

«Настоящий» федерализм: система, которая приспособливается к потребностям стран

Этот выпуск журнала «Федерации» выходит в новом формате: часть статей посвящена вопросам, представляющим жизненно важный интерес для федеративных стран, в то время как другая часть продолжает концентрировать внимание на последних новостях из федеративных стран.

Тема этого выпуска — бюджетный федерализм, который является центральным и извечным вопросом во всех федерациях. Вопрос сбора, разделения и расходования средств лежит в основе любой федерации и ее развития.

По этим вопросам кипят страсти. Но даже с примерами, приведенными в этом выпуске, как узнать, какая модель федерализма лучше всего подходит к вашим условиям? Этот вопрос пришёл мне в голову, когда я побывал в ноябре прошлого года в Нигерии, в момент острых дебатов вокруг предложенного Закона о финансовой ответственности правительства нигерийского президента Олусегуна Обасанджо. Оппоненты заявляли, что подчинение штатов различного рода требованиям финансовой прозрачности и отчетности, а также улучшенной межправительственной макроэкономической координации в соответствии с указанным законом несовместимо с «настоящим» федерализмом.

Просто поразительно, как часто дебаты в федерациях обусловлены различными взглядами на «настоящий» федерализм. Та или другая сторона приводят доводы, что те или иные решения не совместимы с настоящим федерализмом, а поэтому им надо противостоять или вовсе не выполнять их. Как относиться к таким аргументам? В целом эксперты согласны, что федерализм определяют несколько основных элементов: двухуровневая система центрального и региональных правительств, за которыми конституционно закреплены четкие полномочия, а исправление конституции требует согласия большинства с обеих сторон при наличии независимого арбитра, призванного истолковывать эту конституцию. Некоторые добавили бы тут и вторую палату, представляющую точку зрения регионов внутри центрального законодательного органа.

Таких элементов немного, и они толкуются весьма свободно. Например, они ничего не говорят об относительной важности полномочий каждого уровня управления. Страна может быть высоко централизованной и при этом соответствовать данным критериям федерализма.

Кроме того, любые образцы федеративных стран могут иметь черты, не свойственные федерациям. Правительство Индии может ввести в штатах президентское правление и приостановить на какое-то время деятельность местных правительств. Центральный Парламент может изменить Конституцию, включая границы штатов, не имея на то



Джордж Андерсон

согласия штата. В Канаде существовали так называемые декларативные и отклонительные полномочия, которые позволяли федеральному правительству нарушать юрисдикцию провинций. Испанские автономные общины конституционно не закреплены. Ряд федераций имеет чрезвычайные полномочия, которые позволяют временно прекращать действие обычных конституционных норм. Существуют и множество других отклонений от «настоящего» федерализма.

Всегда ли элементы, не свойственные федерациям, являются недостатками федеративной системы? Такие великие «измы», как либерализм, социализм и коммунизм, были созданы как системы универсальных принципов и ценностей. Демократия, хоть и не «изм», также является системой, предполагающей универсальное применение.

Никто еще не относил федерализм к категории истинных «измов». Всегда считалось, что федерализм — это система (почти всегда — демократическая), которая может быть уместна в одних странах или контекстах, и быть неприемлемой в других. По сути, федеративное устройство нельзя считать лучше унитарного.

Споры вокруг федерализма носят как нормативный, так и прагматический характер. Нормативные аргументы «за» уходят, по крайней мере, еще во времена трудов по федерализму американских отцов-основателей. Также существуют нормативные аргументы против федерализма. Например, политолог Альфред Стефан критикует некоторые особенности федерации — такие как верхняя палата с равным представительством менее населенных штатов или провинций — как ограничивающие народный суверенитет. Характерно, что даже эти нормативные аргументы зависят от контекста.

Большинство федераций возникли вследствие практической необходимости и были основаны на политических сделках и некоторых ключевых ценностях или принципах. Они редко соотносили себя с идеалом федерализма. Индия, Южная Африка и Испания в своих конституциях даже не пользуются словом «федеративный». Канада называла себя конфедерацией, хотя ее первоначальное устройство представляло собой централизованную квази-федерацию.

Таким образом, какое значение это имеет для оценки устройства различных федеративных государств? Во-первых, ссылка на идеал настоящего федерализма имеет ограниченное значение, поскольку основные определяющие элементы федерализма сами по себе весьма ограничены. Кроме того, нет ничего неверного по сути в унитарном или квази-федеративном устройстве. Во-вторых, все зависит от контекста. Можно убедительно доказывать уместность федерализма, отталкиваясь от базовых принципов, но только в пределах конкретной страны или контекста. Конечно, одним из элементов местного контекста может быть история понимания федерализма в этой стране. Однако это не обращение к настоящему федерализму, а только к местному образцу федерализма. Наконец, мы можем поучиться у других федераций. Миссия Форума состоит именно в том, чтобы способствовать обмену знаниями по федерализму в нашем кругу. Мы узнаем о чужом опыте, который может воодушевить либо предостеречь нас, а не о том, кто нашел Святой Грааль настоящего федерализма. 🌐

Джордж Андерсон

