



ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО И СЕПАРАТИЗМ: КАНАДСКИЙ ВАРИАНТ

А.А. Захаров

ЗАХАРОВ Андрей Александрович, кандидат философских наук, первый вице-президент Фонда развития парламентаризма в России.

Отечественного исследователя, приступающего к знакомству с “квебекской проблемой”, с самого начала поражает близость подходов, методов и принципов, вдохновлявших в конце XX в. канадских и российских сепаратистов. Предвижу, что мне возразят: в нынешней России нет и быть не может лидеров, открыто ориентирующихся на выход из Федерации. Действительно, президентство В.Путина отмечено серьезной реконструкцией федеративной системы — последняя становится все более “жесткой” и “симметричной”, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий откладываются на дальнюю полку, а республиканских лидеров убеждают быть скромнее. Иными словами, перемены очевидны, общепризнанны и, видимо, долгосрочны. Но, несмотря на сказанное, “путинская” модель сохраняет фундаментальную преемственность с “ельцинской”: в Российской Федерации по-прежнему есть субъекты, образованные на основе далеко не бесспорных этнических критериев. И это делает канадский опыт чрезвычайно актуальным для нас, поскольку корни сепаратизма в многонациональном федеративном государстве следует искать именно здесь.

Вопросы, которые руководители Башкирии, Татарии, Якутии в годы Ельцина ставили перед федеральным Центром, квебекские лидеры задают Оттаве уже более сорока лет, с самого начала “тихой революции” во французской Канаде. Ведь, как не раз уже отмечалось, “перед Канадой стоят проблемы, аналогичные тем, которые стали камнем преткновения в процессе формирования российской государственности” [Мелкумов 1998: 3]. Анализ канадской литературы, посвященной сепаратизму и федеративным отношениям, позволяет выделить ряд устойчивых мотивов, кочующих из книги в книгу и из статьи в статью. Причем эти мотивы, как представляется, откровенно созвучны российским реалиям. Что будет с остальной Канадой, если Квебек все-таки станет независимым государством? Допустимо ли применять силу, чтобы удержать беспокойную провинцию в объятиях федерации? И, наконец, так ли уж неотвратимо отделение Квебека и можно ли противодействовать реализации столь мрачного сценария? Подобно дорогам, ведущим только в Рим, упомянутые вопросы сходятся в одной узловой точке: можно ли перестроить канадскую федерацию на принципах “асимметричности”, т.е. изначального неравенства ее членов? Согласитесь, что перед нами — вполне российская (и тем более интригующая) тема.

I

Хотя канадские подходы к проблеме национального единства довольно разнообразны, большинство аналитиков считают, что вероятность распада страны в ближайшие десятилетия весьма велика. При этом в обширной литературе, посвященной квебекской проблеме, можно найти любые крайности, начиная с призывов поскорее изгнать Квебек из федерации и кончая предложением не обращать на бунтующую провинцию никакого внимания. Как констатирует Р.Янг, “предсказания политологов варьируют от гражданской войны до ‘плавного’ выхода Квебека из состава Канады” [Young 1999: 5].

Авторы нашумевшего в начале 1990-х годов исследования “Дефедерализация. Канада без Квебека” [Bercuson, Cooper 1991] настаивают на том, что от “неудобной” провинции надо отделиться самой Канаде — и чем быстрее, тем лучше. “Мы жаждем отделения Квебека потому, что оно в интересах не только самих квебекцев, но и всех канадцев... Канада слишком долго тратила силы на бесполезные попытки конституционного урегулирования, игнорируя при этом свои многочисленные проблемы... Пришло время попробовать наиболее очевидное из всех решений”, — считают Д.Беркюсон и Б.Купер [Bercuson, Cooper 1991: 5-11]. Многочисленные трудности “развода” отступают на второй план перед более серьезной

проблемой: дальнейшее существование вечно недовольной провинции в составе Канады ставит под вопрос основные ценности либеральной демократии, включая главную — равенство граждан перед законом. Ибо, по мнению тех же авторов, “ничто не угрожает Канаде более, нежели Квебек, облеченный специальными полномочиями и наделенный особым статусом” [Bercuson, Cooper 1991: 117]. Череда кризисов, сотрясающих Канаду вот уже сто лет, — следствие того, что новое североамериканское государство, объединившее две нации, родилось в результате “брака по расчету, сделки, а не любви”: решаясь жить вместе, французы и англичане руководствовались противоположными устремлениями. А раз так, историческое недоразумение рано или поздно должно быть исправлено. “Уход Квебека является необходимым условием серьезного осмысления канадского будущего. До тех пор пока Квебек остается частью нашей страны, мы вынуждены будем заниматься только его проблемами”, — резюмируют ученые [Bercuson, Cooper 1991: 159].

Ни одно канадское исследование проблем федерализма, вышедшее в свет после 1991 г., не обошло молчанием только что очерченную концепцию. Нет нужды говорить, что у подобных подходов есть много приверженцев и в России: в дискуссиях, рожденных чеченскими войнами, такого рода аргументация воспроизводилась почти слово в слово. То же самое касается противоположной (и доминирующей сегодня) точки зрения: мол, “неприятности” с Чечней, как и с Квебеком, не заслуживают слишком пристального внимания федеральных властей. В Канаде в данной связи принято вспоминать эпизод более чем столетней давности, когда маленькая атлантическая провинция Новая Шотландия почти сразу же после создания в 1867 г. федерации проголосовала за выход из нее. Тогда на этот факт просто закрыли глаза, и жизнь продолжалась своим чередом. Впрочем, подобный подход нельзя считать универсальным. Во-первых, Квебек имеет совершенно иную “весовую категорию”, нежели крошечная Новая Шотландия: с его уходом страна потеряла бы 25,3% (6,9 млн.) своих граждан и 15,5% (1540,7 тыс.км²) территории [Young 1995: 9]. Во-вторых, в данном случае основной заботой в связи с возможной сепессией оказывается не столько будущее самой “отпавшей” провинции, сколько судьба остальной Канады.

“Главной проблемой современной Канады является не Квебек. Ею стала Оттава — символ нашей разновидности федерации”, — полагает Г.Гибсон, автор книги о “постквебекской” Канаде [Gibson 1994: 186]. Размышляя о том, выживет ли распрощавшаяся с Квебеком страна как единое целое, канадские исследователи приходят к выводу о неизбежности радикальной конституционной реформы. Дискуссии на эту тему во многом аналогичны отечественным дебатам о федерализме. Жизнеспособно ли федеративное государство, составные части которого обладают разными правами и полномочиями? Каковы допустимые пределы асимметрии? Как убедить граждан в необходимости конституционных преобразований?

Разумеется, после распада Канады теоретически может сохраниться и нынешняя модель государственного устройства, но большинство наблюдателей считают это маловероятным. Их скептицизм основан на двух соображениях. Во-первых, явное недовольство существующей конституцией высказывает не только Квебек, но и другие провинции, и с течением времени их голоса звучат все громче. Во-вторых, отделение мощной квебекской составляющей приведет к нарушению давно устоявшегося и принципиального для Канады равновесия: провинция Онтарио, в которой проживает половина всего населения страны, окажется “супергигантом”, безраздельно доминирующим в обновленной федерации.

Гибсон, несомненно, прав в том, что “Канада в нынешнем ее виде — хорошо сбалансированное и четко функционирующее целое. Если Квебек уйдет, гармония нарушится самым фундаментальным образом” [Gibson 1994: 132]. Соответственно, переустройство неизбежно: если Квебек останется — чтобы он никогда не ушел, а если он все-таки выберет независимость — чтобы произвести капитальный ремонт федерации, не выдержавшей испытания временем. Рассматривая открывающиеся перед Канадой конституционные альтернативы, специалисты выделяют несколько возможных сценариев ее дальнейшего развития.

1. Хотя, согласно прогнозам, утратив Квебек, страна должна будет покинуть седьмую строчку в списке наиболее развитых стран мира, поменявшись с Испанией, которая сегодня находится на восьмом месте [Freeman, Grady 1995: 222-223], она сохранит свое положение экономически мощной державы и при этом сделается более гомогенной в культурном, лингвистическом и политическом отношениях. Следствием может стать превращение “остальной Канады” 1 в унитарное государство. Не исключено, что, намучившись с федерализмом, страна предпочтет эту старую, проверенную и не лишнюю привлекательности формулу. В числе ее плюсов обычно называют укрепление внутреннего рынка, прекращение административного дублирования и большую открытость государственных служб, а также безболезненное разрешение проблем, связанных с “избыточным весом” Онтарио.

Правда, минусов у унитаристской модели тоже немало, ибо она игнорирует разнообразие и непохожесть канадских регионов. Устраняя пересекающиеся компетенции, унитаризм уничтожает и выгоды состоятельности: стремление властей к новаторству, желание прислушиваться к “голосу улицы”, а также право гражданского общества “играть” одновременно на нескольких властных площадках. В практической несостоятельности такого варианта убеждают и господствующие в обществе настроения. Ведь канадцы, как известно, насквозь демократы, а федерализм есть не что иное, как одна из ипостасей демократии, причем весьма существенная. Наконец, против унитаристской модели говорит и своеобразная реанимация федералистской идеи, обусловленная глобализацией. В мире глобальной экономики спрос на федерализм резко возрастает, и едва ли Канада, испытывающая заслуженную гордость по поводу своих экономических достижений, пойдет здесь против течения.

2. После развода с франкофонами “остальная Канада” станет более централизованным государством, сохранив при этом федеративную структуру. В таком случае Оттава возьмет под свой контроль социальную и культурную политику, т.е. те области, где влияние квебекских сепаратистов ныне наиболее ощутимо, и уберет множество административных барьеров, возведенных в последние годы канадскими провинциями по отношению к соседям. Но и этот вариант не выглядит предрешенным, поскольку, едва оправившись от потери одной из ключевых территорий, канадцы вряд ли рискнут вязаться в опасную игру с перераспределением компетенций, которая лишь усугубит неустойчивость ситуации и вызовет недовольство провинций, многие годы и без особого успеха добивавшихся расширения полномочий в экономике. Что же касается проблемы Онтарио, то при подобном раскладе разрешить ее можно будет единственным способом — уравновесив “великана” несколькими субъектами федерации, что, в свою очередь, вызовет к жизни множество дополнительных проблем [Young 1995: 17].

3. Лишившись Квебека, Канада превратится в более децентрализованное государство. Однако степень такой децентрализации может быть различной. Не исключено, в частности, преобразование страны в “рыхлую” федерацию, подобную ельцинской договорной федерации 1990-х годов. Отвоевав у Оттавы важнейшие полномочия, провинции добьются права принимать принципиальные экономические решения на региональном и местном уровнях. Властная система станет более гибкой и “прозрачной”, но зато общенациональная экономика неизбежно подвергнется фрагментации, своего рода мирной “балканизации” [Young 1995: 19], грозящей развалом страны, на обломках которой появится, в лучшем случае, классическая конфедерация. При указанном развитии событий нынешняя Канада перестанет быть субъектом международного права.

Складывается впечатление, что канадские эксперты считают третий сценарий (но не крайние его разновидности) наиболее вероятным. Они постоянно подчеркивают, что суть квебекской проблемы вовсе не в том, чем закончится “вольное плавание” отколовшегося государства (хотя, на мой взгляд, это тоже довольно интересный вопрос), а в будущем “остальной Канады” как единого целого. Ведь в столь сложной и отлаженной системе, какой является современная федерация, достаточно обособиться даже одному-двум незначительным по величине фрагментам, чтобы дезинтеграции подверглись сами механизмы равновесия, на которых держалось государственное целое. Аналогичного мнения придерживаются и зарубежные наблюдатели. Так, американский исследователь Ч.Доран, артикулируя точку зрения Соединенных Штатов на проблемы своего северного соседа, высказывает предположение, что с отпадением Квебека “фрагментация” Канады, скорее всего, не закончится. “Простая сецессия, — указывает он, — может завершиться переустройством всей канадской государственности”, поэтому США уже сейчас нужно серьезно размышлять о своих взаимоотношениях с “останками Канады” [Doran 1996: 109]. Кстати, официальный Вашингтон не раз подчеркивал, что хотел бы иметь дело с единой и неделимой Канадой, причем эту позицию подтверждали как республиканцы, так и демократы.

II

Итак, нет никаких гарантий, что в результате распада канадского государства появится только одна новая страна. Подобно России, Канада исключительно разнообразна: в пространстве, покрывающем шесть часовых поясов, представлена пестрая палитра экономических, политических, общественных устремлений и целей. Роль регионализма здесь настолько велика, что канадские исследователи даже говорят о наличии нескольких самостоятельных политических культур, весьма непохожих друг на друга [Simeon, Elkins 1974: 397-437]. Общепризнанно, что по степени регионализации массового сознания Канада занимает одно из первых мест в мире. Согласно имеющимся данным, большинство канадцев ощущают себя прежде всего

жителями тех или иных провинций, а потом уже канадцами [Мелкумов 1998: 100-101]. Как полагают многие специалисты, в такой ситуации основным упорядочивающим фактором, главной скрепой канадского общества выступает психологическая инерция, сила привычки. Однако вполне вероятный успех сепаратистов на очередном референдуме и последующее обособление Квебека подвергнут устоявшиеся традиции тяжелому испытанию. Не исключено, что верх возьмет ощущение того, что “система не сработала”, “прошлое провалилось”, “верить больше не во что”. А это, в свою очередь, может заставить некоторые регионы страны пойти на переоценку ценностей, всерьез задумавшись о собственной государственности [Young 1995: 54].

Региональная неоднородность “остальной Канады” позволяет говорить о наличии по меньшей мере четырех составляющих “канадского пазьянса”, весьма непохожих друг на друга.

Во-первых, после гибели единого государства в совершенно особое положение попадут Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Остров Принца Эдуарда, четыре атлантические провинции, обреченные на “калининградский вариант” — полную физическую изоляцию от прочих частей страны. Поскольку данный анклав охватывает всего 6,5% территории и 11,3% населения, некоторые авторы склонны считать проблему чисто психологической [Young 1995: 10]. Но это не совсем верно: атлантическое побережье относительно бедно (например, валовой продукт на душу населения в провинции Остров Принца Эдуарда в два раза ниже, чем в разбогатевшей на нефти провинции Альберта); стать независимым государством этот регион в связи со своей отсталостью не сможет, а вариант его присоединения к США довольно проблематичен по политическим основаниям. Дело в том, что приток бывших канадских избирателей, в среднем настроенных гораздо левее, нежели электорат Соединенных Штатов, способен нарушить сложившееся в стране равновесие между либералами и консерваторами: “появление к северу от сорок девятой параллели новых штатов повлияет как на партийный расклад сил, так и на электоральные предпочтения американских граждан” [Dogan 1996]. Американская же система, несмотря на весь ее кажущийся динамизм, крайне консервативна и не слишком терпима к новациям. А это означает, что проблема атлантических провинций едва ли ограничится сугубо психологическими рамками. Ее придется решать и политическими, и экономическими методами.

Во-вторых, при неблагоприятном исходе в положении “сирот” окажутся и центральные сельскохозяйственные провинции Манитоба и Саскачеван [Freeman, Grady 1995: 236]. У них не хватит сил для самоопределения, и им придется выбирать между “богатыми родственниками” — канадским “тяжеловесом” Онтарио и динамично развивающейся тихоокеанской частью страны. При этом отнюдь не очевидно, что преуспевающие соседи настолько заинтересуются ими, что незамедлительно предложат объединиться в рамках единого государства. Кроме того, названные “степные провинции” стоят как бы особняком и в политическом плане, красноречиво подтверждая приводившийся выше тезис о неоднородности канадской политической культуры. В данной связи уместно сослаться на то, что в 1970 — 1980 годы именно они служили оплотом Новой демократической партии (НДП), представлявшей в Канаде социал-демократическую субкультуру и в основном привлекавшей “протестный” электорат. В то время в обеих провинциях у власти находились правительства, сформированные “новыми демократами” (в Манитобе — с 1969 по 1977 г. и в начале 1980-х годов, а в Саскачеване — с 1971 по 1982 г.). Следует добавить, что для Канады это довольно нетипичное явление. Помимо указанных двух случаев НДП лишь единожды имела возможность сформировать собственный кабинет (в 1972 — 1975 гг. она управляла Британской Колумбией, тоже известной своим настороженным отношением к “столичным партиям”). В перспективе столь ярко выраженная “самобытность” может существенно осложнить диалог рассыпавшихся частей некогда единого государства, несмотря на их общее прошлое.

В-третьих, самые удачливые провинции — Онтарио и Британская Колумбия вкуче с Альбертой — вполне способны объявить о своем суверенитете, хотя экономическая мощь и международный престиж новорожденных государств будут несопоставимы с достижениями нынешней Канады. Кстати, настаивая на жесткой линии федеральных властей в отношении Квебека, лидеры этих наиболее самодостаточных канадских территорий (в особенности — Британской Колумбии) не раз намекали на то, что вариант независимого существования рассматривается ими в ряду прочих сценариев. И если до 1995 г. идея отделения привлекала ничтожное меньшинство жителей Западного побережья, то после квебекского референдума она постоянно звучит в общественных дебатах [см., напр. Bercuson, Cooper 1997]. Более того, поскольку в настоящее время поддержание на плаву дотационных атлантических провинций обходится среднему налогоплательщику, проживающему, скажем, в Альберте, в 900 дол. ежегодно, есть основания полагать, что здешнее население воспримет раскол без особого драматизма. В случае полного распада

Онтарио и Британская Колумбия, скорее всего, не будут единым государственным целым — слишком далеко друг от друга они расположены и слишком различны их экономические и политические интересы.

В-четвертых, неочевидно и будущее самого Квебека. Критикуя сепаратистов, их оппоненты постоянно подчеркивают, что в эпоху глобализации лозунг национального самоопределения звучит довольно архаично. Квебекские политики не прислушиваются к подобным аргументам, и, как представляется, совершенно напрасно. Дело в том, что гипотетическая независимость французской Канады отнюдь не означает, что границы нового территориального образования, внезапно появившегося на карте мира, полностью совпадут с границами нынешнего Квебека. По словам канадского министра по вопросам федеративных отношений С.Диона, “едва ли кто-то возьмет на себя смелость утверждать, что границы независимого Квебека будут теми же, которые гарантированы сегодня канадской конституцией” [цит. по Young 1995: 103]. Эта провинция неоднородна по своему этническому составу; достаточно сказать, что 12% ее населения составляют англоязычные канадцы, причем проживают они компактно, образуя довольно крупные анклав, свободные от французского языка и французской культуры. Если сепаратисты вдруг преуспеют в своих усилиях по развалу страны, английская часть долины реки Оттава, западный Монреаль и английские городки, расположенные на востоке провинции, также поставят вопрос о суверенитете. Об этом, напомним, недвусмысленно заявлялось накануне квебекского референдума 1995 г., когда муниципалитеты с преобладанием английского населения в массовом порядке принимали резолюции, в которых просили федеральное правительство гарантировать их пребывание в составе Канады, “несмотря на результаты какого бы то ни было провинциального референдума” [Young 1995: 75].

Но это еще не все. Индейцы и эскимосы, проживающие на территории Квебека, тоже не приемлют идею независимости французской Канады, так как считают, что Оттава более благосклонно относится к их самоуправлению, нежели квебекские власти. Осенью 1995 г. в ходе голосования о будущем Квебека коренные жители весьма недвусмысленно заявили о своей позиции: 96,3% индейского и 95% эскимосского населения провинции высказались против независимости. Столь бесспорное единодушие позволило канадскому правительству в лице министра по делам коренных народов заявить, что индейцы и эскимосы — не “скот”, который можно запросто передавать из-под одной юрисдикции в другую [Young 1995: 30]. А в свете того, что они претендуют примерно на 40% территории провинции и именно на их землях расположен крупнейший гидроэнергетический комплекс Квебека, “индейская проблема” сулит квебекским властям немалые неприятности.

Иными словами, как справедливо отмечает Доран, сепаратистам в конце концов придется столкнуться с парадоксом суверенитета: “Если Канада делима, то почему Квебек должен оставаться неделимым? А если Квебек все-таки неделим, то на каком основании сама Канада должна соглашаться на его обособление?” [Doran 1996]. Таким образом, любой непредвзятый анализ канадского кризиса должен учитывать и такую альтернативу, как появление на территории нынешнего Квебека не одного, а нескольких государственных образований. Подобный вариант, естественно, делает политическое будущее Канады еще более неопределенным.

III

Итак, неблагоприятные последствия обособления франкоязычной части Канады очевидны. Доведенное до абсурда уважение прав меньшинства грозит вылиться в глубочайшее потрясение жизненных устоев большей части канадцев. Удивительно, однако, то, что канадские исследователи и политики даже не ставят под сомнение целесообразность подобной жертвенности: они наотрез отказываются обсуждать применение силы к сепаратистам. “Так или иначе, но главное решение, по-видимому, уже принято, — пишут в этой связи А.Фриман и П.Грэди. — Квебек, если он того пожелает, имеет право уйти. Терпимость федерального правительства по отношению к сепаратистам отражает состояние национальной души. Сама мысль о применении в Квебеке силы повергает канадцев в ужас” [Freeman, Grady 1995].

Канада в данном смысле просто уникальна: в мире, пожалуй, нет других стран, где к сепаратистам относились бы столь же мягко. Они это осознают и в полной мере этим пользуются. “Правительство никогда не пыталось удержать нас от реализации сепаратистских замыслов, — признавал один из бывших лидеров Квебекского блока. — Власти любой другой страны в подобной ситуации наверняка использовали бы собственную версию закона о военном положении или же пошли бы на иные жесткие меры, направленные на поддержание порядка. Но благодаря демократическим институтам того самого государства, которое мы пытались разрушить, наше движение, напротив, получало возможность беспрепятственно делать свое дело”

[Bertrand 1996: 24]. И это действительно так. Балансирование на краю пропасти, особенно остро прочувствованное Канадой во время последнего референдума в Квебеке в октябре 1995 г., когда лишь небольшая горстка избирателей спасла страну от развала [2](#), местные авторы склонны комментировать в духе Толстого и Ганди: “Канадцы ненавидят насилие. Их мнение на этот счет разделяют и квебекцы” [Gibson 1994: 28]. Здесь очень любят вспоминать высказывание бывшего премьер-министра П.Трюдо: “Канада не может и не должна строиться на силе. Государство останется единым лишь в том случае, если его граждане добровольно пожелают жить вместе” [см. Johnson 1994: 194].

Отрицание силовых методов лежит в основе главного парадокса канадского федерализма. С одной стороны, никто, за исключением самих сепаратистов, не спорит с тем, что последствия отделения Квебека будут катастрофическими; с другой — принципы демократии считаются до такой степени незыблемыми и священными, что малейшие сомнения в их разумности кажутся неприличными. Естественно, при таком подходе на первом плане оказываются не столько реальные последствия отделения, сколько его процедурные моменты: требование, чтобы в пользу сепарации высказалось солидное большинство, недопустимость одностороннего провозглашения независимости, длительный “бракоразводный процесс” с Канадой и т.д. На мой взгляд, в этом акцентировании ритуальной стороны проблемы чувствуется какая-то обреченность: страна уже как бы смирилась со своей судьбой, приготовилась к своей кончине, опустила руки. Но в таком случае остальное — вопрос лишь времени. Об этом не принято говорить вслух, но многие канадцы полагают раскол делом почти решенным. А раз так, то в обозримом будущем Квебек действительно будет потерян: психологическая расслабленность нации, готовность в любую минуту стоически принять “неизбежное” являются главными союзниками сепаратистов.

Одно из объяснений столь странной “невозмутимости” национального духа заключается в том, что Канада — государство молодое, не познавшее тягот многовековой истории и благодаря этому избавленное от многих комплексов, мучающих, к примеру, Россию. Это государство, не ведающее, что значит терять собственные территории, пользующееся привилегией приятного геополитического соседства, не имеющее глубокой национальной традиции. Поэтому перспектива распада не слишком пугает значительную часть его граждан; точно так же ребенок, не понимающий, что такое “плавать”, не боится утонуть. Твердо усвоив, наряду с прочими постулатами демократии, далеко не безупречный тезис о праве наций на самоопределение, Канада готова принести себя в жертву абстракции, причем довольно несвоевременной. Если распад все-таки состоится, это будет уникальный случай гибели процветающего государственного организма во имя нескольких книжных принципов. Любопытно, что в своей преданности демократическим установлениям постоянно заверяют и квебекские лидеры. По словам премьер-министра провинции Л.Бушара, “одной из фундаментальных тем, объединяющих Квебек с Канадой, было и остается уважение демократических норм” [цит. по Young 1999: 56]. Впрочем, их позиция по крайней мере логична: сепаратистам демократия исключительно выгодна, хотя поддерживать нужную тональность им удастся отнюдь не всегда.

Скрупулезно соблюдая демократические условности, Оттава жестко требует того же и от своих несговорчивых партнеров. Настоящую бурю в канадском обществе вызвали опубликованные в мае 1997 г. откровения бывшего премьер-министра Квебека Ж.Паризо, открыто признавшего: если бы сторонники суверенитета получили на референдуме 1995 г. хотя бы минимальный перевес, правительство провинции провозгласило бы независимость в одностороннем порядке, не дожидаясь никаких переговоров с Оттавой. Перед голосованием квебекское министерство внешних связей даже разослало послам иностранных государств письма, в которых просило подготовить их правительства к объявлению о полном государственном суверенитете Квебека. Констатация очевидного оказалась для многих канадцев настоящим шоком, ибо даже далекие от политики люди осознали, насколько реальна угроза распада. Но как ни парадоксально, канадское общество болезненно реагировало не столько на саму попытку франкоговорящих канадцев добиться самостоятельности, развалив при этом процветающую страну, сколько на “вероломство” сепаратистов!

Несколько странной представляется и реакция федеральных властей на подобную перспективу. После референдума Оттава поставила перед Верховным судом вопрос о правомерности одностороннего выхода провинции из состава федерации. Тем самым правительство пыталось продемонстрировать жесткий подход к проблеме сепаратизма, что в преддверии парламентских выборов 1997 г. было для правящей либеральной партии особенно важно. Кроме того, грядущее судебное решение, в сути которого мало кто сомневался (как горько жаловался в данной связи один из вице-премьеров Квебека, “канадский суд похож на Пизанскую башню — его всегда клонит лишь в одну сторону” [цит. по Young 1999: 109]), должно было, по замыслу инициаторов данной акции, расколоть квебекский электорат, сделав определенную его часть более готовой к

компромиссам. Вместе с тем само по себе рассмотрение проблемы в юридической плоскости оказывалось заведомо проигрышным: ведь, “поставив вопрос о том, как должна происходить сецессия, федералисты признали, что она может произойти” [Young 1999: 108]. Тем самым сторонники единого государства отступали с позиций, отстаиваемых ранее, поскольку перед голосованием 1995 г. они категорически отказывались обсуждать саму возможность численного перевеса сепаратистов в ходе волеизъявления квебекских граждан. Тогда руководители Канады не хотели говорить о сецессии даже в гипотетической плоскости: поскольку такое невозможно, то и дискутировать, мол, нечего. Но теперь, корректируя свой подход, Оттава фактически загоняла себя в угол. Если бы Верховный суд решил, что отделение Квебека недопустимо, то федеральным властям в обязательном порядке пришлось бы реагировать на одностороннее провозглашение независимости всеми имеющимися в их распоряжении средствами, а последствия такого шага неминуемо обернулись бы трагедией. То есть начавшаяся судебная тяжба не сплотила, но, напротив, ожесточила канадское общество, резко подняв ставки будущего референдума.

Иными словами, здесь мы имеем дело как раз с тем случаем, когда, перефразируя известное изречение Достоевского, еще неизвестно, что лучше — русское безобразие или канадская принципиальность. По-видимому, политическая и экономическая целесообразность иногда предпочтительнее слепого следования демократической догме. Впрочем, справедливости ради стоит отметить, что откровения Паризо все-таки вывели канадцев из равновесия. По данным социологического опроса, проводившегося в мае 1997 г., сразу же после упомянутой скандальной публикации, 53% канадцев, проживавших за пределами Квебека, признавали за федеральным правительством право применять силу, препятствуя одностороннему отделению провинции; доля же тех, кто допускал использование насилия для “ампутации” у Квебека англоязычных анклавов, достигла рекордных 70%. При этом в самом Квебеке картина была зеркально противоположной: 70% местных избирателей считали привлечение федеральных войск к решению проблемы национального единства “непростительным” [Montreal Gazette 1997]. Сделав скидку на естественный накал предвыборных страстей, кипевших в то время, можно констатировать: степень национального размежевания в Канаде такова, что два народа почти не понимают друг друга.

Как и предполагалось, решение Верховного суда, принятое летом 1998 г., не смогло в полной мере удовлетворить ни одну из сторон. Суд постановил, что односторонний выход какой-либо провинции из состава федерации будет противозаконным, поскольку такой акт вступает в противоречие как с канадской конституцией, так и с международным правом. Разумеется, правительство Квебека не могло согласиться с этим вердиктом: по его мнению, Верховный суд федерации был вообще не правомочен решать судьбу квебекского населения. Радикальных федералистов, в свою очередь, возмутило то, что суд не стал увязывать вопрос о независимости Квебека с позицией по данному поводу “остальной Канады”. Фактически судьи исходили из двухступенчатой схемы возможной суверенизации Квебека: сначала — провинциальный референдум, потом — переговоры об условиях отделения. Ни о каких других стадиях речи не было, а это означало, что англоязычные избиратели отстранялись от решения ключевой проблемы национального будущего.

Нынешний разброс мнений свидетельствует о том, что без административной и территориальной реформы страна обречена. Между тем время для коренной реконструкции классической федеративной модели, судя по всему, упущено. В этой ситуации многие полагают, что канадцам остается уповать лишь на “асимметричную” федерацию, т.е. на выстраивание особых отношений между Оттавой и Квебеком.

IV

“Упрекать Квебек не стоит, — полагает Гибсон. — Он лишь исполняет роль спускового крючка”. Чтобы разрушительный механизм сработал, требуется заряд, готовый взорваться. А таким зарядом является “оттавская система федерации” [Gibson 1994: 191].

Совершенствуя на протяжении последних 10 лет федеративные отношения, Россия и Канада шли разными путями. Массовое подписание договоров с субъектами Федерации, начатое Москвой после 1993 г., более или менее четко обозначило первоначальные предпочтения ельцинской “партии власти”. В данном качестве выступала так наз. асимметричная федерация, предусматривавшая целый ряд преференций для национальных республик. Российские специалисты еще в середине 1990-х годов указывали на несовершенство формирующейся конструкции. Умиротворяя национальные республики, Москва встала на довольно скользкий путь, подчеркивали они, ибо объектом торга между федеральным Центром и региональными элитами оказалась целостность страны. В настоящее время президент Путин, похоже,

пытается пресечь эту порочную практику, перестраивая федеративное здание на новый, более строгий лад. Роль договорного начала в путинской федерации становится все менее значительной, и уже сейчас ясно, что идущее полным ходом “упорядочение федеративных отношений” покончит с договорами между субъектами и Центром.

Канаде тоже знаком мучивший нас соблазн “особых подходов” и “специальных отношений”. Правда, в силу того что политическое лидерство никогда не принимало здесь столь гипертрофированной формы, как в России, канадская федеративная политика была на протяжении десятилетий довольно последовательной. До сих пор этой стране удавалось сопротивляться преобразованию конституционной федерации в договорную, на чем активно настаивают квебекские политики. Федералисты постоянно заявляют о том, что Канада — общий дом не столько наций, сколько личностей, а права человека в ней обладают приоритетом перед правами народов. Главная причина хронического непонимания между двумя населяющими Канаду общинами (а следовательно, и сама суть квебекской проблемы) кроется именно здесь. “Франкофоны рассматривают федерацию как пакт двух равноправных партнеров — французов и англичан. Между тем для большинства англоговорящих канадцев страна является федерацией провинций. Квебеку, безусловно, принадлежит в ней видное место, но это всего лишь одна провинция из многих”, — отмечает канадский наблюдатель [Lemco 1994: 11]. В претензиях Квебека на особый статус федералисты видят покушение на основополагающие принципы канадской демократии. Но помимо гуманитарного, важен и экономический аспект данной темы. Перераспределение полномочий между центром и властями региона, скорее всего, вызовет цепную реакцию, и англоязычные провинции вряд ли захотят остаться в стороне от дележа некогда общего пирога. “Для благополучных провинций типа Онтарио, Британской Колумбии и Альберты, регулярно перечисляющих ‘излишки’ доходов в общегосударственный бюджет, федерация давно стала весьма обременительным удовольствием” [Lemco 1994: 55]. Последствия указанных процессов нетрудно предугадать.

Аналогичная дилемма существует и в России. В глазах отечественных федералистов национальные республики — такие же субъекты Федерации, как русские края и области; сепаратисты же постоянно подчеркивают, что Россия — содружество народов, а не территорий. А поскольку среди народов есть малые и большие, ни о каком равноправии субъектов Федерации не может быть и речи. К сожалению, наскоро изготовленная и столь же спешно принятая Конституция России помогает аргументировать подобные рассуждения. В частности, из текста этого документа следует, что республики обладают государственным суверенитетом, тогда как прочие составляющие федеративного целого такой привилегии лишены. Иными словами, в первом после краха коммунизма Основном законе российского государства парадоксальным образом просматриваются ленинские подходы к национальной политике. Кстати, интересно, что среди лидеров квебекского национального движения, как и среди руководства наших национальных республик, по сей день довольно плотно укомплектованного представителями старой номенклатуры, немало бывших марксистов. Например, Ж.Дюссеп, возглавлявший Квебекский блок на парламентских выборах 1997 г., в молодости был активным членом небольших марксистско-ленинских группировок — Коммунистической рабочей лиги и Коммунистической рабочей партии. Причем, как отмечает канадская пресса, не только он: в 1970-е годы подобный путь прошли многие известные журналисты и политические деятели Квебека [The Globe and Mail 1997]. Впрочем, еще в середине XIX в., когда мировое коммунистическое движение только начинало вставать на ноги, видный британский политик и мыслитель лорд Актон отмечал, что теории коммунизма и национальной независимости “происходят от одного корня” [Актон 2002: 28].

Без малого пятнадцать лет назад канадский премьер-министр Б.Малруни попытался примирить полярные позиции. Он решил, что национальное единство удастся сохранить, если признать притязания Квебека на особый статус и закрепить их в конституции. Во время переговоров с руководителями провинций на озере Мич (1989 г.) было выработано конституционное соглашение, признававшее Квебек “особым обществом” (“distinct society”). Мнения аналитиков по поводу этого документа резко разошлись. Одни полагали, что с его принятием франкофоны наконец-то обретут возможность самостоятельно определять собственное будущее. Другие считали, что уникальность Квебека была узаконена еще в 1774 г., когда территории разрешили пользоваться французской моделью гражданского права, и документ лишь констатирует давно свершившийся факт. “В этой формулировке нет ничего нового, — убеждал тогда Малруни. — Она лишь подтверждает очевидное: Квебек отличается от остальных. А поддержание этого отличия — в интересах как самих квебекцев, так и всех канадцев” [цит. по Johnson 1994: 211]. Третьи предрекали, что стоит только признать Квебек “особым обществом”, как аналогичные требования выдвинут все остальные провинции. Были, наконец, и такие, кто видел в соглашениях преддверие национальной катастрофы. “На озере Мич Канада обзавелась собственным аналогом ялтинских соглашений: политическая элита страны фактически

заявила премьеру Квебека, что у себя дома он может делать все что угодно — никто ничего не заметит”, — писал, в частности, проживавший в Квебеке англоязычный публицист У.Джонсон [Johnson 1994: 220]. Трудно отрицать, что подобные опасения имели под собой довольно веские основания.

Конституционная инициатива премьер-министра несла в себе изрядную долю риска, поскольку в случае провала соглашения, которое должны были ратифицировать все десять провинций, всякие надежды на компромисс двух моделей федерации (“две нации” — “десять провинций”) можно было считать похороненными. “Постоянно выводя Квебек за пределы конституции, Малруни играл с огнем. Если Квебек не является частью Канады, то что он делает в федерации? Самым сильным аргументом в пользу того, чтобы не раскалывать страну, всегда считалась огромная цена отделения. Но премьер-министр утверждал, будто Канада уже отмежевывалась от Квебека, а соглашение на озере Мич лишь поможет провинции вернуться обратно” [Johnson 1994: 212-213]. Возникал естественный вопрос: что будет, если соглашение провалится? Когда в июне 1990 г. срок ратификации документа истек, две провинции (Манитоба и Ньюфаундленд) так и не поддержали его. Наиболее радикальная попытка конституционной реформы провалилась, а споры о ней продолжаются по сей день.

Но чего же, собственно, хочет Квебек? Разобравшись в этом, можно понять, чем было соглашение, выработанное канадской политической элитой на озере Мич: запоздалой попыткой спасти страну или грубейшей ошибкой, сделавшей распад необратимым.

Подобно национальным движениям, развернувшимся в 1990-е годы в российских автономиях, квебекские сепаратисты сперва провозглашали своей целью ликвидацию экономической и культурной несправедливости. Начиналось все вполне скромно. В 1964 г. квебекское правительство добилось от Оттавы “специального статуса” в федеральных программах, который лег в основу так наз. кооперативного федерализма. Тогда же провинция впервые потребовала права самостоятельно подписывать международные соглашения. К середине 1960-х годов стало очевидно, что у разговоров о новой федерации, восстановлении исторической справедливости, суверенитете в рамках единой Канады есть недвусмысленный подтекст: “логика ‘тихой революции’ предполагала преобразование канадской федерации в конфедерацию независимых государств” [Johnson 1994: 24].

В течение последующих тридцати лет Квебек настойчиво расшатывал федеративную систему. В провинции форсированными темпами создавались атрибуты собственной государственности. К началу 1970-х годов Законодательная ассамблея Квебека была переименована в Национальную ассамблею, а с официальных бланков исчезли всякие упоминания о провинции Квебек. Одновременно зазвучали призывы заменить парламентское устройство президентским, а министерство по связям с федерацией переименовать в министерство по межправительственным связям. Исходившие от федеральных властей упреки в том, что законодательство Квебека систематически нарушает федеральную конституцию, лидеры провинции парировали предложениями переписать последнюю. (В России, как известно, с похожими инициативами выступали президенты ряда республик.) Квебекские лидеры активно пропагандировали принцип “ассоциация — суверенитет”, под которым подразумевалась политическая самостоятельность в сочетании с экономическим союзом с “остальной Канадой” (что-то вроде “ассоциированного членства” в Российской Федерации, о котором до недавнего времени любили рассуждать в Татарстане), и требовали его конституционного закрепления. “Новый федерализм, рождающийся в Канаде, должен исходить из того, что один из субъектов федерации будет пребывать в совершенно особых условиях. Новый режим должен предоставить Квебеку полную административную и законодательную власть в тех областях, где другие провинции могут довериться федерации”, — заявлял один из предводителей сепаратистов Жерен-Лажуа [цит. по Johnson 1994: 70]. На деле это означало бы удовлетворение следующих требований:

— все налоги, собираемые в Квебеке, поступают в распоряжение местных властей;

— все действующие в Квебеке законы принимает Национальная ассамблея;

— все международные соглашения, затрагивающие Квебек, заключаются с участием квебекского правительства и ратифицируются парламентом провинции.

При этом Квебек собирался и впредь пользоваться преимуществами валютного и таможенного союза с Канадой, а также взаимной “прозрачностью” границ. Нынешний премьер-министр провинции Л.Бушар называл такое положение вещей “новым экономическим партнерством”, которое, по его мысли, сделает

“обновленную” Канаду похожей на Европейский союз.

Российского наблюдателя трудно удивить подобными “начинаниями”. Правда, канадские власти, в отличие от российского истеблишмента ельцинской поры, проявляли куда большую настороженность по отношению к сепаратистским новациям. “Было бы великим заблуждением считать, что люди, пытающиеся развалить Канаду, вдруг оставят свои намерения только потому, что власть провинциальных правительств в некоторых сферах будет расширена”, — предупреждал еще П.Трюдо [цит. по Johnson 1994: 147]. Время показало, что этот выдающийся политик был прав. После того как в 1976 г. к власти в Квебеке пришла националистическая Квебекская партия, разговоры об “обновленной федерации” смолкли. Стране была навязана череда референдумов, причем в ходе последнего из них сепаратисты едва не добились своей цели.

Провал разработанного на озере Мич соглашения и срыв всех последующих попыток примирения довели взаимное отчуждение двух частей Канады до крайней степени. “Миротворческие” инициативы правительства либералов, предполагающие масштабную децентрализацию власти наряду с признанием Квебека “особым обществом” и возвращением ему права конституционного вето, с редким единодушием отвергаются как англофонами, так и франкофонами. Это вполне объяснимо: одним намеченные уступки кажутся чрезмерными, а другим — недостаточными. Страна зашла в тупик. Уже накануне референдума 1995 г. 72% квебекцев были убеждены, что ради сохранения единства Оттава должна предоставить Квебеку полномочия, которых нет у остальных провинций, а 76% жителей “остальной Канады” решительно возражали против этого [Lemco 1994]. После голосования раскол углубился: согласно социологическим данным, только 22% избирателей “остальной Канады” считают свое государство “пактом двух народов-основателей”, тогда как 75% видят в нем “договор равных провинций”. Более того, значительно выросло число людей, готовых проститься с возмутителями спокойствия: так, в Британской Колумбии 38% опрошенных полагают, что, если придется выбирать между предоставлением Квебеку особого статуса и изгнанием его из федерации, нужно предпочесть второе [Young 1999: 76]. Былые противники “особого статуса” склоняются сейчас к тому, что мичский вариант был не таким уж плохим. Но теперь Квебек вряд ли пошел бы навстречу своим партнерам, тем более что в ближайшей перспективе верхушечный сговор, подобный соглашению на озере Мич, трудно себе представить.

В подобном политическом контексте модель “асимметричной” федерации выглядит теоретически весьма желательной, но практически абсолютно недостижимой. Другими словами, вполне можно согласиться с канадским специалистом по федеративным отношениям Д.Лемко, таким образом обобщившим сложившуюся ситуацию: “Пересмотр конституции необходим, но в настоящее время у страны нет политической воли для этого. В обозримом будущем никаких конституционных перемен в Канаде не предвидится” [Lemco 1994: 54-55].

* * *

Из сказанного выше следуют несколько выводов как универсального, так и частного свойства.

Во-первых, сплав этнического начала с территориальным, положенный в основу федеративной государственности и в России, и в Канаде, порождает постоянную дестабилизацию и нескончаемый кризис. По-видимому, многонациональные федерации эффективны только в тех случаях, когда претензии этносов на самовыражение не затрагивают вопросов собственной государственности. В интересующих нас странах избежать этого не удалось: в Канаде — в силу особенностей истории страны, начавшейся с насильственного присоединения территорий, населенных французским меньшинством; в России — из-за волюнтаризма большевиков, после 1917 г. буквально навязавших элементы государственности народам, ранее ее вовсе не знавшим. Именно национально-территориальный принцип государственного устройства препятствует нормальной реализации “асимметричной” модели, довольно успешно работающей в федерациях, которые допускают культурную, но не политическую автономию проживающих в них этносов.

Во-вторых, в эпоху глобализации лозунг “права наций на самоопределение” лишь на первый взгляд кажется чем-то отжившим и устаревшим. Пример Канады показывает, что успешное встраивание страны в глобальную экономическую систему отнюдь не гарантирует сглаживания межнациональных противоречий. Более того, глобализация и национализм идут рука об руку: по мере того как мир становится все более унифицированным, этнические меньшинства ощущают нарастающее беспокойство. Иначе говоря, можно предположить наличие прямой связи между приобщением страны к новому, глобальному миропорядку и подъемом националистических и сепаратистских движений. Поскольку современная Россия все еще

остаётся “полузакрытым” (или, если угодно, “полуоткрытым”) обществом, мы пока не ощутили всей тяжести этих проблем.

В-третьих, отсутствие у канадской правящей элиты радикальных рецептов выхода из тупика означает, что страну ждут тяжелые испытания и вопрос лишь в сроках. По всей видимости, в ближайшие десятилетия мы станем свидетелями распада Канады как единого государства, причем политическое будущее образований, которые могут появиться на ее месте, весьма неопределенно. Особенности политической культуры, преобладающей в стране, а также соседство с США, крайне заинтересованными в поддержании стабильности у себя “дома”, позволяют надеяться на цивилизованное прощание с Квебеком, хотя подобный сценарий едва ли можно считать абсолютно предопределенным. У России же есть все основания пристальнее всмотреться в канадское зеркало: по крайней мере в федеративном строительстве мы довольно долго шли сходными путями и вместе обнаруживали изъяны “асимметричного” федерализма с национальным подтекстом.

Наконец, в-четвертых, канадцы проявляют завидную мудрость, готовясь к прощанию с Квебеком загодя. Несмотря на кажущуюся неактуальность подобных сюжетов в современном российском контексте, капитальные исследования типа “Россия без Татарстана” или “Россия без Северного Кавказа” нам тоже не помешали бы. Прочность консолидации, которой удалось добиться Путину в первые годы его президентства, не следует преувеличивать: фундаментальные проблемы страны, в т.ч. в сфере федеративных отношений, решаются чрезвычайно медленно, и в обозримом будущем никаких серьезных сдвигов здесь не произойдет. Благодаря канадскому опыту у нас появилась уникальная возможность исторического предвидения, и было бы опрометчиво ее не использовать.

Актон Дж., лорд. 2002. Принцип национального самоопределения. — Нации и национализм. М.

Мелкумов А.А. 1998. Канадский федерализм: теория и практика. М.

Bercuson D., Cooper B. 1991. Deconfederation. Canada without Quebec. Toronto.

Bercuson D., Cooper B. 1997. An Idea Whose Time Has Not Yet Come: B.C. Separation. — The Globe and Mail, 24.05.

Bertrand G. 1996. Enough is Enough. An Attorney’s Struggle for Democracy in Quebec. Toronto.

Doran Ch. 1996. Will Canada Unravel? — Foreign Affairs, vol. 76, № 5.

Freeman A., Grady P. 1995. Dividing the House: Planning for a Canada without Quebec. Toronto.

Gibson G. 1994. Plan B. The Future of the Rest of Canada. Vancouver.

Johnson W. 1994. A Canadian Myth: Quebec between Canada and Illusion of Utopia. Montreal.

Lemco J. 1994. Turmoil in the Peaceable Kingdom: The Quebec Sovereignty Movement and Its Implication for Canada and the United States. Toronto.

Montreal Gazette. 1997. 16.05.

Simeon R., Elkins D. 1974. Regional Political Cultures in Canada. — Canadian Journal of Political Science, vol. 7, № 3.

The Globe and Mail. 1997. 09.05.

Young R. 1995. The Secession of Quebec and the Future of Canada. Montreal.

Young R. 1999. The Struggle for Quebec: from Referendum to Referendum? Montreal, Kingston.

1 В англоязычном научном обороте прочно утвердилось сокращение ROC — “Rest of Canada”.

2 За независимость Квебека тогда высказались 2.308.360 избирателей, против — 2.362.648.