

Тинатин Хидашели

## ФЕДЕРАЛИЗМ И КОНСОЦИОНАЛИЗМ. ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГРУЗИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

### Введение

В целях гармоничного сочетания прав групп в этнически разделенных обществах должны быть предусмотрены альтернативы правлению большинства (мажоритарному правлению) и концентрации власти в центре. Признание и соблюдение законных требований служат предпосылкой для решения проблем, связанных с этнокультурным многообразием. Подобные попытки интеграции различных национальных общин не должны создавать опасность для стабильности государства. В настоящей работе я затрагиваю эту проблему, рассматривая федерализм и консочионализм как альтернативы простому правлению большинства. Позитивные стороны федерализма и консочионализма будут оцениваться в свете грузинского контекста.

В ряде европейских стран произошел драматический рост осознания национальными группами своей культурной и языковой самобытности и индивидуальности. Централизованные унитарные государства оказались вынужденными приспособлять свою конституционную систему к этой новой тенденции. Бельгия и Испания являются типичными примерами медленной, но всесторонней трансформации унитарных государств в федеративные структуры. Сердцевиной этих реформ служит институционализация культурного многообразия.

Политические модели, основанные на опыте развитых демократических стран, не могут быть внедрены в Грузии без учета ее культурного наследия и традиций государственности. В этом отношении готовность общественного мнения и способность политических элит внести свою лепту в процесс гармонизации различий чрезвычайно важны. Отсутствие сильного гражданского общества, традиций терпимости и законности представляет собой серьезную преграду для проведения в жизнь любой демократической модели. Националистическая идеология, основанная на праве крови и праве почвы, сделала бы любую гармонизацию различий почти невозможной. Политический выбор должен быть основан на принципе эффективности и критерии,

согласно которому «лучше та политическая форма, которая проще всего внедряется»<sup>1</sup>. Учитывая огромные трудности, связанные с умиротворением этнических конфликтов, необходимо устранять сами причины конфликтов. Своевременность действий — важнейший фактор в этом процессе: «если дифференциация не признана вовремя, то группировка, культурная община, регион откажутся отождествлять себя с ценностями, культурой, языком доминирующей группы, подрывая тем самым легитимность государства»<sup>2</sup>.

### Формирование многосоставных обществ

Многонациональные государства с большим трудом достигают демократии, чем этнически гомогенные. Ярко выраженное культурное разнообразие приводит к наличию расходящихся и часто несовместимых интересов. Процесс преобразования различных интересов, основанных на идентичности, в общепризнанные политические решения является особенно многотрудной задачей.

Этническое понимание нации подразумевает, что нации состоят из этнических групп. Право быть членом нации предоставляется на основе аскриптивных (самостоятельно приписываемых) критериев, таких, как общее происхождение, язык и религия. В обществе, где такое понимание превалирует, все связи и отношения рассматриваются как изначально определенные. Предполагается, что «люди рождаются с определенной культурной идентичностью и что их глубочайшие пристрастия и самые твердые нравственные ценности определяются унаследованной идентичностью»<sup>3</sup>. Поэтому деление по этническому признаку рассматривается как более «объективное», чем интересы различных общественных групп, классов или партий, несмотря на то что они являются продуктами культуры тех или иных обществ. Разнообразие культур определяется не только национальными и языковыми различиями, но связано и с «отличительными комплексами поведенческих установок, мнений и ценностей, которые существуют в данной местности страны в течение сравнительно длительного периода времени и придают представителям конкретной субкультуры чувство

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni. Neither Presidentialism nor Parliamentarism, в: Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.). The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1994. P. 3.

<sup>2</sup> Delmartino Frank. Belgium: A Regional State or Federal State in the Making? в: Durgess, Michael (ed.). Federalism and Federation in Western Europe. London: Croom Helm. 1986. P. 20.

<sup>3</sup> Przeworski Adam. Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. 1995. P. 20.

идентичности, которое отделяет их от представителей других субкультур»<sup>1</sup>. Величина культурной общины в данном случае не столь важна, как ее сила и своеобразие, поскольку «чем сильнее и своеобразнее субкультура, тем больше ее представители идентифицируются и взаимодействуют друг с другом и тем меньше они идентифицируются и взаимодействуют с лицами, не входящими в число ее представителей»<sup>2</sup>. Все отношения в политической, культурной, семейной и экономической жизни связаны с членами одной и той же группы.

Культурное разнообразие может приводить к нестабильности, когда этнические группы начинают верить в свою исключительность, в то, что их угнетают или им угрожают другие группы, или когда доминирующее большинство действительно начинает считать их «потенциальными изменниками нации»<sup>3</sup>. Напряженность иногда можно снизить путем переговоров, но различия могут также превратиться в необузданный конфликт.

Претензии этнических меньшинств на признание и уважение своих отличий подрывают принцип правления большинства. Из числа немajorитарных форм демократии мое внимание привлекают два типа управления конфликтами: федерализм и консоционализм как две отдельные, но взаимосвязанные формы политической организации. Каждая система имеет свои правила, но они также могут сочетаться в целях достижения политической стабильности.

Согласно концепции консоционализма, все важнейшие решения требуют согласия и консенсуса лидеров различных подгрупп. Цель данной системы — помешать тому, чтобы линии раздела привели к разрушительным конфликтам, дезинтеграции и расколу. По определению Аренда Лейпхарта, это «правление с помощью картеля элит, призванное превратить демократию с фрагментированной политической культурой в устойчивую демократию»<sup>4</sup>.

Федерализм, как и демократия, и воля и свобода, является спорным ценностным понятием, не имеющим общепризнанного значения. Для специалистов в области конституционного права федеративный принцип — это вертикальное разделение власти, «метод разделения властей таким образом, что общие и региональные органы власти

<sup>1</sup> Dahl, Robert A. (ed.). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven, Conn.: Yale University Press. 1966. P. 371.

<sup>2</sup> Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press. 1989. P.255.

<sup>3</sup> Nodia, Ghia. *Nationalism and Democracy*, // Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.). *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1994. P. 8.

<sup>4</sup> Lijphart, Arend. *Consociational Democracy*, // *World Politics*. Vol. 2. No. 1. 1969. P. 208.

— каждые в определенной сфере — скоординированы и независимы»<sup>1</sup>. Уиар подчеркивает тот факт, что формальные институциональные требования имеют основополагающее значение для федерации. Конституционное разграничение полномочий, двухпалатное законодательство, независимые выборы на обоих уровнях власти и многопартийная система представляют собой институциональные кирпичи, заложенные в основание федерации. Федерализм определяется как правовое выражение отношений баланса между полномочиями центрального правительства и автономией составных элементов. Такая система правления может отличаться от простого применения принципа правления большинства, основанного на централизованном процессе принятия решений, существованием двух отдельных правовых систем — «центрального правительства и субъектов федерации, причем на каждом уровне имеется своя система органов и законов»<sup>2</sup>. Оба этих «яруса» имеют свою самостоятельную легитимность и конституционно гарантированное место в общей системе, а также собственный набор институтов, полномочий и обязанностей. Их автономные права зафиксированы и юридически определены в конституциях и других правовых актах. Федерализм есть «особая форма сегментной автономии... не только с предоставлением автономии составным частям государства, что является его важнейшей чертой, но и с несоразмерно большим представительством более мелких подразделений в федеральной палате»<sup>3</sup>.

По Карлу Фридриху, процесс федерализма является «организационным эквивалентом развития общин или организованным сотрудничеством групп». Более того, весь процесс федерализации находится в тесной связи с «территориально диверсифицированными ценностями, интересами и верованиями, над которыми стоят общие ценности и верования»<sup>4</sup>.

Основные различия между федеративными и консоциональными системами можно охарактеризовать следующим образом:

1) Федеративные системы зависят от дисперсного большинства (*dispersed majorities*), как правило, территориально организованного, тогда как консоциональные системы зависят от большинства в парал-

<sup>1</sup> Wheare K.C. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press. 1963. P. 10.

<sup>2</sup> Alen, Andriy and Ergec, Rusen. *Federal Belgium After the Fourth State Reform of 1993*. Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Development Cooperation. 1994. P.24.

<sup>3</sup> Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explorations*. New Haven: Yale University Press. 1977. P. 42.

<sup>4</sup> Friedrich, Carl, v: Ursula K. Hickers. *Federalism: Failure and Success. A Comparative Study*. New York: Oxford University Press. 1978. P. 20–21.

тельно существующих группах (concurrent majorities), которые, как правило, имеют экстерриториальный характер.

2) Федерализм представляет собой более жесткую систему, чем консоциализм: «федерализм затрагивает как структуру, так и процесс отправления власти, тогда как консоциализм затрагивает только процессы»<sup>1</sup>.

3) Федерализм охватывает различные уровни правления посредством правовых и политических механизмов и основан на структурных отношениях между центром и субъектами федерации. Консоциальные режимы имеют тенденцию организовываться вокруг различных линий раздела. Эти разделительные линии могут иметь религиозный, этнический, языковой или культурный характер.

Второе из указанных различий касается «гибкости» и «жесткости» обеих систем. Утверждается, что суть федерализма состоит в правовой структуре, устанавливающей четкую систему организации власти. Изменения в федеративной системе требуют конституционных поправок с участием центральных политических структур и федерированных единиц. Консоциализм, напротив, не всегда фиксируется конституционными правилами и какими-либо другими жесткими законодательными актами. Он, скорее, основан на неписаных и неформальных соглашениях и правилах, что делает систему более гибкой и восприимчивой к культурным и социальным изменениям.

Следует отметить, что жесткость самой правовой системы является наилучшей гарантией целостности государства и защиты меньшинств. Здесь средства и цели определены и зафиксированы юридически. Имеется в виду, что законы являются результатом переговоров и основываются на консенсусе различных групп интересов. Обычно полагают, что такие свободно избранные правила имеют некую самостоятельную нравственную ценность<sup>2</sup>. Федерализм дает конституционные гарантии достигнутому консенсусу и налагает взаимную ответственность на стороны, участвующие в соглашениях. Консоциальная система, поскольку ее правила конституционно не закреплены, является более гибкой, хотя этим может злоупотреблять правящая элита. Гибкость системы может быть пагубна в странах, не имеющих богатой правовой культуры, где социальные отношения, политические интересы и нравственные ценности претерпевают процесс радикальных изменений.

<sup>1</sup> Elazar, Daniel. Exploring Federalism. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press. 1991. P. 21.

<sup>2</sup> Nodia. Op. cit. P. 6.

Часто говорится о том, что обе системы являются весьма дорогостоящими в экономическом смысле слова. Как сегментная автономия, так и пропорциональное представительство всех групп во властных структурах требуют создания множества административных должностей. В краткосрочной перспективе это может создавать неудобства, но в долгосрочном плане политические элиты могут научиться оперировать этими политическими средствами более умеренно и с меньшими затратами.

Консоциализм в ряде случаев является переходной политической процедурой на пути к федерализму<sup>1</sup>. Бельгия стала сравнительно удачной федерацией после того, как в ней долгое время практиковались методы консоциальной гармонизации интересов различных групп.

### Как действуют многосоставные демократические общества

Гармонизация этнических и региональных различий в Грузии в рамках федеральной системы, которая в наибольшей степени отвечает нуждам различных сегментов общества, требует участия всех политических и общественных сил и гарантии учета всех интересов. Все партнеры в данном процессе должны считаться равными и пользоваться одинаковой степенью безопасности. Формальные правила гармонизации противоречивых интересов должны быть согласованы всеми сторонами на основе консенсуса, а не приниматься простым большинством голосов, при котором не учитываются интересы меньшинства.

Первым шагом в разработке консоциального или федеративного устройства является определение основных действующих политических сегментов общества и принципов, на которых будут основаны их отношения. Различные сегменты общества (национальные общины, регионы и т.д.) должны рассматриваться как равные партнеры в политическом процессе. Центральное правительство должно считаться руководящим органом, создающимся на основе договора в целях регулирования различных вопросов, представляющих предмет общих забот. Согласно моим представлениям о большой коалиции, каждый из участников должен иметь право вето на любое предложенное законодательство или любую политику. Это значит, что странам, в которых бушевали длительные и жестокие конфликты и существовала тоталитарная традиция, придется выйти за рамки государственных моделей, сложившихся в них в период борьбы за независимость, и больше мыс-

<sup>1</sup> Elazar, Daniel J. Op. cit. P. 50.

лить в категориях консенсуса, строя правовое государство. Я считаю, что максимальная стабильность может быть достигнута путем создания больших коалиций, которые могут базироваться на соглашениях, например, по вопросу предоставления высших государственных постов — таких, как пост президента, должности премьер-министра и спикера законодательного собрания — отдельным группам. В различных странах при этом используются разнообразные формы: большой коалиционный кабинет парламентской демократии, большой коалиционный совет или комитет с важными совещательными функциями, большая коалиция президента и других высших государственных лиц в президентской системе и т.д.

Принцип разграничения полномочий может быть введен не только на уровне высших государственных должностей, но и на всех уровнях государственной власти. В Швейцарии этот принцип применяется не только к Федеральному совету, состоящему из семи членов, но и ко всем важнейшим институтам. Даже швейцарская армия избирает свои семь трехзвездочных генералов на базе этого принципа. Швейцарская федеральная почтовая служба возглавляется тремя директорами, каждый из которых принадлежит к определенной языковой группе.

Относительно грузинской конституционной системы следует отметить, что принцип «большой коалиции» противоречит президентской форме правления, при которой власть сосредоточена в руках одного лица и не оставляет большого простора для сегментарного представительства. В этом отношении парламентская форма может быть более эффективной, позволяя различным сегментам общества выразить свои интересы. Можно также ввести в действие систему, в которой каждый сегмент имел бы гарантированную долю представительства за счет так называемых «зарезервированных мест», т.е. мест, на которые только членам той или иной группы разрешается выдвигать кандидатов на выборах. Сегменты могут также приобрести пропорциональную долю при назначениях на государственную службу. Эти права вводятся в действие посредством пропорциональной двухпалатной системы и через представительство меньшинств во второй палате.

Понятие двухпалатной системы включено в Конституцию Грузии, но нормы, определяющие деятельность палат, еще не прописаны и не отрегулированы. Я лично не согласилась бы с американской моделью, где обе палаты парламента должны принимать решения по всем вопросам. Все вопросы, требующие решения обеих палат центрального парламента, должны определяться особым законодательством. Возможно, также будет полезно ввести совместные процедуры принятия

решений относительно федерального правительства и федерированных единиц.

Меньшинства должны пользоваться так называемым правом вето меньшинств, которое защищает национальные общины, позволяя им блокировать любые попытки ликвидации или снижения их автономии. Только обладание таким вето может придать каждому сегменту комплексные качества политической защищенности. Оно предоставляет всем субъектам федерации «способность самозащиты и ставит права и безопасность каждого из них в такие условия, в которых они единственно могут надежно существовать, т.е. под их собственную охрану. Без этого не может быть систематического, мирного или эффективного противодействия естественной тенденции каждого элемента вступить в конфликт с другими»<sup>1</sup>.

Бельгийская конституционная реформа 1970 г., например, ввела в действие право вето меньшинств на любой законопроект, затрагивающий культурную автономию языковых групп. Каждый закон, за исключением бюджетных и особых законов, может быть предметом особой процедуры, именуемой «процедура сигнала тревоги». Три четверти членов языковой группы, либо в палате, либо в сенате, могут принять резолюцию, предупреждающую, что законопроект или предложение угрожает нанести серьезный ущерб отношениям между общинами. В этом случае законодательная процедура приостанавливается. Кабинет, в котором на равной основе представлены языковые группы, также осуществляет своего рода политический арбитраж.

Каждому сегменту общества дается высокая степень автономии в управлении своими внутренними делами, особенно по вопросам образования, религии и культуры. В демократиях, основанных на разграничении полномочий, культурная автономия религиозных и языковых групп приняла три основные формы:

а) федеральное устройство, в котором лингвистические границы совпадают с границами субъектов федерации, обеспечивая тем самым высокую степень языковой автономии, как, например, в Испании, Бельгии и Канаде;

б) право религиозных или языковых меньшинств создавать свои автономные школы, полностью оплачиваемые из государственного бюджета, и руководить ими, как, например, в Бельгии и Нидерландах;

в) отдельное гражданское законодательство для каждого из сегментов по вопросам брака, развода, опекунов и усыновления детей.

<sup>1</sup> Calhoun, John C. A Disquisition on Government, ed. by C. Gordon Post. New York: Liberal Arts Press. 1953. P. 28.

Прямая демократия с помощью референдумов становится мажоритарной по своему характеру. Но можно утверждать, что возможность для меньшинства инициировать общенациональный референдум или референдум меньшего масштаба содержит в себе нечто позитивное. Это, конечно, не означает, что такие референдумы будут приводить к решению в пользу притязаний меньшинств. Право инициирования или участия в референдуме дает меньшинству возможность поднять свой голос, и существует больше шансов на то, что его проблема обретет гласность и будет услышана. Это также может считаться профилактической мерой, предупреждающей общественность и политический истеблишмент о возможных трудностях и потенциальных спорных вопросах, которые нужно решать.

Для создания данного государственного устройства в Грузии все партнеры должны прийти к согласию по ряду фундаментальных принципов. В своей основе они должны включать в себя следующие цели:

- обеспечение национальной безопасности совместного государства, что подразумевает необходимость единой армии, надежной охраны государственных границ и системы национальной безопасности, защищающей страну от иностранных военных угроз и опасности войны;

- функционирование демократического управления на всех уровнях власти и во всех государственных институтах;

- создание единых гарантий защиты прав и свобод человека, которые не должны зависеть от доброй воли тех или иных региональных властей, но охранять которые обязано государство в целом. Все граждане и лица, проживающие в Грузии, должны пользоваться одинаковыми правами на участие в решении вопросов политической и экономической жизни;

- создание надежных механизмов экономического роста и процветания, слаженность в осуществлении экономических мероприятий в стране, включая поддержку национальной валюты и адекватные действия банковской, финансовой и налоговой систем.

Внедрение консociонального и федеративного устройства возможно, если политические элиты обладают волей гарантировать соглашение и если население готово его поддержать. В качестве предпосылки успешного государственного строительства в указанном духе следует выполнить, по крайней мере, еще два условия:

1. Необходимо энергичное проведение экономической реформы, призванной обеспечить равное распределение экономических ресурсов между составными элементами государства. Кооперативная форма федерализма нуждается в экономических средствах, чтобы добиться

эффективной реализации прав и компетенции, предоставляемых конституцией или особыми законами. Такая экономическая реформа должна строиться на признании прав собственности в полном объеме и на принципе свободной конкуренции.

2. Региональное или федеративное устройство должно быть основано на культуре самоуправления. Местное самоуправление позволяет населению понять основные принципы разумного управления. Без активного участия граждан любой тип устройства или распределения компетенции представляет собой чистый лист бумаги, не имеющий никакой силы в общественной жизни.