

СТЕПАН А.

**ФЕДЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ:
ЗА ГРАНИЦАМИ АМЕРИКАНСКОЙ МОДЕЛИ
(Реферат)**

STEPAN A.

**Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of
democracy. – 1999. – Vol. 10, № 4. – p. 19–34.**

Автор анализирует плюсы и минусы федеративного устройства государства, подчеркивая, что самой большой опасностью для федераций является национализм, который имеет в федерации гораздо больше шансов, чем в государстве унитарном. Риск особенно велик в федерациях с развитой демократией и нестабильной партийной системой. Показательно, что из девяти европейских государств постсоветской зоны шесть унитарных за десять лет превратились в пять унитарных (ГДР присоединилась к ФРГ), а три федеративных (СССР, Югославия и Чехословакия) распались на 22 независимых государства. На их территории произошло большинство европейских этнических конфликтов.

Очевидно, что федерации отличаются многонациональным составом населения, большой площадью и наличием нескольких языков. Все существующие на сегодня многонациональные демократии (Швейцария, Канада, Бельгия, Испания и Индия) являются федерациями. Все они имели в прошлом опыт межнациональных конфликтов. С другой стороны, Шри Ланка, многонациональная и многоязыковая унитарная страна, до сих пор страдает от длительной гражданской войны.

Сам по себе этот факт не доказывает ничего, но заставляет предположить, считает автор, что такие страны, как Индонезия, Россия, Нигерия, Китай и Бирма, если они хотят сохраниться, должны создать эффективную федералистскую структуру.

На взгляд автора, политические исследования слишком много внимания уделяют американской модели федерации – самой старой и успешной, но далеко не единственной. Так, Уильям Х. Райкер (William H. Riker) называет три основные черты американского федерализма, объявляя их основными чертами федерализма как такового: 1) любая долгоживущая федерация есть результат переговоров, в ходе которых ранее независимые политические субъекты соглашаются пожертвовать частью своего суверенитета, чтобы повысить общую безопасность и получить экономические выгоды (т.н. «сходящийся» (coming together) федерализм); 2) одной из основных целей федерализма является защита личных прав граждан от диктата центра и от диктата большинства; 3) наконец, права субъектов федерации внутри федерации должны быть равными, федерализм становится «симметричным».

Многие федерации, однако, имели совершенно другую логику создания. Индия в 1948 г., Бельгия в 1969 г. и Испания в 1975 г. были многонациональными и многоязыковыми унитарными государствами. Тем не менее лидеры этих стран приняли решение выбрать федеративный путь развития для сохранения территориального единства стран и «поделиться» частью полномочий с регионами, предпочтя, таким образом, «удерживающий» (holding together) федерализм. О каких «переговорах» может идти речь применительно к СССР, когда Закавказье было просто завоевано, а бывшего главу Азербайджана казнили через неделю после «переговоров»? Очевидно, что это третий тип образования федерации: «складывающий» (putting together) федерализм.

Более того, американский федерализм имеет и другую характеристику: он является «ограничивающим население» (demos-constraining). Вообще, большинство федераций ущемляют население сильнее, чем унитарные государства, поскольку политика центра должна учитывать интересы всех субъектов, а справедливо удовлетворить все интересы каждого субъекта они не в состоянии. Кроме того, наличие нижней и верхней палат в парламентах федераций означает не только пропорциональное, но и территориальное представительство

ство населения. По Райкеру, «ограничивающий» население федерализм в основе своей хорош, потому как защищает индивидуальные права на местах от диктатуры центра. Однако в подобной федерации существенно нарушается принцип равенства граждан. Избыточное представительство некоторых регионов в верхней палате в сочетании с конституционными требованиями абсолютного большинства голосов ее членов для принятия определенных законов может привести к тому, что часть населения страны, составляющая не более 10%, способна заблокировать принятие законопроекта, поддерживаемого подавляющим большинством граждан.

Таким образом, для равного представительства всех граждан в парламенте больше подходит унитарная система, хотя для демократического управления многонациональной страной лучше выбрать федерацию. В любом случае, федерации различаются между собой по уровню 1) избыточного представительства; 2) полномочий верхней палаты; 3) полномочий регионов.

Избыточное представительство в разных федерациях различно. В США население Вайоминга составляет 0,453 млн. человек, а Калифорнии — 30 млн., тем не менее штаты имеют равное количество сенаторов. Очевидно, что один голос, отданный за сенатора от штата Вайоминг, равен 66 голосам калифорнийцев. Максимум избыточного представительства наблюдается в Бразилии: разрыв «значимости» голосов между самым густонаселенным и малонаселенным регионами (Сан-Паоло и Рораима) составляет 1 к 144. Кроме того, избыточное представительство сохраняется в Бразилии и в нижней палате: согласно Конституции, ни один регион не может иметь в ней больше 70 мест и меньше 8. Поэтому вместо пропорционального населению 114 депутатов Сан-Паоло выбирает лишь 70, а регион Рораима — 8 вместо 1.

Второй существенной характеристикой федерации, по Степану, является уровень полномочий верхней палаты парламента. Чем больше полномочий она имеет, тем более «ограничивающим» население является государственное устройство. В США у нижней палаты гораздо больше прав в бюджетной политике, однако это преимущество компенсируется правами сената в назначении судей, послов и значительного числа чиновников, так что полномочия обеих палат практически скомпенсированы. В этом плане Бразилия является наиболее «ограничивающей» население страной в мире: здесь нет ни одной об-

ласти законотворчества, которая не требовала бы обсуждения в верхней палате, и в 12 областях сенат имеет исключительную компетенцию. В свою очередь, Германия является куда менее «ограничивающей» населением страной: Бундесрат не голосует по вопросам назначения правительства и может наложить вето лишь на законопроекты, напрямую затрагивающие интересы земель. Вопрос, таким образом, заключается в том, в какой мере верхняя палата является наблюдательным органом, а в какой имеет возможность заблокировать работу нижней палаты.

Наконец третьей характеристикой является уровень участия субъектов федерации в федеральной политике. В Бразилии большинство значимых полномочий, как-то: назначение пенсий, работа банков субъектов федерации (каждый субъект имеет свой банк), право субъектов на налогообложение экспорта – конституционно закреплены за субъектами федерации. Это – крайний уровень «ограничения» населения, так как для изменения конституции необходимо дважды набрать 60% голосов в каждой палате парламента, что практически невозможно, к тому же при избыточном представительстве отдельных субъектов в обеих палатах эти 60% далеко не означают простого большинства. С другой стороны, минимальный уровень ограничений наблюдается в Индии: там нижняя палата простым большинством голосов может менять границы штатов, упразднить или переименовывать их.

Крайне важным фактором оценки федерации является ее симметричность или асимметричность, т.е., соответственно, насколько права субъектов внутри федерации одинаковы или различны. Опыт показывает, что, за исключением Швейцарии, все существующие симметричные федерации (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Германия, США) – мононациональны. В свою очередь, Бельгия, Индия, Испания и Канада многонациональны и асимметричны. Российская Федерация также асимметрична, но Степан сразу же замечает, что ее нельзя отнести к полностью демократическим государствам. Население национальных групп со своим языком внутри асимметричной федерации обладает особыми правами, что ведет к созданию ими своей системы образования, СМИ, своих религиозных и даже управленческих структур. Без предоставления национальным и языковым группам таких прав (например, курдам в Турции или каталонцам в Испании) невозможно говорить о полноценной демократии. С

другой стороны, демократия невозможна и без гарантий личных прав граждан, проживающих в подобных автономиях. Дополнительные права, данные национальным группам, не могут нарушать индивидуальных прав граждан, не принадлежащих к этим группам, такие права должны быть обеспечены уже федеральной властью.

Подводя итог, можно сказать, что американский федерализм является «сходящимся» по происхождению, конституционно симметричным по структуре и «ограничивающим» население по принципам разделения политических полномочий. Однако, несмотря на высокий авторитет США, у современных демократий эта модель вызывает скорее исторический интерес, чем желание следовать ей. Со времен Великой французской революции по «сходящемуся» принципу в мире не образовалось ни одной федерации. Наоборот, появившиеся федерации (Бельгия, Индия и Испания) продемонстрировали «удерживающую» модель. Эти федерации менее «ограничивают» население, чем США. Вероятно, и Великобритания, идущая по пути создания «удерживающей» федерации, будет гораздо меньше «ограничивать» население, хотя вряд ли Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия получат равное представительство в верхней палате. Образующаяся на наших глазах европейская квазифедерация также существенно отличается от американской модели хотя бы тем, что одним из основных ее принципов является право каждой страны – члена ЕС на свободный выход из организации.

Вероятно, пишет автор, многие из новых демократических государств, имеющих большую территорию и многонациональный, многоязыковой состав населения, выберут федеративное устройство. Однако вряд ли кто-то из них придет к американской модели «сходящегося», «ограничивающего население», симметричного федерализма.

С. Сумленный