

Правовая культура и управленческое искусство

(рецензия на кн.: Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма (М.: Изд. Дом НИУ ВШЭ, 2012. 303 с.)



И.П. Слободянюк

профессор кафедры истории права и государства Российского государственного университета правосудия, кандидат исторических наук. Адрес: Российская Федерация, 117218 Москва, Новочеремушкинская ул., 69-а. E-mail: domirina@mail.ru



Аннотация

Рецензия содержит мнение о монографии С.Ю.Данилова, посвященной анализу развития и современного состояния федеративных отношений в Канаде. Изучается взгляд автора на их специфику. Дается общая положительная оценка работы.



Ключевые слова

право, процессы, сферы компетенции, политика, конфликты, кризисы

Библиографическое описание: Слободянюк И.П. Правовая культура и управленческое искусство // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 4. С 208–215.

От публикаций о федерализме на всех языках в полном смысле ломятся библиотечные полки и электронные сайты. И причины обостренного внимания юристов и политологов к нему коренятся не только в том, что федерации охватывают четверть земной суши и почти треть человечества. Федерализм, в противоположность унитарности, пластичен. Вот почему направления, темпы и формы эволюции федерализма в глобальном масштабе и в рамках отдельных государств остаются предметом непреходящего и глубокого интереса. Как в академических, так и в политико-управленческих кругах не затихают дискуссии о достоинствах и недостатках федераций. Рецензируемая работа видного ученого, профессора, доктора наук С.Ю. Данилова дает нам возможность познать общее и особенное в модели федерализма, созданной нашим северным соседом — Канадой.

Монография С.Ю. Данилова — плод его многолетней работы. Вызывает уважение привлеченный автором массив конституционно-правовых источников, юридической и политологической литературы на нескольких языках, опубликованной в Северной Америке, Западной Европе и нашей стране. В море извлеченного из источников и научно-аналитической литературы обильного и многообразного фактического материала автор чувствует себя как дома.

Компактная первая глава книги выполняет функцию общетеоретического введения. Автор дает в ней сжатый, но содержательный обзор формирования и состояния кон-

ституционной теории федерализма в странах западной демократии в целом и в Канаде в частности. Он раскрывает ключевые проблемы федеративной формы государственной организации и определяет степень их разработки зарубежными специалистами. Вторая и третья главы, составляющие основную часть книги, посвящены анализу конституционного и управленческого опыта, накопленного Канадой в качестве конституционного демократического федеративного парламентского государства.

В методах исследования профессор Данилов идет от частного к общему, что всегда помогает избежать легковесности и поверхностности в подходе к предмету исследования. Облегчают усвоение авторских положений помещенные в монографии именной и предметно-тематический указатели — великая редкость по теперешним временам.

К достоинствам работы нельзя также не отнести раскрытия С.Ю.Даниловым роли и места источников конституционного права Канады в эволюции канадского федерализма. Много лет изучавший страну автор аргументировано выявляет и подчеркивает роль, которую выполняют в процессе социальной и правовой эволюции Канады непривычные нам в качестве правовых источников конституционные конвенции (в просторечии — обычаи) и правовые прецеденты, в том числе судебные. По убеждению автора, канадский федерализм многим обязан именно данным источникам, которые обеспечивают ему гибкость. Они же образуют в правовой сфере общественной жизни ресурс преемственности, которая помогает социуму и государству развиваться в русле эволюции. Менее чем за столетие Канада совершила впечатляющую трансформацию, проделав путь от жестко централизованной федерации к децентрализованной. Стране не понадобилось при этом проходить через революцию или государственный переворот. Ей не потребовалось отказываться от конституции первого поколения, принятой в 1860-х годах, или перестраивать систему источников права¹. Органическое сочетание прогресса и преемственности в развитии приходится считать достижением канадского общества и государства.

Следуя за мыслями автора, невольно начинаешь сравнивать Канаду с нашей страной. Задумываешься, верно ли мы поступаем, когда оправдываем уязвимые стороны нашей, сверхцентрализованной модели федерализма ссылками на «объективные трудности» — размеры территории, плохой климат, этнонациональную и конфессиональную неоднородность народонаселения, низкую правовую и общую культуру социума. Многие привыкли думать, что подобные трудности априорно присущи только нашей стране, что они чуть ли не являются нашей печальной монополией. Книга профессора С.Ю.Данилова — развернутый, по пунктам ответ сторонникам подобных пессимистических доводов.

На протяжении всего исследования автор напоминает, что территориально протяженного государства без внутренних трудностей не бывает по определению. Канадцам, как и нам, никто не обещал легкой жизни. Более того, при чтении монографии складывается впечатление, что препятствия, которые в процессе эволюции вынуждена преодолевать Канадская федерация (так и хочется назвать их «исторически сложившимися»), в известном смысле страшнее, чем отечественные болячки, на которые мы привыкли жаловаться. Естественные условия Канады несколько не менее суровы, чем России. Преобладающую часть огромной страны занимают тундра, болота, озера и горы. И если у нас зона рискованного земледелия — более половины России, то в Канаде к ней отно-

¹ Для сравнения: Германии пришлось заменять федеральную конституцию дважды (в 1919 и 1949 гг.), нашей стране — четыре раза (в 1924, 1936, 1977 и 1993 гг.).

сится вся государственная территория. 150-километровая полоса земли от Атлантики до Тихого океана — это вся цивилизованная Канада. Если мы сетуем на «утечку умов» в США, то Канада страдает от него в гораздо большей мере, причем издавна.

Не облегчает управления Канадой пестрота населения (два «государствообразующих» народа² плюс десятки этнических групп и еще аборигены). Доля недавних и не всегда законопослушных мигрантов в населении Канады приближается к 30%. А ведь это значительно больше, чем в РФ. никоим образом не благоприятствуют прочности Канадской федерации набравшие силу дезинтегрирующие процессы, питаемые конституционно закрепленными полномочиями субъектов федерации и засильем транснационального, в основном американского капитала.

Если мы спорим, считать ли РФ договорной или бездоговорной федерацией, то у канадцев сомнений нет: их федерация по Конституции основана на договоре между провинциями. Договорный характер канадского федерализма и императивы североамериканской экономической интеграции лежат в основе того факта, что межрегиональные противоречия периодически несут с собой прямую угрозу целостности страны. И в Канаде — в отличие от нашей страны — проявления этих противоречий никогда не удавалось завуалировать. Открытые, в чем-то демонстративные конфликты на трех уровнях — между десятью провинциями, между регионами и между провинциями и центром — являются в Канаде неотъемлемым фактором всей жизни страны. И в этом плане положение Канады в сравнении с Россией менее предпочтительно.

Владея комплексным методом исследования, автор сосредоточивает внимание на внутренних противоречиях, присущих канадской модели федерализма. Им досконально рассмотрены коренные причины, ход и последствия политико-правовых конфликтов, пережитых (и не полностью преодоленных) Канадой в новейшее время. Среди них нетрудно разглядеть различия в менталитете и устремлениях англоязычных и франкоязычных канадцев (кстати, в Чехословакии и Югославии аналогичного фактора, подогреваемого, правда, извне, хватило, чтобы разрушить федерацию), а также противоречия между интересами транснационального капитала с одной стороны и запросами массового потребителя и канадской национальной буржуазии — с другой.

Автор справедливо анализирует процессы децентрализации Канадской федерации в двух основных плоскостях. Конечно, он находит в дезинтегрирующих тенденциях опасность государственному единству страны (тем более что ее ближайший сосед — Соединенные Штаты, которым пальца в рот не клади³), но вместе с тем усматривает в этих тенденциях продукт упрочения правовых и демократических основ канадского государства. Процессы децентрализации, набравшие в когда-то сверхцентрализованной Канаде силу, в последние полстолетия привели к плавному превращению федерации из интеграционной в деволуционную. Поступательному развитию демократических институтов эти процессы никак не препятствуют, а возможно — стимулируют его. Ведь с изменением сфер компетенции в пользу субъектов принятие и реализация многих управленческих решений переходят на уровень субъектной власти, более близкой к народу.

По мнению многих конституционалистов, Канада на наших глазах проходит трансформацию — превращение из территориальной федерации в национально-территори-

² Канадский термин — «народы-основатели».

³ Американская федерация в разное время присоединила Луизиану, Техас, Калифорнию, Флориду, Аляску, Гавайские острова. Ее войска дважды вторгались в Канаду.

альную и из интеграционной федерации в деволюционную. Вопрос, в какую сторону направлен вектор этой трансформации — к разрушению федерации или к ее процветанию — вызывает нескончаемые споры пессимистов и оптимистов в самой Канаде и за ее пределами. Автор рецензируемой книги не относит себя к тем или другим, однако складывается впечатление, что по сути он близок к оптимистам.

В частности, к оптимистическим выводам он подводит читателя, интерпретируя действия центра при регулировании его политико-правовых конфликтов с провинциями. В отличие от нашей страны, в условиях децентрализуемой Канадской федерации процесс этот бесконечен и всеми рассматривается как естественный. С.Ю.Данилов обоснованно уделяет львиную долю внимания узловым аспектам данной проблематики — обновлению Конституции, периодически повторяющимся конституционно-политическим кризисам в Квебеке и перипетиям федерально-провинциальных отношений в связи с топливно-энергетическими кризисами.

На наш взгляд, вторую и третью главы монографии пронизывают две стержневые мысли — о повышенной трудности руководства правовым демократическим парламентским федеративным государством и о легитимных способах преодоления препятствий. Перед нами страна устоявшей многопартийности, здесь нет партии постоянного большинства. Парламентское правление считается (насколько обоснованно?) более «слабым» в сравнении с другими моделями государственной власти. Набор предметов безраздельной федеральной компетенции — это лишь верхушка айсберга канадского федерализма. Ведь по Конституции и конституционным конвенциям сфера провинциальной компетенции в Канаде обширнее, чем федеральная, и перечень ее предметов открыт, тогда как перечень предметов федеральной компетенции закрыт. А конституционная практика и правовая доктрина страны требуют неприкосновенности сферы провинциальной компетенции да еще неукоснительного соблюдения гражданских прав, защищенных конвенциями, прецедентами и доктриной. Легко ли управлять федерацией в таких тесных рамках?

В открыто авторитарном государстве и в «направляемой демократии» подобные рамки кажутся кошмаром, а задача плодотворного государственного управления — утопией. Между тем в книге наглядно показано, что в Канадской федерации «объективные трудности» далеко не всегда препятствуют выработке и применению центральной властью не только теоретически разумных (что уже хорошо), но еще и юридически и политически полноценных действий в защиту единства страны (что еще лучше).

Возможно, самый поучительный из приведенных С.Ю.Даниловым примеров компетентного управления страной — преодоление Канадой энергетического кризиса 1970-х годов, когда мировые цены на нефть и нефтепродукты неудержимо шли вверх. Задача борьбы с ростом цен и с бесконтрольным экспортом нефти, стоявшая перед федеральным центром, сначала казалась неразрешимой⁴, а коалиция распиливавших поток нефтедолларов ТНК и властей нефтедобывающих провинций — непобедимой. Первые пользовались своим положением поставщиков капиталов и новейшей технологии, вторые — конституционными нормами и судебными прецедентами.

Поражают контрдействия федеральной власти с их «сочетаемостью несоединимого» — безусловной легитимности, тонкого политического расчета и административной

⁴ Таковой она оказалась в большинстве индустриально развитых государств, руководство которых проявило тогда несостоятельность, сначала проморгав взлет нефтян, а затем не умея его нейтрализовать.

расторпности. Призывы левых партий национализировать прибыльный нефтегазовый сектор и запретить экспорт энергоносителей были отклонены: прямое противоборство с ТНК опасно, а в условиях уязвимой природно-ресурсной экономики чревато катастрофой. Вместо этого правительство Канады в кратчайший срок создало новые правовые прецеденты — заморозило внутренние цены на нефть и газ и образовало нефтегазовую корпорацию «Петро-Канада». Эмбарго на экспорт энергоносителей не последовало. Однако вывоз нефтепродуктов (в основном в США и Японию) был обложен федеральной пошлиной, размер которой за год был резолюциями парламента увеличен в 16 раз!

Достойны восхищения быстрота исполнения решений, их межведомственная слаженность. Закономерным их плодом стала высокая результативность. Например, налоговое воздействие на экспорт оказалось ничуть не менее действенным, чем административное регулирование с его многочисленными запретами и не менее многочисленными оговорками и изъятиями. А «Петро-Канада» стала коммерчески прибыльным противовесом нефтегазовым ТНК: через нее федеральная власть стала поддерживать мелкий национальный нефтяной бизнес, к которому она ранее относилась безучастно.

Последствия сотворенной в полном смысле «на коленке» Национальной энергетической программы, действовавшей около двадцати лет, оптимальны. Государственный сектор в экономике расширен в незначительной степени, зато доля канадского капитала в активах отрасли возросла драматически — с 9% до 45%. Помощь Оттавы национальному капиталу упрочила позиции последнего, позволила федералам вбить клин между ним и провинциальными властями и успокоила всех поборников частного предпринимательства. Нехватки энергоносителей с ее последствиями — ажиотажным спросом, спекуляцией, подъемом инфляции страна избежала. Канадские потребители были спасены от огромных дополнительных расходов, подчеркивает автор (с.135–136). Гениальности не потребовалось. Хватило тщательного подбора кадров и творческого подхода к управлению в сочетании с верховенством права.

А разве неудачными были действия федеральной власти в дни «октябрьского кризиса» в Квебеке, когда молодежное подполье практиковало взрывы и похищения публичных деятелей, требуя «самоопределения» провинции, освобождения арестованных террористов и денежного выкупа? В рассмотрении этих событий автор показывает себя мастером ситуационного анализа. Он вводит читателя в самый центр конституционно-политического кризиса. Растерявшееся правительство Квебека готовится уйти в отставку. Умеренные сепаратисты советуют уступать и требуют министерских портфелей. Происходят молодежные антифедералистские демонстрации (сейчас их назвали бы «мирным наступлением»). Англоязычные провинциальные премьеры и генеральные прокуроры, англоканадские СМИ и правящие круги США настаивают на «суровых мерах», вплоть до бессудного применения смертной казни. Кризис становится многоплановым и с федерально-провинциального уровня выходит на уровень межгосударственных отношений.

Федералы избирают третий путь. Переговоры с террористами они ведет без посредников и только об освобождении заложников. Введено военное положение; армия по всей стране проводит маневры; срочно переброшенные из отдаленных регионов в Квебек и Оттаву десантники и пехота охраняют объекты жизнедеятельности. Запрещены демонстрации и митинги, что в корне исключает продолжение «мирного наступления». Двенадцати тысяч солдат хватает, чтобы запрет соблюдался. Силы безопасности под прикрытием армии проводят массовые обыски и пачками задерживают подозрительных лиц без

предъявления обвинения и без передачи дела в суд. Министерство юстиции за несколько дней (!) разрабатывает, а парламент после бурных прений вводит в действие Закон об общественном порядке, наделив его репрессивные положения обратной силой.

Наиболее удивительным представляется, что в такой обстановке сессии парламента Канады и Национального собрания Квебека шли в обычном порядке — со свободой мнений, поименным голосованием и публикацией протоколов дебатов, даже с допуском экскурсантов в зал заседаний. Не были отменены или перенесены приближавшиеся муниципальные выборы. Не были учреждены военные суды и предварительная цензура, хотя чрезвычайное законодательство предусматривало их создание. А в Законе об общественном порядке было закреплено, что по истечении 150 дней он автоматически утратит силу, если парламент не вынесет другого решения.

Ответом стал триумф федеральной власти. На опросах общественности ее рейтинг превысил 80% (с.179–181). Экстремистские группировки были обезврежены, многие боевики получили длительные сроки тюремного заключения, но смертных приговоров не последовало. Самое знаменательное, что терактов более не наблюдалось.

Автор обращает внимание на то, что в продолжающемся цивилизованном противоборстве с приверженцами квебекского суверенитета защитники единства федерации отвергают политизацию права (принцип «Обстановка нам диктует, и мы не вправе ее игнорировать») и опасности, проистекающие из установки «Экономика — всему голова». Читателю нетрудно понять, что принцип канадских федералистов — «Право — всему голова». Они вовремя пресекли «мирные наступления» экстремистов, что позволило провинции и федерации избежать вполне вероятного квебекского Майдана. Жесткость их контрдействий не перешла в беспредел: институты власти не нарушили ни одного из положений статутного или прецедентного права.

Как показано в рецензируемой монографии, перед лицом сохраняющегося массового влияния квебекских сепаратистов федеральному центру каждый раз удается находить конституционно-правовые инструменты, посредством которых он заставляет власти Квебека и его общественные круги действовать исключительно в рамках права. В качестве самого свежего примера применения такого инструмента С.Ю.Данилов называет статут 2000г. «О ясности в делах об отделении Квебека», получивший в монографии высокую оценку (с.226–230). В то же время в книге подвергнуты критике некоторые другие акты федеральной власти, особенно «Акт о признании отдельного квебекского сообщества» 2006г. С.Ю.Данилов полагает, что он является малооправданной уступкой сепаратистам, создающей ненужный единству страны прецедент.

Заслуживает внимание осуществленное автором исследование стратегии обновления Конституции Канады. Отдавая должное провинциям, которые последовательно и на законном основании отстаивают местные интересы, он все же иногда выступает в роли защитника федеральной власти как выразительницы публичного, общегосударственного интереса. Более полувека федералы не могли осуществить намеченной (и назревшей) конституционной реформы, ибо многим субъектам было выгодно статус-кво, а обновление Конституции в обход их воли не могло быть юридически полноценным. Более того, оно стало бы противозаконным. Суды при регулировании федерально-провинциальных споров толковали полномочия центра ограничительно, а права провинций — расширительно и выносили решения в пользу последних со ссылкой на первичность субъектов и вторичность федерации (вот оно, уважение к истории!). Поддержка со стороны судебной власти позволяла любой из провинций срывать реформу (с.86-95).

Читая эти строки, сочувствуешь канадским федеральным политикам, но вместе с тем убеждаешься, что уважение к судебной власти и к духу и букве конституции — категорические императивы. На материале Канады автор демонстрирует, что право выше политической конъюнктуры. Оно сильнее персональных вкусов и воззрений, соображений межпартийной борьбы и экономических императивов.

Конституционная реформа была реализована центром и провинциями совместно после пяти (!) ее срывов и многократных обращений сторон в суды. За это время в Оттаве сменилось шесть правительств. Реформа состоялась только когда согласие на ее проведение дали правительства всех провинций, кроме Квебека, а институт конституционного контроля — Верховный суд Канады мотивированно заключил, что сформулированный им ранее принцип «консенсуса существенного большинства» при проведении конституционной реформы не требует тотального единодушия субъектов федерации (с. 121).

При чтении насыщенной фактами и очень интересно написанной монографииловишь себя на мысли: а ведь автор не дает ясно сформулированного ответа на жгучий вопрос, волнующий не только дипломированных специалистов. Почему децентрализованной многопартийной Канаде удастся многое из того, что не получается в сверхцентрализованных федерациях — в Индии, Нигерии или России? И, как результат, почему она столько лет остается одной из наиболее привлекательных для жизни стран? По мере погружения в материал осознаешь, что в действительности ответ дан на десятках страниц рецензируемой книги. И звучит он крайне скучно и обыденно. Корень достижений Канады — не в нормах уголовного права (кстати, от смертной казни Канадская федерация отказалась на тридцать лет раньше России, зато за взятки там можно получить до 14 лет тюрьмы). И не в гипертрофированной мягкости норм административного права. И не в огромной армии стражей порядка — их на 32 миллиона канадцев наберется едва 30 тысяч, и у них тоже не до всего доходят руки. И не в темпах роста валового внутреннего продукта — в Канаде они тоже иногда на нуле. И не в объеме капиталовложений — опыт показывает, что инвестиции не застрахованы от расхищения. И даже не в уровне производительности общественного труда.

Ларчик открывается просто. Дело заключается в стойком отторжении рядовыми канадцами и должностными лицами экономического материализма, сделавшего объем инвестиций и валовой внутренний продукт альфой и омегой бытия. В этом понятном канадцам и малопонятном пока нам отторжении — корни даже не верховенства закона, за которое боремся мы, а верховенства права. Говорят, воплотить его в жизнь еще труднее, зато оно позволяет удерживать правонарушения на весьма низком уровне, тогда как правосознание социума и, заметим, объем ВВП и качество жизни — на высоком.

Только и всего? — спросят многие разочарованно. — Да разве этого мало?!

Автор книги ни с кем не спорит, не ввязывается в полемику. Он анализирует институты и правоотношения, тенденции и процессы и рассказывает, как принято управлять правовым федеративным государством, если не делать из права слугу политического процесса, а из федерализма — декорацию.

Профессор С.Ю.Данилов так резюмирует назначение рецензируемой монографии (к слову, добротной оформленной Издательским домом ВШЭ): «Пусть у нашей страны никогда не будет нужды раболепно, механически пересаживать на почву России чужой опыт — конституционный, политический, бытовой или любой другой. Но изучение чужого опыта всегда приносит пользу. Оно раздвигает кругозор, избавляет от стереоти-

пов и самодовольства и, самое главное, дает возможность, образно говоря, не наступать на грабли, на которые раньше нас наступили другие. Воспользуемся ли мы такой возможностью — зависит от нас».

Высшую школу экономики можно поздравить: аналитическая литература о федерализме получила ценное пополнение.

The Legal Culture And Managerial Art

Review of the book by Danilov S.Yu. *Evolution of Canadian Federalism* (2012) Moscow: Izd. Dom Vysshey shkoly ekonomiki, 303 pp.



Irina Slobodyanuk

Professor, Department of History of Law and State, Russian State University of Justice, Candidate of Historical Sciences. Address: Russian Federation, 117218 Moscow, Novochremyskinskaya Str., 69-a. E-mail: domirina@mail.ru



Abstract

The review contains opinion about monograph devoted to formation and contemporary conditions of federal relations in Canada. Author accesses and comments Professor Danilov's look at Canadian federalism in comparison with other federal states. Positive evaluation of the book is presented.



Keywords

law, processes, spheres of competence, politics, conflict, crisis

Citation: Slobodyanuk I. The Legal Culture and Managerial Art. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 208–215 (in Russian).