

№ 57 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Октябрь, 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ЕВРОПЕ: МОДЕЛИ ДЛЯ УКРАИНЫ?

Винсент Делла Сала

Об авторе:

Винсент Делла Сала

Доцент политологии факультета социологии и Школы международных исследований университета Тренто, Италия

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

В июне 2016 года на Санкт-Петербургском международном экономическом форуме премьер-министр Италии Маттео Ренци заявил, что выходом из нынешнего тупика на Украине может стать урегулирование по типу Альто-Адидже¹. Для многих на форуме и за его пределами природа конфликта на этой граничащей с Австрией территории и способ его урегулирования остались по большей части неизвестными. Не исключено, что итальянское правительство предложило модель Альто-Адидже лишь с тем, чтобы показать степень своего влияния в европейской геополитике. Однако сама идея положить в основу урегулирования конфликта на Украине и разногласий между ЕС и Россией некую договоренность о разделении полномочий может оказаться полезным. При более внимательном рассмотрении выясняется, что территориальные конфликты или, во всяком случае, возможности для их возникновения, имеются во многих частях Европы и что европейские государства изыскивают способы организации политической власти, которая могла бы удовлетворить разнонаправленные требования различных социальных групп.

Соответствующий опыт европейских стран, в том числе модель Альто-Адидже, может подсказать, каким образом согласовать разные и, казалось бы, противоположные требования на Украине. Но это не означает, что мы имеем некую универсальную модель, применимую при любом стечении обстоятельств. Мы просто проливаем свет на то, чем специалисты по сравнительной политологии занимаются на протяжении десятилетий. Их задача – выявить социальные, политические и экономические переменные, помогающие понять, как организация политической власти может – или не может – обеспечить стабильность, безопасность и преуспевание. В настоящей работе рассматриваются некоторые формы разделения полномочий, характерные для современной политической системы европейских стран. В ней также исследуются факторы, приведшие к достижению более удачных результатов. Мы вкратце расскажем о литературе на тему о разделении полномочий и рассмотрим три конкретных примера из европейской практики. Первый из них – Альто-Адидже/Южный Тироль – поможет установить, способны ли внешние акторы (например, соседние государства) сыграть важную роль в качестве гарантов соглашений о разделе полномочий. На втором примере (случай Бельгии) мы покажем, как комплексные договоренности могут способствовать устранению расколов в обществе, пусть и за счет снижения эффективности политического руководства. Третий пример (Соединенное Королевство) является иллюстрацией того, как членство в региональных и/или международных организациях может повлиять даже на безупречно отлаженные политические механизмы. Каждый из этих примеров помогает осмыслить возможности разрешения украинской проблемы и избежать ошибок на этом пути.

¹ *Итал. Trentino-Alto Adige/Südtirol, нем. Trentino-Südtirol – автономная область на севере Италии. С 1972 года основные административные функции переданы двум автономным провинциям, составляющим область – Больцано и Тренто. - Прим. ред.*

Разделение полномочий и консоциационализм²

Исходное положение состоит в том, что соглашения о разделе полномочий (СРП) отвергают некоторые основные принципы либеральной демократии либо допускают отклонения, наиболее важное из которых предусматривает, что большинство или даже относительное большинство голосов на выборах обеспечивает исполнительной власти мандат на определенный период времени. В рамках СРП может не соблюдаться приоритет прав личности над правами коллектива.

Фактически, в условиях СРП признается, что обеспечение равных прав для всех и простое большинство голосов на выборах не только не гарантируют сохранение прав той или иной группы, но и подвергают ее определенному давлению.

Например, канадская провинция Квебек использует дарованную ей конституцией юрисдикцию в сфере языка и образования для обеспечения за французским языком статуса государственного в пределах своей территории. Все новоприбывшие обязаны отправлять детей во франкоязычные школы: таким путем создается гарантия того, что демографические изменения со временем не приведут к вытеснению доминантного языка и превращению его в язык меньшинства. Там, где главенствуют либерально-демократические принципы, подобного рода положение о языке рассматривалось бы как нарушение основных прав человека, таких как право на выбор языка обучения и трудоустройства. Но в глазах квебекских руководителей оно было единственной гарантией сохранения незначительным франкоговорящим большинством, затерянным на просторах англоязычной Северной Америки, своей культуры и идентичности.

Признание положения о групповых правах и их защите и его включение в принципы политического урегулирования открывает широкие возможности для гармонизации прав и интересов различных групп и индивидуальных прав. Изучив ситуацию в ряде стран (от Ливана до Бельгии), американский политолог голландского происхождения Аренд Лейпхарт разработал весьма популярную модель, помогающую понять принципы СРП. Для обозначения последних и проведения различий между СРП и так называемыми мажоритарными системами он использует термин «консоциационализм». В мажоритарных системах политическая власть сосредоточена в центральных институтах, в частности на уровне исполнительной власти, что позволяет большинству осуществлять контроль над политикой и принятием решений. «Консоциационализм» же предусматривает систему сдержек и противовесов, которые ограничивают возможности большинства осуществлять контроль над политическими институтами и принятием решений, например передача территориальных полномочий, фрагментация исполнительной власти и гарантированное представительство наиболее значимых социальных групп.

В Европе соглашения о разделении полномочий действуют давно. В качестве примера можно привести швейцарский федерализм, автономные области Испании и федеральное устройство Бельгии. Федерализм особо пригоден для разработки различных

² Консоциационализм часто напрямую ассоциируют с разделением полномочий, хотя это лишь одна из форм этой формы правления. См. O'Leary, Brendan (2005). «Debating consociational politics: Normative and explanatory arguments». In Noel, Sid JR. *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal: McGill-Queen's Press. pp. 3–4. – Прим. ред.

вариантов урегулирования споров, так как в его основе лежит постулат о возможности управлять совместно при одновременном разделе полномочий. Такая «федеральная воля», по словам Уильяма Райкера, порождается интересами и расчетами политических акторов, полагающих, что многие проблемы, имеющие отношение к общественным благам, можно решить в рамках широких соглашений, тогда как другие – путем передачи полномочий на места или на законодательном уровне. Это удобный механизм для разрешения вопросов, связанных с культурным разнообразием и урегулированием споров в отношении экономических ресурсов. Важнейшим элементом СПР, федерализма и решений о передаче власти на места является обязательство править совместно при одновременном разделении полномочий. Успех или неуспех определяется не столько институциональной или конституционной архитектурой, сколько политическим выбором и ресурсами, которые политики способны мобилизовать. Ниже мы рассмотрим некоторые примеры из практики европейских стран и попытаемся выявить значимые политические факторы.

Разделение полномочий в Европе

Пятая Французская республика почти уникальна в том отношении, что провозглашает себя «единой и неделимой». Большинство европейских стран, в том числе Соединенное Королевство, выработали асимметричные схемы властных отношений - как с территориями, так и с общественными и культурными группировками.

Альто-Адидже/Южный Тироль – гаранты разделения полномочий

Сложность взаимоотношений с немецкоязычным районом Италии отражена в его названии. Итальянское население называет его Альто-Адидже, тогда как у немецкоязычных граждан по-прежнему в ходу его историческое название - Южный Тироль, под которым он был известен, когда находился в составе Австро-Венгерской империи Габсбургов. Хотя объединение большинства итальянских земель было завершено к 1870 г., вопрос об австрийской оккупации территории к югу от перевала Бреннер оставался открытым вплоть до конца Первой мировой войны.

В рамках послевоенного урегулирования вопрос о том, что делать с немецкоязычным культурным сообществом, неожиданно оказавшимся в составе итальянского государства, не был решен. Не смогли справиться с этой проблемой в межвоенный период и итальянские фашисты с их безрассудной мечтой об «итальянизации» всей страны, породившей продолжительную напряженность и лишь затруднившей последующие попыт-

ки по выработке линии поведения в отношении лингвокультурного меньшинства, тесно связанного с соседним государством, в этнически однородной Италии.

Итальянские и австрийские политические лидеры осознавали сложность стоящей перед ними задачи. Еще в 1946 году премьер-министр Италии Алкиде Де Гаспери и министр иностранных дел Австрии Карл Грубер пришли к соглашению о том, что район останется в составе Италии, но получит определенную степень автономии, которая обеспечит права местного немецкоязычного большинства. Первый шаг был сделан авторами конституции Италии 1948 года, согласно которой этот район стал одним из пяти регионов с особым статусом. В соответствии с конституцией и принятыми позднее законами, немецкому языку (и языкам других этнических меньшинств) была гарантирована защита. Однако юридические гарантии сохранения языка и конкретный инструментарий для осуществления самоуправления в условиях официально унитарного государства появились только с принятием в 1972 г. «Особого статута об автономии» (в который впоследствии вносились поправки). Провинции Больцано, так же как и провинции Трентино, составляющей вторую часть региона, были переданы исполнительные, законодательные и фискальные полномочия, что позволяет их руководству принимать важнейшие политические решения по большинству вопросов общественной жизни (за исключением внешней политики и безопасности). Обладание статусом территориальной автономии означает, что регион поддерживает с центральным правительством отношения иного рода, нежели остальные районы Италии.

В целях нашего исследования важно обратить внимание на отношения Италии с Австрией и роль последней в урегулировании продолжительного конфликта. В послевоенный период итальянские и австрийские политические лидеры и официальные лица вели переговоры по всем вопросам, связанным с заключением СРП, с целью урегулирования конфликта и ослабления напряженности между языковыми сообществами. Австрия отказалась от всяких притязаний на эту территорию, но настаивала на заключении международного соглашения, на основании которого можно было бы защитить местную немецкоязычную общину. Тот факт, что оба государства являются членами ЕС, используют единую валюту и имеют между собой открытую границу, позволил возродить в трансграничном регионе (Еврореджо) многие из прежних экономических, социальных и даже политических связей исторического региона Южный Тироль. Единение государств-гарантов и открытость границ означает, что конституционные гарантии защиты меньшинств и особые права автономии находят конкретное выражение в политической и экономической жизни.

Бельгия: институциональный федерализм, политический застой

В Бельгии дела обстоят иначе, нежели в двух других случаях, которые мы здесь рассматриваем, ибо там отсутствует меньшинство, имеющее тесные отношения с соседним государством. Во многих отношениях политическое развитие Бельгии определялось стремлением двух ее крупнейших языковых общин – французов в Валлонии и фламандцев во Фландрии – отстаивать свою независимость, соответственно, от соседней Франции

и Нидерландов. Образованное по итогам наполеоновских войн, бельгийское государство не было единым. Размежевание поначалу было обусловлено глубоко укоренившимися различиями не столько языкового, сколько идеологического и культурного характера. На политической и социальной сцене действовали соперничающие либеральные, социалистические и католические группировки. Эта борьба проходила под руководством политических партий, управлявших частями разделенного общества и их взаимоотношениями через посредство многочисленных механизмов: от профсоюзов - до групп взаимопомощи. Разделение полномочий осуществлялось не посредством территориальной децентрализации, а путем соглашения между элитами, обеспечившего защиту интересов всех трех сегментов общества в центральных учреждениях и в ходе принятия политических решений.

Этот этап политического развития Бельгии примечателен тем, что языковые различия не были определяющими. Политические партии (например, социалисты) представляли собой структуры, объединявшие тех, кто был разделен в обществе. Лингво-территориальный вопрос начал выходить на передний план в 60-х годах прошлого века отчасти по той причине, что политические партии уже не могли руководить своими сегментами общества, члены которых во все большей степени чувствовали себя обделенными. Разногласия между фламандской и франкоязычной общинами (в Бельгии есть еще и немецкоязычное меньшинство) вышли на поверхность. Решение проблемы искали в территориальной децентрализации: различные районы страны получили самоуправление, а языковые «сообщества» обрели определенный объем полномочий. По конституции бельгийское федеральное государство состоит из трех общин (французской, фламандской и немецкой) и трех регионов, которые не обязательно совпадают с ареалами проживания языковых сообществ. Федеральные институты устроены таким образом, чтобы гарантировать невозможность преобладания какой-то одной группы. На этот случай имеется механизм, обеспечивающий представительство фламандских и валлонских партий в органах исполнительной власти.

В итоге образовалась сложная федеральная структура с широким распределением полномочий между территориальными единицами и языковыми сообществами и ограниченным мандатом федерального государства. Общины уполномочены решать вопросы в сфере культуры, включая язык и образование, а также социального обеспечения и здравоохранения. Региональная юрисдикция распространяется на традиционные вопросы территорий, включая экономическое развитие, транспорт, сельское хозяйство и даже охрану окружающей среды. Несмотря на отсутствие привязки к определенной территории, общины имеют законодательные органы, формирующиеся путем выборов, которые проводятся среди контингентов избирателей по языковому принципу. В бельгийском варианте СРП отражена попытка распределить политическую власть по территориальным и общественным единицам, но с таким расчетом, чтобы глубоко разделенное общество оставалось в рамках общего федерального государства. Бельгийское государство, которое часто называют «искусственным», продолжает оставаться суверенным и как такое служит примером СРП, которое выходит за рамки только территориальных единиц. Впрочем, центробежный характер политической власти предопределил наступление периодов политической стагнации (на национальном уровне стали возникать затяжные кризисы), затрудняющие процесс разработки решений. В качестве примера можно при-

вести недавний шквал критики по поводу внутренней безопасности. Не удивительно и то, что в федеральном бюджете Бельгии высок уровень государственной задолженности (соотношение между суммой долга и ВВП превышает 100%), так как сложный процесс выработки решений и необходимость находить компромиссы приводят к росту государственных расходов.

Разъединенное Соединенное Королевство

Соединенное Королевство часто представляют в качестве образца политической стабильности и хранителя демократических ценностей. Великобритания, в том виде как мы ее знаем сейчас, сформировалась к 1707 году вследствие долгой оккупации Англией Ирландии и фактической аннексии Уэльса и Шотландии. Под одной политической властью объединились, по меньшей мере, четыре разных политических образования. Королевство оставалось относительно единым до начала XX века, но в 1922 году после провозглашения Ирландией независимости в южной части острова образовалась Ирландская Республика, а на севере – «юнионистская» Северная Ирландия, оставшаяся частью Соединенного Королевства. Не так давно с требованием о реформе системы политической власти и территориальных отношений выступили шотландские и, в меньшей степени, уэльские националисты. Нас же в данном контексте интересует то, как это формально унитарное государство и образец мажоритарной институциональной архитектуры, избирательная система которого направлена на создание парламентского большинства и сильной исполнительной власти, развивает асимметричные отношения с различными частями своей территории.

Большую часть времени с начала 70-х до 90-х годов прошлого века на Британских островах разворачивался кровавый конфликт, так как волнения в Северной Ирландии (СИ) зачастую приводили к всплескам насилия на территории Англии. Главная проблема состояла в том, какую линию поведения выбрать в отношении расколотого населения, которое желало присоединиться к двум разным суверенным государствам. В Северной Ирландии многие республиканцы продолжали питать надежду, что в один прекрасный день Ирландская Республика распространит свой суверенитет на все пространство острова, тогда как сокращавшееся юнионистское население полагало, что может выжить только в составе Соединенного Королевства.

Решение, известное как Соглашение Страстной Пятницы (ССП), было найдено в 1998 году после переговоров между представителями британского и ирландского правительств и политических партий при посредничестве США. Ирландия официально отказалась от притязаний на шесть северных графств, которые остались в составе Соединенного Королевства, а британское государство передало законодательные и исполнительные полномочия властям в Белфасте. Было создано региональное собрание, наделенное законодательными полномочиями, и исполнительный аппарат, включающий представителей обеих политических общин. Предприняты шаги по созданию трансграничных структур, которые должны заниматься вопросами, представляющими взаимный интерес для ИР и СИ, и открыть границу между двумя государствами.

Разрешение североирландской проблемы не замедлило процесс дальнейшей территориальной децентрализации власти. Националисты в Уэльсе и особенно - в Шотландии, все громче требовали расширения исполнительных и законодательных полномочий своих государств. В 1977 году к власти пришло правительство Тони Блэра, который был твердо намерен провести такую реформу. В 1999 году после ряда референдумов приступили к работе Шотландский парламент и Национальное собрание Уэльса. Передача полномочий на места означает, что руководство важнейшими сферами жизни общества, такими как здравоохранение, образование, социальное обеспечение и судопроизводство в соответствии с местными законами, теперь осуществляется на местном уровне и может принимать различные формы в разных частях Соединенного Королевства. Последствия передачи полномочий на места интересны тем, что теперь Шотландия, Уэльс и СИ обладают собственными региональными собраниями и полномочиями, одновременно оставаясь в составе национальных институтов, тогда как Англия, самая большая из четырех частей Соединенного Королевства, таковых не имеет.

Но передача полномочий не успокоила националистов, особенно в Шотландии, которые продолжают выдвигать новые требования и заявлять о новых претензиях. В 2014 году состоялся референдум об отделении Шотландии от Соединенного Королевства. Противники отделения победили с незначительным перевесом после того, как шотландцам было обещано дальнейшее расширение местных полномочий. Нынешняя ситуация чревата новыми проблемами, так как на референдуме Шотландия единодушно проголосовала против выхода из Евросоюза. Главы исполнительной и законодательной власти Шотландии заявили, что выход Великобритании из ЕС может стать основанием для проведения нового референдума. Это высвечивает еще одну проблему: регионы с расширенными полномочиями могут иметь иные политические предпочтения в том, что касается участия в региональных и международных организациях и соглашениях.

Выводы

Исследование вопроса, касающегося СРП и передачи власти на места в странах Европы, позволяет извлечь как минимум три урока полезных для Украины. Во-первых, использованию СРП для урегулирования конфликтов могут способствовать внешние акторы, но удачный исход обеспечен только в том случае, когда вовлеченные в конфликт стороны видят в СРП средство защиты и продвижения своих интересов. Более того, необходимо, чтобы внешние игроки вели переговоры добросовестно, стремясь действительно урегулировать конфликт между глубоко враждебными друг другу частями общества, а не преследовать узкие политические цели. Внешние акторы должны признать, что урегулирование конфликта в их обоюдных долгосрочных интересах. Также не будет лишним, если внешние игроки предпримут попытку

укрепить собственные двусторонние связи, как это сделали Италия и Австрия, а позднее Ирландия и Соединенное Королевство. Во-вторых, СРП подразумевает применение сложных и зачастую обременительных процедур, в рамках которых приоритет отдается достижению политического урегулирования, а не эффективности самого процесса принятия решений. Зачастую сделать поиск компромиссов более гладким помогает государственное финансирование. Но это не довод против распределения власти: просто внешние акторы должны осознать, что деятельность по урегулированию конфликтов отличается от других видов политической деятельности. В случае Украины с ее серьезным финансовым кризисом таким внешним игрокам, как МВФ и Европейский союз, возможно, имеет смысл сбалансировать экономические приоритеты и необходимость найти политическое решение. Наконец, как мы видели на примере Шотландии и ЕС, становится все труднее навязывать единообразные международные или региональные соглашения территориям, пользующимся расширенными полномочиями. Эксперты по урегулированию конфликтов должны признать, что внешние интересы различных территориальных единиц и социальных групп разнятся. Важно, чтобы все акторы, как местные, так и международные, стремились к наибольшей открытости и гибкости.

Легких путей к урегулированию конфликтов в глубоко разделенных обществах не бывает. Соглашения о разделении полномочий не способны делать чудеса, примирять конкурирующие интересы, искоренять вражду или корыстные вождения. Но они открывают путь в политическое пространство к самоуправлению и решению общих политических проблем. Для успеха необходимо найти баланс - как между местными интересами, так и между внешними акторами, которые видят в урегулировании конфликтов путь к достижению общих целей - обеспечению мира, процветания и безопасности.

#Valdaiclub



ValdaiClubRu

<https://twitter.com/ValdaiClubRu>



ValdaiClubRu

<https://www.facebook.com/ValdaiClubRu/>

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ