуждение проблем, которые решались в Российской Федерации на протяжении последних десяти лет. Участники конференции говорили о важных мерах, предпринятых в России с целью смягчения последствий несогласованных действий в связи с децентрализацией, имевшей место в начале 1990-х годов. Прозвучавшие выступления позволили всем участникам Круглого стола ясно представить масштабность и сложность задач, с которыми столкнулись после распада Советского Союза народы России и их правительства, оценить беспрецедентное новаторство, проявленное ими в процессе решения этих задач. Федерации, существующие более продолжительное время, такие, как Канада, зачастую могут позволить себе изменять существующие институты и структуры постепенно, планомерно. В отличие от них России пришлось в очень короткий промежуток времени осуществить институциональные изменения в целых областях.

Это было особенно очевидно, когда участники Круглого стола слушали выступления тех, кто вовлечен в работу федеральных округов, созданных в этом году с целью повышения уровня координации. Вышеупомянутая тема была лейтмотивом выступлений российских участников, касающихся других областей. Канадские участники Круглого стола отметили существенную озабоченность, проявленную, в частности, за рубежом в связи с назначением семи представителей

Президента Российской Федерации в этих округах. Российские коллеги рассказали им о широкой поддержке, которой пользуются эти представители благодаря своему богатому опыту и продуманному подходу к решению возникающих вопросов. Было отмечено, что представители Президента с должным уважением относятся к органам государственной власти в соответствующих регионах и помогают им в решении проблем координации действий на региональном уровне. Участники Круглого стола подчеркнули важность деятельности по согласованию законодательства и отметили потребность в принятии новых законов, обеспечивающих признание и уважение конституционных механизмов. Участники Круглого стола смогли выявить и сопоставить механизмы, существующие в обеих странах, и обсудили пути и способы повышения эффективности развития отношений между органами власти разного уровня. По мнению участников, опыт, накопленный Россией в этих областях, может быть полезен для других стран, где создаются новые федерации. Они также отметили некоторые канадские подходы, которые можно было бы с пользой применить в России. В их числе практика принятия неформальных решений вместо изменения законов или конституции. Канадской стороной было предложено следующее соотношение: 80% на 20%. Иными словами, до 80% мер, направленных на совершенствование федеративных систем, можно было бы осуществлять с помощью специальных соглашений и неформальных механизмов или же в административном порядке.

В ходе обсуждения вопросов, касающихся такого рода "функционального федерализма", был сформулирован ряд следующих принципов, которыми могли бы руководствоваться практики федерализма: федеративная система должна быть гибкой и при этом обеспечивать соблюдение положений Конституции; диалог и обмен мнениями между практиками федерализма должны носить активный и свободный характер; органы государственной власти на каждом уровне должны быть наделены правом действовать в пределах своей юрисдикции; следует постоянно информировать общественность о деятельности соответствующих правительств и органов власти.

Участники Круглого стола подчеркнули необходимость соблюдать принцип равенства в отношениях центрального правительства со всеми регионами, входящими в состав данной федерации. Вместе с тем следует отметить, что в этих регионах существуют разные социально-экономические условия. Поэтому соблюдения принципа формально-юридического равенства в области политики и процедур может быть недостаточно для того, чтобы, с одной стороны, гарантировать всем членам данной федерации возможность пользоваться теми благами, которые предоставляет эта федерация, а с другой стороны — обеспечивать справедливое распределение общего бремени. При рассмотрении таких проблем полезные концепции и варианты решений могут быть подсказаны асимметричными моделями федерализма.

Проблемы, стоящие перед Канадой и Россией

Несмотря на различие в длительности существования и составе обеих федераций, участникам Круглого стола удалось выявить ряд общих проблем и возможностей. И, в частности, те проблемы и возможности, которые являются следствием схожих географических условий и социальной структуры. Обе страны являются северными странами, значительная часть территории которых расположена в арктическом регионе. В обеих странах существует сложная социальная структура, включающая в том числе значительное число языковых и этнических особенностей населения. Российские участники Круглого стола с интересом выслушали выступления, в которых говорилось о реальных проблемах, возникших в связи с необходимостью адаптации канадского федерализма с целью учета законных требований и чаяний коренных народов. Участники Круглого стола имели возможность обменяться общей информацией и опытом, рассказать об успехах и неудачах, связанных с решением внутренних проблем, порождаемых этим многообразием.

Несмотря на имеющиеся различия между северными регионами обеих стран, Россия и Канада сталкиваются с общими проблемами. Удаленные населенные пункты требуют выработки особой политики и создания специальных механизмов взаимодействия с органами государственной власти. Кроме того, в северных регионах существуют особые потребности в области охраны окружающей среды, для удовлетворения которых требуется принятие мер с учетом специфики этих регионов. Экономическая деятельность в северных регионах требует специфических форм координации. Участники Круглого стола, представляющие обе страны, договорились уделить особое внимание изучению потребностей, существующих в северных регионах своих стран.

Значение диалога и сотрудничества

Российские и канадские участники Круглого стола выявили существенные различия в том, что касается условий, в которых осуществляется государственное управление в обеих федерациях. Даже такой нюанс, как наличие разного числа образований, входящих в состав федераций, неизбежно приводит к существованию разных механизмов и подходов в области отношений между разными уровнями власти урегулирования споров между ними.

Благодаря состоявшемуся обмену информацией, участники Круглого стола смогли по-новому взглянуть на проблемы развития государственного управления в своих странах. В частности, они смогли получить ценные практические знания. Это особенно касалось таких областей, как финансовые соглашения, механизмы обеспечения гармонизации и координации юридических инструментов, отношения с органами местного самоуправления. Кроме того, этому способствовал обмен информацией, касающейся практических неконституционных изменений, которые получили общее название "функционального федерализма".

Обсуждение за Круглым столом подтвердило то важное значение, которое имеют экономические вопросы для эффективного функционирования федерализма. Российские и канадские участники Круглого стола активно поддержали идею

дальнейшего развития канадско-российского сотрудничества в этой области. Кроме того, проведение Круглого стола позволило наметить ряд проектов,

представляющих общий интерес для российских и канадских практиков федерализма. Было предложено провести в будущем году аналогичный Круглый стол для того, чтобы дать всеобъемлющую оценку состоянию российского и канадского федерализма и рассмотреть вопрос о программах сотрудничества между обеими странами в области федеративного правления в первую очередь с акцентом на социально-экономические проблемы федераций. Кроме того, было предложено осуществить более узконаправленные проекты для проведения сравнительного анализа в следующих областях:

- бюджетные структуры: бюджеты органов местного самоуправления и субнациональных образований;
- модели неформальных и административных отношений между органами власти разного уровня;
- роль субнациональных образований в международных отношениях федераций;
- политика и механизмы, регулирующие отношения между многосторонними организациями и федеративными государствами.

По мнению участников, Круглый стол явился эффективным форумом, предоставившим руководителям-практикам федерализма возможность обменяться мнениями по вопросам, касающимся внутреннего управления федерациями.
