

Федерализм в Европейском Союзе

Адлейба Эмиль Гочаевич

¹*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

E-Mail: adleibaemil@gmail.com

Contact: +7 986 928 4337

Аннотация. Федерализм служит разделению власти в государстве, повышению эффективности государственного управления и разрешению конфликтов в разделенных обществах. Эти цели могут быть взаимодополняющими или конкурирующими. Вопросы федерального дизайна включают в себя: определение проблемы; разграничение единиц; симметрию и асимметрию; разделение полномочий; межправительственное сотрудничество; федеральную культуру; финансовую автономию и выравнивание; индивидуальные и коллективные права; и внешние гарантии. Европейская интеграция оказала значительное влияние на федеральные и децентрализованные системы¹. В послевоенные годы в Западной Европе наметилась тенденция к кооперативному федерализму и размыванию ответственности двух уровней. В последние годы наблюдается переход к конкурентному федерализму и уточнение роли уровней. Фискальное выравнивание оказалось под угрозой срыва. Было выдвинуто много предложений, некоторые из которых были успешными, а другие-нет, по реформированию федеральных и децентрализованных систем в интересах эффективности, ясности и ответственности². Успех федерализма отчасти зависит от исторических традиций, политической культуры, внутренних и внешних экономических тенденций. Однако институциональное проектирование играет определенную роль в создании надлежащих стимулов

¹ Will Kymlicka, "Federalism and Secession: At Home and Abroad," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 13, No. 2 (2000): 207-224.

² Michael Burgess, *Comparative Federalism (Theory and Practice)* (London: Routledge, 2006).

для политических субъектов и в уравнивании центробежных и центростремительных тенденций³.

Ключевые слова: федерализм, power sharing, разделение властей, Европейский Союз, децентрализация, политическая культура, экономика.

ВСТУПЛЕНИЕ

Влияние европейской интеграции на федеральные и децентрализованные системы управления было весьма значительным. Во-первых, это была недавняя централизация, поскольку вопросы региональной компетенции были переданы Европе. Поскольку государства склонны рассматривать европейскую политику как вопрос внешней политики, эти полномочия были отнесены к зарезервированной сфере деятельности центра. Национальные правительства могли бы вести переговоры и решать в Совете Министров вопросы, которые находятся в ведении регионов. Кроме того, Комиссия наделялась полномочиями по разработке и выдвиганию предложений в отношении политики и полицейского законодательства сообщества, большая часть которых применялась на региональном уровне. Первой реакцией было некоторое подозрение на региональном уровне в отношении европейского проекта, за которым в 1980-х годах последовала серьезная попытка получить доступ к принятию решений сообществом для регионов. Кульминацией этого процесса стал Маастрихтский договор (о Европейском Союзе), который привел к трем ключевым уступкам, дав символическое признание и повысив роль регионов в принятии решений:

- Принцип субсидиарности был официально включен в эти договоры. В соответствии с этим принципом решения должны приниматься на самом низком возможном уровне, хотя применение субсидиарности к регионам на данном этапе не было определено.

³ Daniel Elazar, "Federalism and Consociational Regimes," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 15, No. 2 (1985): 17-34.

- Государствам предоставлялась возможность быть представленными в Совете Министров региональными министрами всякий раз, когда речь шла о вопросах региональной компетенции. Впоследствии он был применен в Германии, Бельгии, Австрии и Соединенном Королевстве, а в настоящее время вводится в Испании. В каждой стране эти условия различны. В Германии Земли согласовывают общую позицию через Бундесрат, и один из них затем выступает от имени целого. В Бельгии соответствующие подразделения (регионы или языковые сообщества) должны прийти к единодушному согласию. В Соединенном Королевстве министры Шотландии и Уэльса принимают участие в работе Совета по приглашению центрального правительства. Во всех случаях имеется положение о совместных делегациях, когда речь идет о сочетании центральных и переданных полномочий.

- Комитет регионов (КОР) был учрежден в качестве консультативного органа, чьи права на консультации (со стороны Комиссии, Совета Министров и Европейского парламента) постепенно расширялись. На практике КОР был ослаблен отсутствием у него полномочий и тем фактом, что он должен представлять такое большое разнообразие интересов и единиц, включая муниципалитеты, регионы, федеративные единицы и государства без гражданства⁴.

МЕТОДОЛОГИЯ

Методология исследования базируется на структурно-функциональном подходе, историко-логических методах, позволяющих определить этапы и закономерности развития федерализма и принципа разделения властей Европейского Союза, определить их особенности и специфику реализации.

⁴ *Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies (New Haven: Yale University Press, 1977). Arend Lijphart, "Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories," in Publius: The Journal of Federalism, Vol. 15, No. 2 (1985): 3-15.*

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЯ

Федеративные и децентрализованные единицы также пострадали от европейской политики, в частности от постепенного расширения с 1980-х годов региональной политики Союза через структурные фонды⁵. Многие авторы преувеличивают политический эффект структурных фондов, которые в основном управляются через правительства государств-членов, но они оказывают влияние на распространение нового мышления о региональном развитии. Они также оказали определенное влияние на комиссию при разработке механизмов их осуществления. В течение 1980-х и 1990-х годов комиссия отдавала предпочтение местному и региональному осуществлению, что в определенной степени поощряло региональную передачу полномочий (опять же этот момент не следует преувеличивать). Однако с 16 сентября 2000 года комиссия настаивает на централизованном управлении структурными фондами в новых государствах-членах, выступая тем самым в качестве силы для новой централизации⁶. Европейская интеграция стимулировала рост местных и региональных лобби и организаций. Многие регионы имеют офисы в Брюсселе для лоббирования институтов ЕС, и существует целый ряд общеевропейских организаций, чья сила и относительная значимость колеблются с течением времени. Ассамблея европейских регионов была важным органом. В рамках последнего возникла группа более сильных регионов, ориентированных на конституционный договор и называющих себя регионами с законодательной властью (RegLeg). Они выступали за особый статус в новом договоре в знак признания их ответственности за передачу европейских директив и применение европейской политики⁷. Однако ни КОР, ни Конвенция не были готовы

⁵ F. Bieber, "After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace," *Ethnopolitics*, Vol. 5, No. 1 (2006): 44-47.

⁶ F. Bieber, "After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace," *Ethnopolitics*, Vol. 5, No. 1 (2006): 15-31.

⁷ D. Chandler, "The EU and Southeastern Europe: The Rise of Post-liberal Governance," *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1 (2010): 69-85.

допустить такой формальной асимметрии. Конференция периферийных морских регионов является более старым органом, который сохранил свою роль. Другие группировки представляют регионы с особыми отраслевыми интересами. Существуют также более ограниченные межрегиональные партнерства. Комиссия уже давно поощряет трансграничное сотрудничество на местном и региональном уровнях, в последнее время в рамках программы КОР⁸. Опыт был весьма разнообразным. Возможно, самым большим вкладом в трансграничное сотрудничество является тот факт, что в Европе 15-х годов все границы были урегулированы к концу 1990-х гг. это отсутствие оспаривания позволило проникнуть в границы и выйти за их пределы, не вызывая опасений сепаратизма или ирредентизма в таких местах, как Южный Тироль или Северная Ирландия. Когда государственные границы закреплены на карте и юридически гарантированы, они могут стать более подвижными и иметь различные расширения, независимо от того, относятся ли они к культуре, экономике или социальной жизни. В пограничных регионах открытые и множественные идентичности могут обсуждаться в повседневной жизни без угрозы политическому порядку. Сами программы КОР лучше всего работают там, где существует взаимодополняемость активов по обе стороны границы, так что совместная работа может принести пользу обеим сторонам⁹. Они оказались более сложными там, где регионы и населенные пункты по обе стороны границы считают себя конкурентами в экономическом развитии, включая размещение крупных активов, таких как аэропорты, или привлечение внутренних инвестиций. Национальные правительства часто проявляют осторожность, требуя сложных и бюрократических процедур и применения национальных норм. Приверженность региональных политиков зачастую носит кратковременный характер, поскольку в результате сотрудничества с другой стороной они

⁸ *Richard Holbrooke, To End a War (New York: Modern Library, 1999).*

⁹ *F. Bieber, "Ethnicity and Territory in International Peace Proposals in the Former Yugoslavia" in: Constitutional Dimensions of Cultural and Territorial Pluralism in the Balkan, ed. J. Woelk, (The Hague: Martinus Nijhoff/Brill, 2010).*

получают мало голосов. Несмотря на эти трудности, трансграничное сотрудничество является ценным механизмом сокращения конфликтов в исторически спорных районах. Европейская интеграция также повлияла на политику национальных меньшинств и апатридов. Мы можем различать две различные реакции. а) для некоторых национальных движений Европа понизила порог отделения, поскольку националистические партии могут утверждать, что издержки и боль будут уменьшены и что государству больше не нужно заботиться об общих благах, таких как оборона и денежно-кредитная политика, или справляться с внешними факторами, такими как межрегиональная конкуренция, поскольку Европа занимается этим. Такова, например, позиция Шотландской национальной партии (с ее лозунгом "Независимость в Европе") и некоторых баскских националистов¹⁰. б) более широко и интересно то, что европейская интеграция позволила некоторым движениям полностью отказаться от традиционных представлений о независимости и суверенитете в пользу позиции "постсуверенности". Эта позиция признает, что в интегрированной Европе старый язык государственности больше не имеет значения и что суверенитет обязательно разделяется и разделяется. Если она может быть разделена между Европой и государствами, то логически она может быть далее разделена между государством и его составными частями. Таким образом, национальные движения восприняли Европу не как нечто угрожающее их суверенитету, а как нечто расширяющее их сферу действия, чтобы стать значимыми участниками многоуровневой системы. Они объединили свои усилия с более сильными регионами для продвижения идеи третьего уровня управления в новой Европе, который признавал бы культурное и национальное разнообразие, а не только межгосударственные различия.

ВЫВОДЫ

¹⁰ *Mirko, Pejanovi, The Political Development of Bosnia and Herzegovina in the Post-Dayton Period, (Sarajevo: Šahinpaši, 2007)*

Существует много свидетельств того, что перспектива работы в плюралистической Европе, где государственная структура менее доминирует, послужила укрощению национализма и снижению сепаратистских и ирредентистских требований. Однако следует добавить, что опыт Конвенции о будущем Европы и проекта конституционного договора оказался разочаровывающим для этих движений, поскольку в этих документах очень мало говорилось о регионах и странах без гражданства, сосредоточившись вместо этого на разделении полномочий между Союзом и его государствами-членами¹¹. Кроме того, европейское влияние было оказано на более широкий вопрос о национальных меньшинствах и правах меньшинств:

- Рамочная конвенция О защите национальных меньшинств является инструментом, с помощью которого правительства могут принимать меры по защите меньшинств. Она гибка, не пытается сама определять меньшинства и действует скорее под моральным давлением, чем под диктовку. Слабость заключается в том, что национальные правительства могут назначать свои собственные меньшинства, позволяя некоторым из них подрывать дух Конвенции, соблюдая при этом букву ее положений.

- Хартия региональных языков и языков меньшинств направлена на защиту менее используемых языков и языков меньшинств. Опять же, она носит добровольный характер, и ни Франция, ни Бельгия не смогли ратифицировать ее — Франция из-за нежелания признавать меньшинства, а Бельгия из-за опасений, что она будет использована франкоязычным меньшинством во Фландрии для отстаивания своих прав, что расстроит Федеральное урегулирование.

Европейский Союз воспринял некоторые из этих идей в процессе расширения в Центральную и Восточную Европу, рассматривая решение

¹¹ *Preston King, Federalism and Federation (Beckenham: Croom Helm 2012), 74.*

вопросов меньшинств как условие стабильности, но действовал с большой осторожностью. Его политика характеризуется следующим:

- уделением особого внимания правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а не коллективным правам групп меньшинств;
- избеганием вопросов внутреннего управления в государствах-членах;
- особым нежеланием поддерживать территориальную автономию в качестве решения национальных конфликтов.;
- тенденция к ограничению вопросов прав меньшинств Центральной и Восточной Европой.

Эти права были частью Копенгагенских критериев членства в ЕС во время Восточного расширения. Когда эти критерии были включены в *Acquis de l'Union* (свод законов, применимых ко всем членам организации), не хватало только одного – положения о защите меньшинств. Подтекст очевиден. ЕС готов настаивать на том, чтобы страны-кандидаты уважали права меньшинств, но существующие государства-члены не желают возлагать на себя подобную обязанность¹².

РЕЗЮМЕ

Никакая государственная система не может быть постоянно стабильной. Он всегда будет содержать напряженность в своей конструкции. Федеральные системы существуют для того, чтобы управлять напряженностью; они часто включают компромиссы и вводят новую

¹² Will Kymlicka, "Federalism and Secession: At Home and Abroad," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 13, No. 2 (2000): 207-224.

напряженность через сами свои институты. Даже если система кажется стабильной по отношению к данному контексту и набору проблем, она может столкнуться с проблемами, когда проблема или контекст меняются, как мы видели в Германии и Швейцарии.

Экономический контекст имеет важное значение, поскольку автор отмечает, что европейская интеграция и глобализация усилили тенденции к конкуренции между территориями и подорвали обоснованность интегративной региональной политики. Социальная солидарность оказалась под давлением, но государства национального благосостояния все еще существуют и участвуют в мощных формах перераспределения¹³. Эти формы, в свою очередь, зависят от сильного федерального государства, обладающего финансовыми возможностями для перераспределения и контроля ключевых положений социального обеспечения, в частности денежных переводов. Федерализм более сложный в современном государстве всеобщего благосостояния, чем они были, когда была принята американская Конституция, но опыт показывает, что федерализм и государство всеобщего благосостояния не являются несовместимыми. В настоящее время ведутся исследования по вопросу о том, делают ли мультикультурализм и многонациональность менее вероятной социальной солидарность внутри государств, но пока никаких определенных выводов сделано не было. Здесь на первый план выходит политическая культура, особенно наличие норм сотрудничества и сдержанности, а также вера в главенствующую заинтересованность в сохранении единства государства. Перед лицом этих мощных исторических, культурных и экономических сил политические институты могут играть ограниченную, но важную роль¹⁴.

¹³ *Ronald Watts, "Federalism, Federal Political System, and Federation," Annual Review of Political Science, Vol. 1, No. 1, (1998): 121.*

¹⁴ *Peter Wallensteen, Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the International System (New Delhi and Thousand Oaks: Sage Publications, 2nd edition, 2007), 3.*

Политическая культура и практика не являются независимыми от институтов, но формируются ими. Экономические тенденции являются мощными, но ими можно управлять, если принимать правильные решения; это действительно является основанием для принятия мер по созданию рынка вплоть до европейского уровня¹⁵. На региональном уровне также существуют новые возможности для противостояния глобальным экономическим изменениям с помощью местных ответных мер, зависящих от правильного институционального набора в правительстве и гражданском обществе.

¹⁵ *Michael Burgess, Comparative Federalism (Theory and Practice) (London: Routledge, 2006).*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies (New Haven: Yale University Press, 1977). Arend Lijphart, "Non- Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories," in Publius: The Journal of Federalism, Vol. 15, No. 2 (1985): 3-15.*
2. *D. Chandler, "The EU and Southeastern Europe: The Rise of Post-liberal Governance," Third World Quarterly, Vol. 31, No. 1 (2010): 69-85.*
3. *Daniel Elazar, "Federalism and Consociational Regimes," Publius: The Journal of Federalism, Vol. 15, No. 2 (1985): 17-34.*
4. *F. Bieber, "After Dayton, Dayton? The Evolution of an Unpopular Peace," Ethnopolitics, Vol. 5, No. 1 (2006): 15-31.*
5. *F. Bieber, "Ethnicity and Territory in International Peace Proposals in the Former Yugoslavia" in: Constitutional Dimensions of Cultural and Territorial Pluralism in the Balkan, ed. J. Woelk, (The Hague: Martinus Nijhoff/Brill, 2010).*
6. *Michael Burgess, Comparative Federalism (Theory and Practice) (London: Routledge, 2006).*
7. *Mirko, Pejanovi, The Political Development of Bosnia and Herzegovina in the Post-Dayton Period, (Sarajevo: Šahinpaši, 2007)*
8. *Peter Wallensteen, Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the International System (New Delhi and Thousand Oaks: Sage Publications, 2nd edition, 2007), 3.*
9. *Preston King, Federalism and Federation (Beckenham: Croom Helm 2012), 74.*
10. *Richard Holbrooke, To End a War (New York: Modern Library, 1999).*
11. *Ronald Watts, "Federalism, Federal Political System, and Federation," Annual Review of Political Science, Vol. 1, No. 1, (1998): 121.*

12. Will Kymlicka, "Federalism and Secession: At Home and Abroad," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 13, No. 2 (2000): 207-224.