



## ДА ЗДРАВСТВУЕТ НОНЦЕНТРАЛИЗМ!

ROBERT NEF<sup>1</sup>

Учение о федерализме – вечное достояние человечества. Римские восходящие ступени «*pax – amicitia – societas*», трехчленный атрибут классического *foedus*, – это путь к совершенству, но путь тяжелый, тернистый\*.

*Fritz Ernst. Die Vergänglichkeit des Großstaats / Фриц Эрнст. Бренность великих держав*

### 1. Введение

Искушение централизма сильно, а время его полураспада тянется долго. «Национальное единение» – одна из важнейших тем Новой истории, тесно связанная, в свою очередь, с идеей централизации. Централизация возникла словно в ответ на извечную тягу человека к ясности и иерархической упорядоченности. Возможно, за этим кроется даже эстетическая и психологическая потребность, имеющая глубокие антропологические корни. Кроме того, есть все основания рассматривать централизацию как стержень эффективности политических систем, как основную причину успеха мощных национальных государств. Однако насколько долговечен этот успех? Не получается ли так, что рано или поздно цена укрепления власти – несомненной

---

<sup>1</sup> Chairman, Liberales Institut, Switzerland, [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch). © Liberales Institut, 2004.

\* *Pax* – мир, согласие, *amicitia* – дружба, *societas* – общество, *foedus* – союз, союзный договор. – Лат.

пользы централизации – оказывается слишком высокой? Ведь власть несет в себе опасную тенденцию – оглупления и успокоения ее носителей, – поскольку она, по крайней мере отчасти, освобождает их от конкурентного соперничества с теми, кто этой власти лишен, а следовательно, и от необходимости учиться новому у других. Власть – не только «зло само по себе» (как заметил Якоб Буркхард, развивая мысль Юлиуса Шлоссера), но и источник своего распада, представляющий тем самым определенную опасность не только для подчиненных, но и для самих носителей власти.

Пример Франции, следовавшей абсолютистскому централизму в сочетании с меркантилистскими, национально-экономическими элементами, а затем централизму эгалитарно-якобинскому и добившейся тем самым замечательных успехов в культуре, торговле и силовой политике, вызвал стремление к подражанию не только по всей Европе, но и по всему миру. Борьба за политическую власть находит в централизме лучшего союзника и во внешней, и во внутренней политике. Не удивительно поэтому, что в свою очередь скептическое отношение к власти и централизму не могут не объединиться и не стать союзниками. Правда, либерализм и централизм в плане истории идей – в том числе и в Швейцарии – появились не как исключаяющие друг друга противоположности, напротив, сторонники свободы возлагали все надежды на центральную власть, бывшую более либеральной, чем отсталые, антилиберальные органы субъектов конфедерации тех времен. Наиболее ярким примером являются централизационные процессы в США, начавшиеся благодаря победе северных штатов в Гражданской войне с отколовшимися штатами южной конфедерации (1861–1865) и находившие вполне либеральное оправдание в необходимости упразднения существовавшего на Юге рабства.

Действуя по принципу «клин клином», абсолютистский и интервенционистский антилиберализм выбивали относительно либеральным централизмом, не учитывая при этом, что и централизм, в свою очередь, попадает под влияние все более антилиберального интервенционизма, если не мобилизовать противодействующие этому силы. Доказано, что открытое «соревнование систем» в условиях относительно свободной коммуникации и без насильственного освобождения «через центр» в короткое время приносит значительный результат свободы (в том числе и в наиболее отсталых обществах, которые из-за конкуренции более либеральных соседей просто не в состоянии в течение длительного времени поддерживать дорогие системы внеэкономического принуждения). Несмотря на то что теория *public choice* блестящим образом это подтвердила, данный факт доминирующей политической теорией долгое время не признавался. Рассматриваемый вывод опирается на положения, впервые намеченные Эдвардом Гиббоном, развитые американскими антифедералистами и четко изложенные в сочинениях и речах

американского сенатора Джона Кэлхуна (1782–1852), хотя и по сей день они встречают возражения. Например, в Евросоюзе по-прежнему возлагают надежды в первую очередь на централистское согласование законодательства и управления, а не на децентралистское дерегулирование. Многие либералы также временами поддаются скромному очарованию централизма – и это не идет им на пользу. Власть всегда имеет тенденцию к централизации, а центральная власть – тенденцию к абсолютизации. Предостережение лорда Актона об абсолютно коррумпирующем влиянии абсолютной власти оказывается в то же время и предостережением относительно централизма. Кто надеется, что можно успешно оберегать центральные органы от коррумпирующих тенденций власти и в течение длительного времени заполнять их представителями либеральной элиты, тот преувеличивает достоинства избирателей и избираемых и недооценивает внутреннюю силу бюрократии.

Централизм в качестве национально-политической стратегии бывает успешным на протяжении одного–двух веков. Однако при обзоре существующих на сегодняшний день глобальных «рейтингов» национальных государств невозможно не заметить, что все они свидетельствуют об успешности малых и нецентрализованных систем. У централизма и нецентрализма – разный ритм общественных издержек и благ. Коллективное благо централизации приходится на начальную фазу, которая может продолжаться довольно долго, в больших системах (как во Франции) – десятилетия и столетия. Общее благо нецентрализма, связанное с обучаемостью, адаптационными способностями и устойчивостью, а также исключением масштабных коллективных просчетов, нередко нуждается в более длительном времени, чтобы стать видимым и ощутимым. Войны, которые можно интерпретировать как патологические эксцессы централизованной власти, создают для централизованных образований преимущества, приостанавливающие и затушевывающие ползучий процесс распада. Существуют «дивиденды централизации» и «дивиденды нецентрализма». Первые растут в военное, вторые – в мирное время. Правда, централизованные нации стремятся в мирный период скрыть свои неудачи, пытаясь реализовать принцип централизма, как только его цена становится выше отдачи на другом, более высоком уровне. Тем самым удается отодвинуть «момент истины», подтверждающий провал централизма, еще на несколько десятилетий. Но разве нам всем действительно нужно еще раз убеждаться в этом заранее запрограммированном провале?

Эти заметки написаны как предостережение от попытки к «бегству в более широкое объединение». Они призывают решать общественные проблемы на самом низшем, ближайшем к человеку, уровне и предлагают структуры, порождающие минимум проблем для совместного

решения, поскольку ответственность не просто децентрализуется, а становится именно нецентрализованной, присущей малым, мирно конкурирующим единицам.

Несколько непривычный термин «нецентрализованный» – не просто личная причуда автора. Речь идет о том, чтобы найти характерное понятие без агрессивного префикса «анти» и при этом не использовать опасный образ децентрализации. Децентрализация предполагает наличие центра, и потому сама несет в себе болезнь, за лекарство от которой она себя выдает. Разумеется, в условиях уже централизованных структур в качестве спасительного средства напрашивается децентрализация как своего рода «организованное отступление» с безнадежных позиций. Однако не следует забывать об опасности в ходе этой рискованной операции привязки мышления к понятию центра. В результате получится всего лишь более рафинированная форма централизованного управления, при котором политическую и экономическую цену придется платить периферии, а соответствующая выгода все равно останется за центром. Что же касается антицентрализма, то он имеет тенденцию к расколу, и цена возникающих конфликтов может оказаться слишком высокой. Нонцентрализм ведет к своего рода мирному обновлению компетенций и делегируемых прав, которые, однако, по сущности своей должны идти снизу вверх, а не определяться сверху, если цель – возникновение конструктивной соревновательности.

Швейцарская конфедерация не может служить моделью для этого пути, а воодушевляющих примеров в мировой истории найдется немного, поскольку великие державы и империи по большей части распадались вследствие войн и кризисов. Метод политического «деления клеток», то есть путь, которым можно перейти от ошибочного централизма к обнадеживающему нонцентрализму, еще предстоит открыть. Далеко не мирный и еще не заверченный процесс децентрализации Югославии навряд ли можно рекомендовать для повторения. Однако не исключено, что и в нем скрывается достаточный опыт, подлежащий позитивному осмыслению. Но кого это интересует? Великим державам нравится легко обозримый мир, где есть несколько больших, но более слабых партнеров. Желание Киссинджера иметь в Европе один центральный телефонный номер для переговоров свидетельствует именно об этом, а симпатия, которую в США питают ко все еще слишком массивному наследию Российской империи, более чем красноречива. Что же касается надоедливых и столь успешных в экономическом плане «малышей», то их стремятся подчинить по крайней мере политически (а также фискально!), тонко используя мотив совместной военной безопасности, ради которой малым странам чаще всего приходится платить слишком высокую цену утратой автономии.

Часто встает вопрос, когда же в Швейцарии начался процесс децентрализации? Ответ таков: Швейцария *никогда* этого процесса *не* начинала, ей всего лишь удавалось чрезвычайно долго его избегать или тормозить. Единственный централистский эксперимент – образование Гельветической республики в условиях французского диктата – длился только пять лет (с 1798 по 1803 год), то есть менее полпроцента 700-летней швейцарской истории. Швейцария чрезвычайно медленно движется в сторону «большей централизованности», и первый шаг к нонцентрализму заключается, возможно, в активном скепсисе по отношению к централизму, в нежелании ускорения, активизации этого процесса.

Наилучший политический путь к сужению централизма и расширению нонцентрализма еще предстоит определить или изобрести, и его следует понимать не как возврат, а как прорыв, возможно – как самую большую и захватывающую политическую задачу либерализма в только что начавшемся столетии. Само собой разумеется, что для этого не годится уводящее в сторону понятие «децентрализация», как ясно и то, что было бы разумно избегать идеи «отделения», слишком часто истолковывающейся превратно.

Позитивное понятие должно брать за основу тот уровень, на котором совместно решается значительная часть политических проблем, – коммунальный, или, как называются местные органы власти в Швейцарии, уровень местного самоуправления общин. Автономная община (со своими налогами) в Швейцарии – не просто административная единица, которая обладает полномочиями, не входящими в компетенцию всех более высоких уровней, а также выделенными на это общественными финансами. С несколько ностальгическим пафосом ее все еще именуют «первичной ячейкой государства». Коммунизм, автономизм, регионализм – для использования каждого из этих терминов есть доводы «за» и «против». Секрет швейцарского успеха заключается, если определять его через отрицание, в стойком неприятии централизма, в позитивном плане – в функционирующих, конкурирующих коммунальных территориальных единицах, в сочетании персональной и коммунальной автономии. Что касается политических принципов, то для них имеются различные «ярлыки». Прежде всего это «федерализм» и «субсидиарность». Оба понятия, как будет показано в главе, посвященной терминологии, связаны с риском превратного понимания и намеренного или невольного их искажения при толковании. Коренной политический вопрос «Каковы твои отношения с централизмом?» (или, что то же самое, «Каковы твои отношения с властью?») применительно к обоим понятиям может быть решен при опоре в первую очередь на однозначное понятие нонцентрализма: тогда федерализм будет осмысляться как нонцентрализм, а субсидиарность – как перераспределение полномочий в пользу персональной и коммунальной автономии. Все политические структуры

выше коммунального, местного уровня (впрочем, и они тоже) должны быть обоснованы и достаточно веско.

К сожалению, ни одно из национальных государств не бывает в столь счастливом положении, чтобы строить свои политические структуры с «чистого листа», ориентируясь лишь на несколько основополагающих принципов. Тем не менее на общеевропейском уровне формирование политических структур находится пока на ранней стадии, когда безусловно стоило бы подумать, как избежать некоторых промахов. Да и на национальном уровне каждое реформаторское предложение можно было бы соразмерять с некоторыми либеральными идеалами. Проверку на «совместимость с либерализмом» в этом случае следовало бы дополнить проверкой на совместимость с нонцентрализмом, если либералы не хотят вторично поддаться искушению централизма. Возможно, нам нужны также политические решения *in petto*, ставшие актуальными после краха занимавшегося перераспределением социального государства, некий сценарий, который, вероятно, и не осуществится, но все же не исключен. Видимо, нам следовало бы подготовить своего рода мирную и проходящую без потерь процедуру банкротства централизованного государства. В этом случае нонцентрализм оказался бы весьма ценным при обосновании новых структур.

В последующих главах не предлагаются рецепты того, как в минимальные сроки и мирным путем минимизировать централизм, однако в них дается описание относительно успешного применения нонцентрализма на практике. Современная Швейцария – результат различных, в достаточной мере уникальных обстоятельств, поэтому вполне обосновано считать ее особым историческим явлением. Специфические случаи не годятся в качестве моделей, поскольку в иных условиях подражать им мало в чем удастся. Но если Швейцария не годится в модели, то позволительно рассматривать ее в качестве достаточно удачного эксперимента, а на результатах экспериментов можно кое-чему научиться даже тогда, когда условия оказываются существенно отличными.

В основе политической системы Швейцарии – два общих положения: во-первых, питаемое скептическим отношением к власти отрицание господства, всегда в некотором смысле являющееся чужим господством, и, во-вторых, понимание того, что существуют общие проблемы, которые и решать следует сообща, причем по возможности местными силами и без вмешательства извне. Оба принципа нашли блестящее литературное воплощение в драме Фридриха Шиллера «Вильгельм Телль» в образах бунтаря-анархиста Телля и «коммунальщика»

Рютлибунда. Только на основе отрицания власти политическая система существовать не может. Ни «анти», ни «нон» не обеспечивают длительной политической перспективы.

Настоящая книга – похвала нонцентрализму – является в то же время скромным знаком благодарности за драгоценный дар, полученный Швейцарской конфедерацией от немецкого поэта, дар, которому вскоре исполнится двести лет, – драму Шиллера «Вильгельм Телль».

## 2. Центральный аппарат

### Сатирическая увертюра Курта Тухольского

«Центральный аппарат во всем разбирается лучше. У центрального аппарата есть три вещи: способность всегда быть в курсе, вера в свою способность всегда быть в курсе, а кроме того – картотека. В центральном аппарате сотрудники только тем и занимаются, что выясняют отношения друг с другом, но при этом они похлопывают тебя по плечу и говорят: «Дружище, ваша должность не позволяет вам по-настоящему оценить эту ситуацию. Мы в центральном аппарате...»

У центрального аппарата одна первостепенная забота – остаться центральным аппаратом. Да смилуется Господь над нижестоящей инстанцией, отважившейся сделать что-либо самостоятельно! Неважно, было ли сделанное разумно или нет, необходимо оно или нет, срочным было дело или нет – всегда нужно сначала спросить центральный аппарат. Иначе с чего бы ему называться центральным аппаратом?! Да он просто суть таков! И все, кто вне аппарата, пусть зарубят это себе на носу.

В центральном аппарате собрались не умные, а ушлые. Ведь тот, кто занят своим малым делом, может быть и умным, но только не ушлым. Если бы он таковым был, то не занимался бы этим, а отлынивал. От подобной ситуации есть одно-единственное средство – надо предлагать реформирование. Для подготовки реформы заводят новый отдел, разумеется, подчиненный центральному аппарату, присоединенный к нему или приданный ему... Один рубит лес, а тридцать три стоят вокруг: они-то и есть центральный аппарат.

Центральный аппарат – устройство, необходимое для того, чтобы пресекать попытки подчиненных проявлять инициативу и действовать. У центрального аппарата не бывает никаких идей, и именно их исполнением и должны заниматься подчиненные. Центральный аппарат немного святее папы римского, правда, выглядит далеко не так шикарно.

Разумеется, человеку дела в таких условиях нелегко. Он честит центральный аппарат на чем свет стоит, рвет все его предписания в клочья и утирает ими слезы. Закончив это, он женится на дочери какого-нибудь оберкривляки, продвигается по службе и попадает в центральный аппарат, где только что обнаружилась вакансия в отделе картотеки. Оказавшись сам в центральном аппарате, он прокашливается, поправляет галстук, проверяет манжеты и начинает править:



совершенно как центральный аппарат милостью Божьей, полный презрения к простым людям дела, поглощенный склоками с коллегами по аппарату – как паук в паутине, сооруженной другими, мешает нормально работать, отдает бестолковые приказы и всегда все знает лучше.

(Этот диагноз подходит для дошкольных детских учреждений, министерств иностранных дел, газет, страховых фондов, ведомств по охране леса, банковских правлений и представляет собой, разумеется, шутовское преувеличение, не соответствующее только одному заведению – тому, где ты работаешь.)»

(1925)

Как же так случилось, что эти либеральные немцы, когда вместе с революцией 1848 года не сбылась их мечта – единство в свободе, – согласились променять свободу на единство и в конце концов превратились в тот бесславный тип, который в конце столетия получил наименование национал-либерала?

*Wilhelm Röpke, in: Wilhelm-Röpke-Brevier / Вильгельм Рёнке. Соч.*

### **3. Ренессанс федерализма**

Федерализм и субсидиарность вновь обрели актуальность. В последние годы под влиянием тройного фактора – централистского государства всеобщего благоденствия, европейского интеграционного процесса и глобализации – сформировалось сильное политическое движение. Под флагами федерализма и субсидиарности оно борется за то, чтобы вопросы решались по возможности на уровне граждан, за солидарность, за ясное выражение и понимание жизненных потребностей и соответствующих функций, за углубление местной и региональной автономии, за нарастание соревновательности в налоговой сфере. Федералистское движение чрезвычайно разнородно. За усиление федерализма выступают либертарианцы и ордо-либералы, коммунитаристы, левые с анархистским уклоном и разного рода «зеленые» группировки, а также консерваторы. При столь разнообразной социальной базе у этого движения разнообразны и политические мотивы. Либералы со скептицизмом относятся как к централистскому государству всеобщего благоденствия, занятому перераспределением, так и к прогрессирующей унификации, в том числе в области права, а также к чрезмерной регламентации в рамках Евросоюза. Левые и «зеленые» в первую очередь выступают против социальных и экологических негативных последствий глобализации, а консерваторы сетуют на углубляющийся распад традиционных институтов, морали и ценностей в чрезвычайно зарегулированном и технизированном обществе информационной индустрии и сферы услуг.

Не следует недооценивать действенность подобного альянса представителей самых разных политических направлений, объединенных общими целями. Правда, последовательные либералы должны заботиться о том, чтобы их понимание федерализма и принципа субсидиарности было выражено самым ясным образом. Глобализация заключает в себе уникальный исторический шанс действенного ограничения централистского государства,

занятого социальной уравниловкой, регулированием и перераспределением путем передачи законодательных и налоговых полномочий более мелким, по крайней мере частично автономным, единицам.

При этом борьба за расширение федерализма, гибкости и соревновательности должна одновременно вестись на различных фронтах. Необходимо противодействовать как внутригосударственным сторонникам централизации и регулирования, так и централистским тенденциям в Европейском Союзе. Одновременно с этим следует сдерживать направленные против соревновательности, собственности и прочие противоречащие правовому государству формы организации на муниципальном и региональном уровне. Если борьбу по всем этим направлениям не вести одинаково последовательно, возникает угроза паралича. Выражаясь метафорически, можно сказать, что нам грозит повторение судьбы немецкого либерализма 1848 года, который не смог достичь и национального единства, и гражданской свободы одновременно.

Понятие федерализма, отражающее скептическое отношение к централизму, выдвигает на первый план многочисленные преимущества конкурирующего множества принимающих решения политических инстанций. Нонцентрализм и децентрализм различаются тем, что последний предполагает наличие некоего центра, который хотя и отдает некоторые (административные) полномочия органам местного самоуправления, однако сохраняет в своих руках общий контроль. Что же касается нонцентрализма, то он свободен от веры в какую-либо регулиющую и регламентирующую центральную инстанцию.

Идея федерализма возникла в борьбе между централистами и антицентралистами. Антицентралистов называют еще – с пренебрежительным оттенком – партикуляристами, что вообще не соответствует их самосознанию, поскольку они расценивают себя представителями малых самостоятельных единиц, а вовсе не фрагментами, частицами чего-либо. Обозначение «автономисты» было бы более уместным. В XIX веке националистические представления о связи политической автономии и экономической автаркии с оборонительной мощью породило роковое требование необходимости минимальных размеров государства, обеспечивающих его «способность к выживанию», однако существование в XX веке различных малых государств, чрезвычайно успешных и в политическом, и в экономическом плане, опровергло это требование. Тот факт, что культура процветала прежде всего в малых и очень малых государствах, подтверждает пример античных Афин, Флоренции времен Ренессанса и Веймара эпохи немецкой классики. Правда, тенденция к централизации подпитывалась не только националистическим стремлением к экспансии, но и нарастающим разделением труда в

экономике, а также необходимостью технической специализации. Поэтому сторонники технического прогресса по большей части были вдохновенными сторонниками централизации.

Противостояние и компромисс между централистами и автономистами играли решающую роль в истории всех федеративных государств. В Швейцарии их апогей пришелся на период между 1798 и 1848 годами. Правда, конфликты между более и менее мощными центрами, как и борьба за доминирующие позиции при принятии политических решений, являются общей чертой всемирной и европейской истории. Об этом стоит напомнить, поскольку европейский процесс формирования государственных и социальных структур, который мы продолжаем переживать, представляет собой непрерывную смену централистских и партикуляристских тенденций в условиях постоянно нарастающей социальной и научно-технической сложности организации общества, развивающего специализацию.

В первой фазе спад феодальной борьбы родовых структур привел к появлению монопольного владения землей, которое приходилось отстаивать в борьбе как с внутренними, так и внешними силами. Монархические правители стремились добиться властной и фискальной монополии, установив сначала специфические суверенные права и административные полномочия, а затем выстроив аппарат чиновников и регулярную армию. Борьба за выживание – за монополию на землю и власть – была завершена в XVII веке с установлением формы суверенных государств, обладающих определенной территорией.

Во второй фазе происходила постоянная конкурентная борьба за распределение государственной монополии на власть между дворянством, духовенством и буржуазией. При этом монархи, занимавшие центральную позицию, старались сохранить свое доминирующее политическое положение при помощи баланса противодействующих сил. Эта специфическая конфигурация породила в континентальной Европе абсолютную монархию, подчинившую сословия центральной власти верховного правителя. Такое сословно-монархическое устройство рухнуло, лишь когда часть третьего сословия вследствие индустриально-технического развития вышла за рамки сословных привилегий, ощутив их как несообразные времени и мешающие ее подъему.

В третьей фазе «новое» третье сословие создало для себя иной порядок на основе равенства перед законом, свободы личности и собственности, а также обязательности правовых норм для всех ветвей государственной власти. Тем самым оказалось упраздненным разделенное на сословия общество, как и система государственных союзов. Место их заняло национальное гражданское общество.

Создание национальных государств решило принципиальный конфликт между сословным и гражданским обществами. В четвертой фазе возник конституционный конфликт распределения государственной властной монополии по вертикали. Только в этой ситуации можно совершенно точно говорить о федерализме и централизме как противоположных подходах к распределению власти между центром и составляющими. Федералисты, к которым относились в первую очередь консерваторы и правые либералы, отстаивали возможно полный суверенитет местных структур, тогда как централисты, то есть в первую очередь левые либералы и социалисты, выступали за усиление центра.

Объединение социалистов и либералов после 1945 года привело в пятой фазе к появлению государства всеобщего благоденствия, интенсивно осуществляющего регулирование и перераспределение; сильная централизация возникла в таких областях, как социальное обеспечение, экономика, транспорт, землепользование и охрана окружающей среды. Стремительное разрастание государственных функций вызвало постоянное усиление регулирования, увеличение государственного аппарата, государственного долга и налогового бремени. Унификация международного права в ходе заключения государственных договоров и расширение коллективных соглашений, таких как Евросоюз, продолжали подрывать автономию на местных уровнях. Сильная централизация придала новый импульс федералистскому движению в условиях, когда возросшая мобильность людей, товаров и капиталов под знаком глобализации, а также все более критическое отношение к национально-государственным институтам и нормам оказывают все более динамизирующее воздействие на ситуацию.

Снова смещая центр тяжести общества на нижние ступени, мы тем самым пытаемся вернуть отдельному человеку – а вернее, семье – прочную основу, самоопределение, а значит и гарантии существования, потеря которых стала подлинным несчастьем для миллионов.

*Wilhelm Röppe. Masse und Demokratie / Вильгельм Рёнке. Масса и демократия*

## **4. Федерализм и субсидиарность**

### **Многозначные понятия**

#### **4.1. Федерализм – стратегия компромисса**

Преподающий в университете штата Алабама американский политолог Уильям Стюарт собрал с научной скрупулезностью, дополненной освежающей дозой игрового азарта и коллекционерской страсти, 495 толкований федерализма, расположил их по алфавиту, аргументировал цитатами и прокомментировал в пронизательной вводной статье. Тем самым он подтвердил многообразие федералистских структур, заключенных в истории понятий, социально-политических институтов и их влияния, а также фантазию научных и политических комментаторов, постоянно находивших и изобретавших новые эпитеты и метафоры, чтобы выразить всю сложность термина «федерализм». Например, Мортон Гродзин описывает американский федерализм как подобие «мраморного пирога», в котором «разноцветные составляющие неразрывно переплетены, так что отличающие их цвета создают вертикальные и горизонтальные прожилки, а также неожиданные завихрения». Из той же кулинарной сферы позаимствовано понятие федерализма как «спагетти» («образ спагетти навеян параллельными тенденциями расхождения и схождения» – Stewart, 1984, p. 161) и как «кисло-сладкого блюда», в котором помощь центра хотя и кажется сладкой, однако ее условия и цена кислы, а потому могут отпугнуть.

Если даже в рамках одного языка у федерализма обнаруживается 495 различных толкований, то что же говорить о множестве проблем понимания, возникающем при переводе и применении в рамках соответствующего исторического и национального контекста. Это слово то и дело используется как позитивное обозначение собственной программы, но в то же время получает явно негативную окраску в устах политического противника. Компромисс между централистскими

и нецентралистскими устремлениями уже заложен в самом понятии. Классическая интерпретация этого вопроса была изложена в «Федералистских трактатах» Гамильтона, Мэдисона и Джея 1787 года (Federalist Papers, 1964).

Английская терминология последовательно различает федерализм (соотносимый с федеративным государством) и конфедерализм (соотносимый с союзом государств), чему соответствуют два определения: «федералистский» и «конфедералистский». Второе понятие в немецком языке, к сожалению, используется мало, что приводит к разного рода недоразумениям, в первую очередь при обсуждении Конституции Евросоюза.

Чтобы не запутаться во всех этих проблемах толкования и истории понятий, лучше всего, наверное, держаться ближе к дословному пониманию. «Федералисты» в изначальном смысле – «сторонники союза», так что англосаксонское восприятие этого слова, в котором прежде всего слышится централистская тенденция, не совсем уж ошибочно. Европейский Союз, по расхожему представлению, является образованием с чертами как конфедеративными (союз государств), так и федеративными (союзное государство). «Федерализм» – не просто противоположность «централизму», это понятие обозначает, кроме того, и альтернативу «автономизму», «партикуляризму», а также «конфедерализму». В результате федерализм в противостоянии последним выражает централистскую тенденцию, а в противостоянии централизму обнаруживает тенденцию децентрализма. Наглядно это можно представить в виде следующей схемы:

центробежные тенденции

**Альянс**

**Союз государств**

**Федерализм**

конфедерация

федерация

центростремительные тенденции

## **Унитарное государство**

### **Децентрализованное унитарное государство**

*Источник: Föderalismus, in: Wörterbuch Staat und Politik. München, 1991.*

Двойственный характер федерализма нашел отражение и в терминологии. В немецком языке «федерализм» означает укрепление субъектов союзного государства, что тем самым является антитезой централизму. С основанием единого немецкого государства в 1871 году прежняя политическая контроверза национализма и партикуляризма уступила место новому конституционному противопоставлению централизма и федерализма. Федералистами считались те, кто отстаивал федеративную организацию германского рейха, сопротивляясь централистским тенденциям. В чрезвычайно важное для идеологической истории Швейцарии время – между 1798 и 1848 годами – развернулось противостояние партикуляристов, федералистов и унитаристов. Эта эпоха швейцарской истории чрезвычайно актуальна в отношении процесса европейской интеграции, хотя не может быть и речи о прямом переносе швейцарского опыта на европейский уровень. Не исключено, что уже тогда за необходимую либерализацию была заплачена слишком высокая цена централизации. Федералисты в Швейцарии противостоят унитаристам, и потому были и остаются противниками централизма, а тем самым и сторонниками кантональной автономии в рамках конфедерации.

Различные национальные традиции выработали несхожие понимания одних и тех же слов, что в истории политических понятий является скорее правилом, чем исключением. Далее будут кратко обрисованы некоторые характерные черты этих национальных вариантов.

#### *Франция*

Диалектика единства государства и федерализма наложила отпечаток на всю историю Франции. Французское государство всегда понималось как средство осуществления централизации. Национальность, государственность, справедливость, порядок и централизованность до такой степени слились в этой стране в единую идею, что и децентрализация может быть представлена лишь как деятельность центральных органов. Это следует учитывать прежде всего в отношении французского взгляда на Европейский Союз.



Так называемые федеративные торжества 1790 года во Франции были связаны с объединением разрозненных ранее ополчений третьего сословия в централизованную национальную гвардию. Федеративное движение вдохновлялось идеей центра. В то же время федералистское движение, жестоко подавленное якобинцами, было очевидным децентрализованным. С тех пор «федерализм» во Франции несомненно звучит как негативная характеристика и оказывается в одном ряду с феодализмом, клерикализмом, антидемократизмом и, в конце концов, сепаратизмом.

### *Федеративная Республика Германия*

После Второй мировой войны в рамках дискуссии о Конституции ФРГ состоялись дебаты о федерализме, сопоставимые со швейцарскими дебатами XIX века, а вероятно, и испытавшие на себе их влияние. Как и в Швейцарии, речь шла о трех принципиальных концепциях государственного устройства, причем федералистский вариант занимал промежуточную позицию. Иная ситуация складывается в наши дни при обсуждении перспектив Европейского Союза. На повестке дня – федеративный и конфедеративный варианты устройства, тогда как централизованное европейское государство вообще не является предметом обсуждения. Уместно вспомнить англо-американское содержание соответствующих слов и истолковать в связи с этим федералистский элемент как углубление, а не ограничение центральных элементов союзного государства Европы. Ссылка на «федеративное устройство» в Европе – вовсе не повод для успокоения тех, кто стремится к максимально возможной автономии и максимально широкой защите прав меньшинств в рамках сообщества. Европейские федералисты – сторонники «общеевропейского федеративного государства», а потому в сегодняшней ситуации, когда Евросоюз является гибридным конфедеративно-федеративным образованием, представляют, скорее централистские тенденции.

Немецкий политолог Фриц Шарпф в своей, в целом благосклонной к принципу федерализма, монографии о «вариантах федерализма» (Scharpf, 1994) говорит о «нулевой сумме» конфликта полномочий. С учетом реально существующей нехватки финансовых средств на всех уровнях и ограниченных возможностей изыскания дополнительных фискальных ресурсов такая оценка представляется реалистичной. По мнению Шарпфа, у федерализма в Германии нет будущего без конституционной реформы, без реформы, «которая как раз по экономическим причинам была бы направлена на возвращение законодательных, фискальных и формирующих полномочий федеральным землям». Он справедливо сожалеет, что понимание этого еще не стало достоянием широких кругов, поскольку его соображения не согласуются с господствующим в

Федеративной Республике Германии централистским настроем. Именно поэтому взгляды Шарпфа заслуживают внимания, как и его предостережение от общеевропейской экономической политики, которая «приглушает протекционистские устремления отдельных национальных государств, заменяя их нарастающим протекционизмом на уровне всего Евросоюза». Впрочем, что касается заслужившей похвалы Шарпфа швейцарской «стратегии ниш» (в качестве примера он называет миграцию иностранцев, оказание услуг в финансовой сфере и школы-интернаты), то это скорее результат частной автономии, нежели экономической политики малых автономных государств, к которой также можно было бы отнести критику относительно протекционизма на внутригосударственном уровне, адресуемую Шарпфом Евросоюзу. Либералы и сторонники свободной торговли в ходе истории вновь и вновь пропагандировали централизацию как противоядие против местного протекционизма и вмешательства в экономику, как средство дальнейшего расширения поля деятельности путем приватизации и дерегулирования. По этой причине либералы в Швейцарии, как и ранее либеральные конституционалисты – «федералисты» – в США, выступали за расширение союзных компетенций. Тем, кто в Европейском Союзе пропагандирует возможности насильственного дерегулирования при помощи центра, следует иметь в виду сомнительный исторический опыт формулы «дерегулирование под патронажем центральной власти». В этой связи также необходимо задуматься над вопросом, не была ли ошибочной последовательно проводимая Бисмарком стратегия объединения немецких земель.

## США

В истории Соединенных Штатов федерализм играет важную роль. Политическая борьба определялась столкновением федералистов и антифедералистов, настроенных автономистски (а затем и сепаратистски). Унитаристские проекты в Америке не имели поддержки, поскольку не находилось политически значимой группировки, выступающей за единое централистское американское государство. «Федералисты» отстаивали централистские позиции, выступая *против* неограниченной автономии штатов в рамках свободной конфедерации и *за* интенсивное сотрудничество штатов при наличии у федерации важных полномочий, тогда как сторонники конфедеративного, но столь же свободного по своей основе устройства, определяли себя как «антифедералистов». В английском языке до сего дня сохранилось централистское понимание федерализма. Когда в начале 90-х годов XX века в Маастрихтском договоре слово *federal* должно было быть использовано для обозначения максимальной самостоятельности стран-членов Евросоюза, английская сторона его отвергла, сославшись на то, что тем самым выражается

стремление к большему единству и централизму в Европе. Тогда пришлось прибегнуть к понятию субсидиарности. Правда, в Америке отмечается тенденция децентралистского толкования федерализма, то есть в континентально-европейском духе, и за этим стоит стремление положить предел нарастающему усилению федеральных властей в XX веке.

После Второй мировой войны в США все более подчеркивалась свободолюбивая составляющая понятия «федерализм», одновременно она прославлялась с позиций приобретающих большую популярность консервативных ценностей, как политико-моральный постулат. Так, Феликс Морли в своей книге «Свобода и федерализм» (F. Morley. Freedom and Federalism), вышедшей в 1959 году, пишет, что «свобода – самое драгоценное из прав, доставшихся человеку от Бога по рождению, а самое лучшее для нас средство обеспечения свободы – политический инструмент федерализма». Либеральную проповедь федерализма – понимаемого в европейском смысле, с децентралистскими тенденциями, – можно найти в чрезвычайно поучительной работе Клинта Болика «Европейский федерализм» (C. Bolick. European Federalism, 1995), в которой тот обращается как к американцам, так и к европейцам, формулируя положения, столь же емкие, сколь и убедительные.

### *Швейцария*

Понятие федерализма вошло в политическую жизнь Швейцарии в начале XIX века. Наполеон, которого часто считают реставратором федерализма в оккупированной Францией Швейцарии, его ненавидел. «Федералисты» были для него врагами, он противопоставлял им «патриотов», сторонников Франции.

Швейцарский историк Беатрикс Месмер предупреждает в одной из своих статей «Без новых мифов» (B. Mesmer. Kein neuer Mythos, 1992) об опасности нового мифа о швейцарском федерализме, а также о комплексе швейцарской образцовости, модели для подражания. «Во всяком случае следует проанализировать швейцарский федерализм как явление в рамках реальности одной страны, прежде чем предлагать его Евросоюзу в качестве чудодейственного политического средства из швейцарской домашней аптечки». Месмер характеризует швейцарский федерализм как «постоянно смещающийся компромисс между устоявшимися структурами», как последовательное распределение полномочий, окончательно не закрепляемое и постоянно реагирующее на новые потребности и требования.

Между прочим, нельзя не заметить, что в швейцарской дискуссии о федерализме, как правило, речь идет лишь об отношениях конфедеративной власти и кантонов, в то время, когда тема автономии коммунальных структур считается проходящей по другому ведомству. На это есть свои причины. Кантоны, которые – по крайней мере на словах – отстаивают свои права перед конфедерацией и демонстрируют антицентрализм (пока это ничего не стоит), как правило сами выступают в отношениях с муниципальными структурами с централистских позиций (если речь не идет о децентрализации издержек или других политических тяготах). Единственным противовесом для кантонального централизма оказываются многочисленные представители муниципальных органов, составляющие обычно не менее трети депутатов кантонального парламента. Однако и у этого «автономистского лобби» разговоры о самостоятельности продиктованы своекорыстными интересами и направлены на усиление личной политической власти, то есть желанием повелевать, но не платить. В изящном, но, к сожалению, слишком мало используемом исследовании по муниципальной автономии кантона Граубюнден «Смерть муниципальной свободы» американский политолог Бенджамин Барбер (B. Barber. The Death of Communal Liberty, 1974) показал, как «федерализм», то есть включение кантона Граубюнден в конфедерацию, ускорил смерть муниципальной автономии в рамках кантона, вместо того чтобы приостановить ее. Это обстоятельство могло бы быть интересным прежде всего для тех, кто проводит аналогию между процессом формирования швейцарской конфедерации и интеграционным процессом в Европе и мечтает в связи с возможным вступлением в Евросоюз о расширении кантональной, региональной и местной автономии, поскольку, мол, «Брюссель» находится еще дальше, чем «Берн». Представление, будто федеративные структуры ограничивают возможности и полномочия ближайшей нижней ступени – субъектов федерации – и при этом усиливают за ее счет структуры муниципальные, региональные, кантональные, является фатальным заблуждением. Делегирование суверенитета, как показывает имеющийся опыт, – улица с односторонним движением. Возможно, отнюдь не случайно именно американец, то есть сторонний наблюдатель, установил факт смерти свободы на муниципальном уровне, тогда как эта самая структура по-прежнему превозносится в учебниках по основам гражданских знаний как «ячейка» нашего государства. Разумеется, муниципальные образования в Швейцарии не умерли, однако с их автономией дела обстоят неважно, и потенциал этих ячеек столь же мало впечатляет, как и потенциал кантонов. Кто всерьез говорит о «духе федерализма» и связанном с ним принципе субсидиарности, должен, как мне представляется, иметь при этом в виду и местное самоуправление. На местном уровне ясное соотнесение задач и необходимых расходов удается более всего, а контроль за органами власти касается при этом не только организаций, но и конкретных лиц. Органы местного самоуправления могли бы экспериментировать в области

реформ приватизационных планов и адресной социальной помощи, являясь при этом не тормозами, а первопроходцами.

### **Заблуждения и новые импульсы**

Вновь обнаруженные антибюрократические черты, базисные элементы демократии, пробудили уважение к федерализму у представителей левых политических кругов (хотя в этих кругах употребление данного термина, в силу его «дурной наследственности», чаще всего избегали, а вели речь о «гражданских инициативах», «регионализме» и «базисных группах» демократии). В 1970-е годы с развитием экологического движения сформировались три концепции – «прекрасное в малом» (*small is beautiful* – Schumacher, 1977; Kohr, 1995), концепция конвивальности\* и «малых сетей» (Illich, 1975).

Новый импульс идее федерализма придали смешение самых различных реально существующих этнических групп, размывание политико-исторических границ, а также тесное переплетение структурных и инфраструктурных экономических сфер. В мультикультурных обществах с высоким уровнем разделения труда более реалистичной моделью будет скорее «леопардова шкура», чем «шахматная доска», а попытки реализовать «четкое разграничение и разделение» территориальных и фискальных полномочий на сегодняшний день можно считать совершенно несостоятельными. В конечном итоге такие потуги могут привести разве что к бредовой идее «этнических чисток» по боснийскому варианту, который никак нельзя принять в качестве образца для подражания.

Модель «динамического федерализма», предлагаемая экономистами Райнером Айхенбергером и Бруно Фрайем (Eichenberger-Frey. Eine „fünfte Freiheit“ für Europa, 1996; Frey. Ein neuer Föderalismus für Europa, 1997), носит самые разные утопические черты, однако ее ориентация на идеи о функциональных, конкурирующих и взаимопересекающихся единицах со своей юрисдикцией актуальна и реальна. Эти общности, сокращенно именуемые FOCJ (*functional, overlapping, competing jurisdictions* – функциональные, пересекающиеся, конкурирующие юрисдикции), задаются согласно «функции, которую они должны выполнить», а поскольку каждой новой функции соответствует иной объем юрисдикции, они начинают конкурировать в борьбе за привлечение на свою сторону муниципальных образований и граждан. Они обладают фискальной автономией – и это, пожалуй, кардинальный момент, но в то же время и самое

---

\* От лат. *convivo* – жить вместе.

слабое звено при реализации идеи. Возможно, исходить следовало бы вовсе не из налогов, а из цен или тарифов и «членских взносов», поскольку трудно представить себе какую-либо уже существующую территориальную единицу, которая согласилась бы расстаться с некоторой частью своих фискальных полномочий, и так же трудно представить себе налогоплательщиков, готовых терпеть дополнительных сборщиков налогов. Дальнейшее затягивание налоговых гаек вряд ли может оказаться эффективным, ведь вызываемые этим потери производительности и провоцируемый уход от налогов в конечном счете приведут к сокращению налоговых поступлений. Однако не исключено, что так называемые «узкие места» общественного финансирования в действительности вскоре окажутся тупиками, из которых придется искать выход, возвращаясь к исходной точке. В этой ситуации подобные функциональные единицы могут стать достаточно привлекательными. Такой подход является творческим, потому что направлен не на централизацию и унификацию, а способствует разнообразию, не ущемляющему гибкости. Тем самым ему, возможно, удастся избежать столь наглядно описанной Шарпфом «ловушки взаимных переплетений», заключающейся в том, что в одно и то же время ослабевает желание к нахождению компромиссов и поиску консенсуса, снижается готовность и способность нести соответствующее финансовое бремя. При этом растут коллективные ожидания, претензии и требования. Тогда-то и приходит час забытой было частной автономии как стратегии решения проблем, открывающей прямой путь к нахождению компромиссов, распределению финансового бремени среди участников и не за счет грядущих поколений, а за счет тех, кто живет и действует в настоящий момент. Предел привлечения заемных средств у подобных автономных единиц соотносится с собственными финансовыми возможностями, а также с кредитоспособностью, но над соотношением затрат и результатов постоянно висит столь полезный в этой ситуации дамоклов меч потенциального банкротства. Частное право имеет дело с возможностью разнообразия заключаемых договоров, которые вовсе не должны носить универсальный характер, так что оказывается допустимым «кроить законодательство в соответствии с потребностями и по индивидуальной мерке» при минимуме принуждения и максимуме эффективности. К чему приведет в конечном итоге последовательное развитие идей функциональных единиц – к конфедеративной модели самоорганизации или другим единицам и структурам, выделяемым на основе частноэкономических или частноправовых отношений, – сказать в данный момент трудно. Что представляют собой предприятия, работающие в сфере обслуживания (с участием общественных финансов или без), как не автономные в правовом отношении, функциональные, пересекающиеся, конкурирующие действующие силы, то есть те самые FOCJ?

В 1960–1970-е годы был провозглашен лозунг федерализма сотрудничества, до сих пор блуждающий в умах и представляющий собой концептуальную противоположность соревновательному федерализму. В сочетании с так называемыми дискуссиями о регионализме «федерализм сотрудничества» способствовал скорее централистским тенденциям и идее «выравнивания региональных различий», в конечном счете выхолащивающей местную автономию. Регионалисты всегда расходились в вопросе о том, не являются ли регионы четвертым уровнем (наряду с муниципальным, уровнем субъектов конфедерации либо федерации и уровнем национальным либо интернациональным), пересекающем границы других уровней, а также должны ли региональные единицы дополнять существующие территориальные единицы или же быть им альтернативой. Открытым остается вопрос, относить ли эти течения к централистским или же нецентралистским. С точки зрения нонцентрализма идея «Европы регионов» должна быть отвергнута. Регионы всегда будут зависимы от некоего центра, покровительствующего им, и потому устанавливающего «псевдоавтономию».

Идея выравнивания региональных различий, а также экономических инициатив, направленных на содействие развитию определенных территорий за счет дотаций и кредитов на специальных условиях популярна прежде всего у тех, кто выигрывает от подобных финансовых перераспределений. Концепция выравнивания региональных различий финансовыми операциями такого рода в среднесрочной перспективе оказывается неэффективной, а в долгосрочной – контрпродуктивной. Слишком часто финансовые вливания попадают не в те каналы, которые подразумевались, нередко – обратно в центр, так что неудачность подобной «помощи развивающимся регионам» можно доказать и в национальном, и в наднациональном, общеевропейском контексте. В результате идея внутрирегионального или межрегионального перераспределения общественных средств в значительных масштабах оказалась не столько привлекательной, сколько вызывающей отрицательные эмоции. В конечном итоге она представляет собой не что иное, как бесполезную попытку путем вмешательства исправить ошибки, допущенные в ходе навязанных сверху унификационных действий, то есть такое исправление ошибок, которое ведет к новым. Однако идея финансовых трансфертов и финансовой «помощи» слабым в финансовом и структурном плане регионам пользуется значительной политической популярностью, как и все проекты выравнивания, при которых у «богатых» что-нибудь отбирают, чтобы отдать «бедным». Сколько из этих средств в ходе перераспределения остается в самом аппарате, попадает к тем, кто в помощи не нуждается, направляется мимо цели, – все это остается тайной осуществляющих перераспределение и утверждающих таким образом свою легитимность и незаменимость. Не удивительно, что крайне низкой оказывается заинтересованность представителей органов власти, отчасти и

финансируемых этой властью исследователей, в эффективном контроле за подобными конституционными реликтами.

## **Выводы**

Классический континентальный европейский федерализм является конституционно-правовым движением, выступающим за максимально возможное соблюдение самостоятельности и прав субъектов федеративного государства. Он обращается к исторически установившимся, а не сконструированным жизненным сферам и противится любой форме централизма, унитаризма и коллективизма. Федерализм как концепция политического устройства и как мировоззрение входит в традицию аристотелевско-схоластической социальной теории, рассматривающей семью в качестве минимальной социальной единицы, лежащей в основе любой политической общности. Модель малых жизнеспособных объединений (семья, церковная община и гражданская организация, профессиональные объединения и т.д.) как средства против договорно оформленных, основанных на просветительском индивидуализме унитарных государств лежит в основе и «Политики» Альтуссиуса, духовного отца классической теории федерализма, и католического социального учения.

Наряду с такой трактовкой федерализма, вытекающей из аристотелевско-схоластической картины мира, в XIX веке оформилось иное его понимание, обусловленное просветительским мышлением. Оно ссылается на индивидуальную свободу и самоопределение, на нецентралистские, неиерархические структуры, свободные соглашения и объединения. Это принципиально скептическое отношение к власти и господству, к централизации, бюрократии и иерархии нашло сторонников как среди либералов, так и среди социалистов.

После 1945 года сформировалось новое научное понимание федерализма, вызвавшее симпатии у социологов и экономистов. Строя свою аргументацию на теории систем, эта версия федерализма рассматривает политические и социальные структуры как «системы взаимодействия», как сложную двусторонность и неустойчивое равновесие частных и регулируемых из центра сил самоуправления, входящих в систему элементов и центральной системы руководства. Чем больше уровней включает организация системы и чем больше самоуправляемых элементов в нее входит, тем выше ее стабильность и способность к адаптации в новых условиях. Системы, допускающие автономию своих подсистем, сложны и плохо поддаются управлению. На первый взгляд они менее эффективны, чем централизованные



системы и располагают меньшими властными внешними и внутренними возможностями. Автономия несет в себе риск неоптимальных решений проблем. Однако эффективность общей системы измеряется не только ее властно-силовыми качествами, но способностью противостоять патологическим проявлениям власти и силы, адаптироваться и обучаться. Мирно конкурирующие, по возможности автономные вплоть до самых мельчайших единиц подсистемы создают условия для длительной соревновательности различных моделей, включая системы вмешательства и перераспределения. Они допускают множество самых различных ошибок и заблуждений, но позволяют при этом избежать унифицированных центральным аппаратом значительных заблуждений и ошибок. Оптимизация достигается за счет возможности сравнения параллельных процессов, заимствования удачных образцов и целенаправленного воздержания от замеченных ошибок. Чем свободнее протекает коммуникация, тем быстрее и эффективнее идет процесс обучения. Автономные подсистемы являются аналогом некоторых элементов рынка в политической сфере. С позиций национально-экономической теории сообщество автономно принимающих решение нецентралистских единиц представляется выигрышным, тем более что соотношение между полезным результатом и затратами, между получением социальных благ и отчислениями на социальные блага могут быть представлены в очевидном и просчитываемом для участников виде.

#### **4.2. Субсидиарность – не чудодейственный принцип**

Федерализм нередко связывается с принципом subsidiarности, который, правда, не ограничивается государственным устройством, распространяясь также на социальную, экономическую, церковную, культурную и иные сферы. Он базируется на фундаментальном разделении индивида, государства и общества, заложенном уже Аристотелем. Принцип subsidiarности исходит из того, что для решения общих проблем следует опираться на минимальную общность, а единицы высшего порядка включаются только тогда, когда на более низком уровне возникает потребность в социальной и политической поддержке. С такой точки зрения государство оказывается subsidiарным, поскольку опора на собственные силы, помощь семьи и благотворительных организаций обладает приоритетом по отношению к помощи государства, а решение проблем на коммунальном уровне – по отношению к решениям региональным, на уровне субъектов федерации, национальном и международном. Классическая формулировка subsidiarности содержится в энциклике *Quadragesimo anno* папы Пия XI 1931 года: «То, что отдельный человек в состоянии делать по собственной инициативе и

собственными силами, не следует передавать в общественное ведение, и точно так же было бы несправедливым, если бы большие сообщества более высокого порядка брали на себя то, что могут совершать и доводить до конца более малые сообщества более низкого уровня – это имело бы негативные последствия и было бы противно общественному порядку. Любая общественная деятельность по сути своей и понятию субсидиарна; ей надлежит поддерживать части общественного тела, но не следует ни разрушать их, ни поглощать их».

В наше время принцип субсидиарности понимается прежде всего как принцип распределения полномочий и задач между различными иерархическими ступенями федеральной системы, хотя изначально он был направлен на разграничение частной, личной сферы от сферы общественной, политической, то есть должен был отвечать на актуальный вопрос о приватизации или, напротив, передаче функций в государственное ведение.

С либеральной точки зрения данный принцип обеспечивает свободу индивидуума, защищая его от притязаний коллектива и в особенности от всех форм государственного принуждения. Его выражением являются формулы *«in dubio pro libertate»* (в случае сомнения – в пользу свободы) и *«soviel Freiheit wie möglich, soviel Zwang als nötig»* (как можно больше свободы, как можно меньше принуждения). Классическую формулировку принципа субсидиарности можно найти в католическом социальном учении: «человек как индивидуум должен сам решать любую задачу, с которой он сталкивается, если он способен на это. Общественные силы включаются по мере необходимости» (Klüber. Stichwort «Soziallehre», in: Lexikon für Theologie und Kirche, 1957 / Ф. Клубер, статья «Социальное учение»).

Все эти формулировки объемно обозначают тенденцию в пользу индивидуального решения проблем с привлечением как можно более узкого круга других лиц. Однако определения типа «в случае сомнения», «по возможности – в случае необходимости», «если способен» требуют пояснений. Существует опасность выхолащивания принципа, если он из-за соответствующей интерпретации тех самых условий, при которых включение более высокого уровня социальной организации «оправдано», будет использоваться в интересах централизма. Тогда на практике он превратится в свою противоположность, а для обращения (в интересах «большого порядка») к центральным и более высоким инстанциям обнаружатся все новые и новые аргументы.

Худший вариант, когда способность решения проблем начинают измерять финансовыми возможностями. Централизованная бюджетно-налоговая система неизбежно ведет к тому, что низшие инстанции оказываются «неспособными» к выполнению инфраструктурных задач, и открывает по сути одностороннее движение в сторону централизации. Если подчиненные

структуры лишаются налоговых поступлений, то нетрудно заявить об их «финансовой несостоятельности», что оправдывает дальнейшую централизацию. Хотя принцип субсидиарности и требует, чтобы общие проблемы решались по возможности на самой низшей инстанции, однако он не содержит критериев, позволяющих определять, решение каких задач в каждом случае «возможно» на той или иной ступени. Этот принцип нейтрален относительно централизма и нецентрализма, приводя на практике к дополнительному сдвигу в сторону централизации. Учитывая тот факт, что любая администрация претендует на выгоду, перекадывая в то же время расходы по возможности на более высокую инстанцию, получается, что у принципа субсидиарности нет тормозов, которыми можно было бы воспользоваться в собственных интересах.

По этой причине принцип субсидиарности необходимо уточнить и заострить с учетом системной склонности к централизму так, чтобы он предполагал возврат полномочий, ответственности и финансов возможно малой и близкой к решаемой проблеме автономной структуре, как только на более высоком, центральном, уровне эта проблема не решается адекватно или для ее решения не выделяется достаточно финансов. Следует конституционно закрепить изначальную нецентралистскую тенденцию принципа субсидиарности: преимущественные права малых или частных структур. Принцип субсидиарности в сочетании с постулатом децентрализации требует, чтобы во всех случаях провала государства и центрального аппарата принималось решение о приватизации, децентрализации и дерегулировании.

Правда, решение общественных задач на коммунальном уровне не всегда оказывается идеальным. Коммунальные органы могут злоупотреблять своей автономией, внедряя необоснованную регламентацию под прикрытием демократизма и будучи ведомыми элементарным популизмом. Принцип «ограничения власти» должен действовать и на уровне местного самоуправления: неограниченная демократия не может осуществляться за счет каких бы то ни было меньшинств. И на этом уровне сохраняют значимость такие важные принципы, как основные свободы, равенство перед законом, свобода торговли и предпринимательства, защита личности, гарантии собственности. Кроме того важны и такие процедурные правила, как недопустимость произвола, необходимость взаимного доверия, соблюдение юридических формальностей, *in dubio pro libertate* (в случае сомнения – в пользу свободы), *in dubio pro reo* (в случае сомнения – в пользу обвиняемого), «закон обратной силы не имеет».

Значительная часть проблем, с которыми в течение последних тридцати лет пытались справиться путем регионализации, создания специальных объединений, фискального

федерализма и централизации, в будущем подлежит решению через приватизацию (по принципу «кто пользуется, тот и платит, а государство в случае необходимости оказывает адресную помощь»).

Если представители народа получают за свою деятельность плату, то это отнюдь не пробуждает в них заинтересованности в добросовестном выполнении своих функций, скорее они оказываются заинтересованными в том, чтобы как можно дольше обеспечивать для себя выполнение этих функций.

*Benjamin Constant. Politische Schriften / Бенжамин Констан. Собр. соч.*

## **5. Нонцентрализм и налоговая система**

Тот, кто в связи с понятиями «автономия», «идентичность», «демократия», «защита прав меньшинств» заговаривает о таких вещах, как финансы и налоги, легко попадает под подозрение, будто он материалист, ни о чем кроме денег не думающий. Конечно, не стоит абсолютизировать финансовую сторону этих проблем, но игнорировать ее также нельзя. Кто платит, тот и заказывает музыку, а кто не обладает финансовой самостоятельностью, лишь в немногих случаях действительно сам принимает решение.

Никто не любит платить налоги. В социальных и экономических науках дискуссии по налоговой тематике относятся к числу тех, что привлекают главным образом специалистов. Если учесть центральную историческую значимость налоговых систем в прошлом и настоящем, удивляешься, как мало понятных общественности работ по этому предмету было опубликовано. Зачастую упускают из вида, что история политических систем – это по крайней мере наполовину история налоговых систем, а значительное число исторических изменений начиналось как восстания против налогов. Самый известный пример такого рода – «бостонское чаепитие» – налоговый конфликт, послуживший началом борьбы американцев за независимость, однако пример далеко не единственный. Появившийся тогда лозунг «*No taxation without representation*» стал с той поры одним из основных принципов любого суверенного и демократического государства, даже если это требование не всегда удовлетворительно выполняется. Выход Швейцарии из «Священной римской империи германской нации» начался с отказа от уплаты имперского налога. Множество других сепаратистских движений побуждалось налоговыми мотивами, по крайней мере отчасти.

Историческое и политическое значение государственных финансов и налоговых систем нередко недооценивается, тогда как идеологические и национальные конфликты переоцениваются. В

настоящее время мы переживаем еще не завершившиеся удачей попытки разобраться с последствиями двух мировых и одной «холодной» войны для государственных финансов и налоговой системы. Значение национального государства как фискальной системы, как механизма перераспределения и социального обеспечения приняло в последние два столетия абсурдные масштабы – и для налоговых едоков, и для тех, кто за это платит. Пришла пора вернуть политические системы к состоянию, соответствующему периоду относительно мирного существования. Фискальное «разоружение» еще не реализовано. Власть наших правительств и осуществляемая ими опека граждан пока ориентируются на чрезвычайное положение военного времени, когда имеется значительная потребность в соответствующих правовых институтах, во вмешательстве государства в различные сферы жизни, в государственных дотациях. Мирному гражданскому обществу подобает совсем другое – обходиться минимумом юридических и иных предписаний, технической и социально-политической инфраструктуры и стремиться к тому, чтобы конфликты решались сторонами на принципах персональной автономии.

Многие движения за автономию не возникали бы вовсе, если бы центральные правительства довольствовались действительно необходимым: ограниченными отношениями господства (то есть ограниченной властью), незначительными фискальными правами и узкой бесплатной доступностью социальных учреждений и услуг. Образование территориальной автономии подобно возникновению автономии частного лица: оно происходит в ходе упорядоченного отступления политической системы из тех областей, в которых ей в условиях мирного гражданского общества делать нечего.

Борьба за региональную и коммунальную автономию тождественна борьбе против гипертрофированной, ориентированной на чрезвычайное положение военного времени системе власти и финансирования.

В своем историческом развитии государство с завидной последовательностью наращивало два вида полномочий – право принудительного сбора налогов и право принудительного набора солдат. Оба вида вмешательства в дела собственности и личной свободы постоянно вызывали сомнение, а государства вновь и вновь выдвигали мотивы, объясняющие необходимость этих полномочий. Вариации аргументов с одной и другой стороны были чрезвычайно разнообразны. Возможно, государства следует классифицировать не по их системе правления (монархия, олигархия, демократия), а по соответствующей комбинации воинской обязанности, налогового законодательства и избирательного права. Неслучайно после заключения Маастрихтского договора возобновилась дискуссия о принципе субсидиарности, являющемся в первую очередь

налоговой и финансовой моделью. Его вообще нельзя правильно понять в отрыве от вопроса, кто, что и для кого финансирует, распределяет или перераспределяет.

Передача социальных и культурных задач государству в надежде, что оно сможет принудительными методами в относительно короткое время добиться их решения, неоднократно происходила и в Швейцарии в XX веке. Однако принуждение парализует готовность действовать самостоятельно, добровольно и с учетом взаимных интересов, а эта готовность – единственный долгосрочный гарант социально-адекватного поведения. Такое поведение возникает и существует на основе прочных и постоянно возобновляемых, развивающихся культурных и социальных традиций, без которых невозможно длительное существование ни одного общества.

«Кто платит, тот и заказывает музыку» – таково одно из основных фискальных правил демократии. Никто не должен облагаться налогом, не имея возможности – по крайней мере косвенно – влиять на его размер и конкретную цель, ради которой он взимается. У этого принципа – очень далеко идущие последствия. На фоне дискуссии об автономии он приводит к кардинальному ограничению перераспределения между различными регионами и коммунальными структурами. Любое обложение налогом и другими отчислениями, любое распределение, а также перераспределение налогов должны проходить демократическую легитимацию.

Если последовательно осмыслить в связи с этим основной принцип демократии, то можно сформулировать также в виде лозунга следующий принцип, который, не исключено, имеет серьезные следствия для дискуссии об автономии: «Тот, кого нечто касается в большей степени, чем других, должен быть более причастным к решению». Это ключевой принцип автономистов. Во многих случаях он прямо противоречит радикально-демократическому принципу «*one man, one vote*» (один человек – один голос), в случае применения которого на более обширной территории часто получаются противоположные результаты. В разнородном, полиэтническом регионе по принципу «один человек – один голос» большинство может принимать решения против несущего большую нагрузку меньшинства. В налоговой сфере в связи с этим возникает особенно острая дилемма. Если грубо разделить население на две категории – на тех, кто платит налоги, и тех, кто их проедает, – то оказывается не просто возможным, но и даже вполне вероятным, что большинство получателей будет подавлять меньшинство налогоплательщиков. Такие проблемы возникают прежде всего тогда, когда налогоплательщики, как например в Италии, живут в одном регионе (на Севере), а получатели налоговых средств – в другом (на Юге).

Из принципа «тот, кого нечто касается в большей степени, чем других, должен быть более причастным к решению» следует еще один автономистский принцип, который можно, в несколько утрированной форме, выразить следующим образом: «*No representation without taxation*» – нет права на участие в принятии решения без участия в несении налогового бремени. Это провокационное положение означает, что выражение интересов, имеющих место в каком-либо регионе или субъекте федерации/конфедерации, должно быть увязано с всегда вызывающим раздражение у ответственных лиц полномочием взимания налогов, необходимых для финансирования связанных с выражением этих интересов задач. В еще более утонченной форме это можно сказать так: территориальная единица, регион, субъект федерации/конфедерации жизнеспособны только тогда, когда они располагают и финансовой автономией, причем полной, а не относительной. В конечном итоге обязательны также полномочия и право на востребование отчислений, необходимых на решение общих проблем. Для этого есть четыре возможности, из которых ни одна не является абсолютно удовлетворительной.

Во-первых, коммунальные налоговые полномочия могут быть централизованы (если они вообще существуют). Таким образом происходит ущемление местной автономии. Подобное решение едва ли имеет шансы на реализацию в условиях реально существующей политики. Если региональная автономия возникает за счет местной, то с учетом принципа субсидиарности это представляет собой шаг назад. При всей симпатии к регионализации и автономии субъектов федерации/конфедерации следует еще раз подчеркнуть: основополагающими постулатами для решения предстоящих задач являются приватизация и местное самоуправление, и есть множество подтверждений тому, что в основе экономических и политических успехов Швейцарии лежит сочетание персональной и коммунальной автономии.

Во-вторых, субъект федерации/конфедерации или регион могут выстроить систему региональных налогов в дополнение к местным и государственным. У такого решения также едва ли имеются шансы на осуществление, поскольку предел налоговой нагрузки в наличествующих на данный момент системах по большей части уже достигнут и никто не готов к открытию дополнительных источников налогов или к тому, чтобы передать свои налоговые поступления на другой уровень – вверх или вниз.

В-третьих, субъект федерации/конфедерации может получать финансирование за счет субсидий сверху, если центральное правительство выделяет на это соответствующие средства. Такой метод, несмотря на его широкое распространение и популярность, заслуживает скептического



отношения. Он, разумеется, наделяет функционеров соответствующего уровня определенной властью, лишая, однако, соответствующие местные структуры самостоятельности и превращая их в филиал центральной власти в согласии с лозунгом «кто платит, тот и заказывает музыку». Всякая регионализация, проходящая под сомнительной категорией «децентрализация», представляет собой в конечном счете лишение низших уровней полномочий и разрушение региональной автономии, поскольку низшие уровни оказываются зависимыми от центральных субсидий. Подобные отношения вполне можно сравнить с наркотической зависимостью. При этом соответствующие функционеры живут очень неплохо, однако рано или поздно начинают – сознательно или бессознательно – представлять интересы дающей деньги центральной власти, олицетворяя собой постоянную узаконенную коррупцию. Подлинными сторонниками региональной и местной автономии являются лишь те европейские регионалисты, которые выступают и за финансовое отделение от занимающихся выравниванием и перераспределением центральных органов.

В-четвертых, регион или субъект федерации/конфедерации могут формировать свои финансы из отчислений, поступающих от муниципальных единиц и разных частных лиц за пользование соответствующими услугами и удобствами. Эта форма финансирования наиболее сложная, зато и самая перспективная. Она носит характер не принудительных отчислений, а тарифов за пользование или платы за услуги, получаемые местными структурами. При этом возникает пересечение областей, находящихся в ведении самых различных государственных и общественных учреждений, характеризующихся не по территории, а по функциям.

Наиболее выигрышным является четвертое решение, хотя следует признать, что на данный момент ему еще присуща высокая степень утопизма. В сущности, оно не имеет уже ничего общего с привычной налоговой системой, будучи по сути своей родственным понятию приватизации. Оно освобождает территориальные государственные органы от принудительных платежей и отчислений, смещая их в сторону предприятий сферы услуг, продающихся на рыночных условиях. Регионализация и муниципализация здесь тесно связаны с приватизацией и выходом государства из тупика обязательств и соответствующих расходов, а также из ловушки нарастающей задолженности.

Верховному судье США Джону Маршаллу принадлежит знаменитое высказывание: «Способность взимать налоги включает способность разрушения». Этим выражается величайшая и основополагающая дилемма решения задач с помощью государства. Всякое правительство по поручению тех, кем оно правит, стремится выявить подлежащие выполнению задачи и

организовать перераспределение. Поэтому никакая политическая система не в состоянии отказаться от налогов вообще. Однако налогообложение в то же время сдерживает мотивацию к труду и стремление к накоплению, а также готовность к проявлению личной и добровольной солидарности, которые являются тремя важнейшими предпосылками жизнеспособности общественной системы. Оптимизация государственных задач, соответствующих расходов и налоговых поступлений возможна в том случае, когда на всех ступенях будет достигнута прозрачность расходов, а политический процесс принятия решений станет ориентированным на достижение баланса между этими факторами. Конечной целью, с либеральных позиций, должна быть минимизация и ограничение государственных расходов и перераспределения.

В наглядной терминологии, противопоставляющей «налогоплательщиков» и «потребителей налогов», данный принцип можно было бы кратко выразить следующим образом: никто не может проедать налоговые средства, если сам не платит налогов. Индивид не должен пользоваться государственными услугами, если он не несет необходимых для этого расходов. Тенденция централизации государственных и муниципальных финансовых задач на уровне субъекта федерации/конфедерации (кантона) и на уровне федерации/конфедерации не была преодолена и в Швейцарии, хотя федеративное/конфедеративное государственное устройство располагает для этого определенными «тормозами».

Принципиальный характер финансовой части нередко недооценивается, несмотря на то что она представляет собой сердцевину конституционного права. Речь идет не просто о том, чтобы импровизируя и латая дыры, год за годом добывать необходимые средства для государства, а о том, чтобы ясно ограничить фискальные возможности, что является, пожалуй, наиболее действенным методом снижения уровня государственных расходов и улучшения условий действия экономики. Решающие моменты – ограничение налоговых притязаний как в плане прогрессивной шкалы, так и максимальной планки налогообложения, уход от принципа распределения «всем понемногу» при перераспределении, ограничение трансфертных операций, а также достижение конкуренции муниципальных образований, субъектов федерации/конфедерации и национальных государств в вопросах налоговых полномочий. Кроме того, необходимо стремиться к установлению «тормозов для расходов», жесткого лимита госдолга и политически более действенного (подотчетного) обязательства достижения сбалансированного бюджета, хотя надо признать, что соответствующие «магические формулы» конституционного законодательства еще не придуманы.

Не следует преувеличивать опасности *race to the bottom*, иными словами, поспешного движения в сторону государства без налогов и без соответствующих финансовых возможностей. С одной стороны, значительная часть налогов и сборов идет на финансирование государственной бюрократии. Появившись, она становится составляющей социальных структур, менее всего поддающихся сокращению. С другой стороны, недостаток политического обеспечения порядка и инфраструктуры маловероятен, поскольку существуют возможности сравнения с другими территориальными структурами, лучше удовлетворяющими подобные потребности. Большинство налогоплательщиков вполне можно побудить к уплате более высоких налогов в обмен на получение желаемых благ, то есть люди готовы платить более высокую цену, если тем самым будет повышено качество коллективной жизни. Правда, федеральная соревновательность в налоговой сфере не должна искажаться и деформироваться требованием унификации жизненных условий в различных регионах и вытекающими из этого компенсационными выплатами.

Ничего не разрушайте без нужды, ничего не транжирьте; одним словом, ведите себя так, чтобы постоянно заслуживать уважение и быть достойными имени, которое вы носите.

*Aus General Dufours Armeebefehl vom 22. November 1847 vor dem Einmarsch im Bürgerkrieg gegen den Sonderbund / Из приказа по армии генерала Дюфура перед выступлением против зондербундистов в 1847 году*

## **6. Шесть исторических шагов развития Швейцарии, шесть уроков**

Швейцария – страна, добившаяся успеха. Доход на душу населения и уровень жизни в стране относятся к самым высоким в мире, а безработица и налоговое бремя относительно низки. Тем не менее необходимо остерегаться представлять Швейцарию в качестве «модели». Более осмотрительным было бы говорить о Швейцарии как об эксперименте, результате спонтанного процесса, приведшего на данный момент к сравнительно позитивным результатам.

Важным источником разнообразных успехов Швейцарии является ее сложная и чрезвычайно поучительная история возникновения как конфедеративного государства. Процесс этот длился полвека и прошел шесть этапов, причем каждый из них может преподать свой, независимый от исторического и национального контекста «урок», которые сейчас и будут кратко изложены.

Навязанная извне Конституция *Гельветической республики* (1798–1803), которая была скроена по французскому образцу, означала определенный прогресс в плане равноправия, поскольку она порвала со старой конфедерацией, еще несшей на себе многие черты аристократического устройства. Однако ее пороком был централизм, так как в ней провозглашалось централизованное государственное устройство, в котором кантоны были низведены до положения чисто административных округов без каких-либо самостоятельных прав.

*Урок.* Если бы центральная власть могла распознать общее благо и умно ему способствовать, централизм как таковой был бы не так уж плох. Только вот опасность, что централизованной и бюрократически осуществляемой окажется не мудрость, а какое-либо расхожее заблуждение, достаточно велика. В децентрализованных структурах также встречаются неумные и бестолковые управленцы, однако при этом всегда остается возможность сравнения и обучения. Вероятность постепенного, шаг за шагом, улучшения оказывается неизмеримо большей.

Так называемый *Акт о посредничестве* (1803–1813), разработанный Наполеоном в переговорах со швейцарскими делегатами, был попыткой компромисса между позициями централизма и партикуляризма. Его судьба была решена вместе с разгромом наполеоновской Франции.

*Урок.* Посредничество является успешным принципом, однако должно побуждаться внутренними мотивами, а не насаждаться извне. Навязанная сверху, без демократической легитимации, конституция может служить приобретению некоторого опыта, но не может быть наполнена внутренней жизнью.

Так называемый *Период реставрации* (1815–1830) отличался попытками возврата к дореволюционному состоянию: было создано конфедеративное государство, состоявшее из 22 суверенных кантонов с восстановленными сословными конституциями и единым советом представителей. Этот «шаг назад» позволил замедлить некоторые адаптационные процессы, однако не решил существовавших проблем.

*Урок.* Можно учиться на уроках прошлого, но не следует предаваться иллюзии, будто можно вернуться назад, в прожитое. Ценности если и меняются, то медленно, потому есть все основания быть консервативным по отношению к ним. Структуры трансформируются в ходе технического прогресса. Консерваторы напрасно этому противятся. Структуры должны постоянно подвергаться адаптации. Кто хочет сохранить ценности в условиях изменяющегося мира, должен осторожно адаптировать и изменять структуры.

Так называемое *Время возрождения* (1830–1847) было, возможно, наиболее творческим периодом в жизни Швейцарии, наследием которого страна живет и поныне. В то время проводилось множество конкурирующих экспериментов. У кантонов была значительная самостоятельность. Представители швейцарской элиты изучали модели других государств и создавали с помощью эмигрантов и беженцев из соседних стран с аристократическим государственным устройством сети коммуникации, важные для всего мира. Политика во многих случаях оставляла для гражданского общества и малого предпринимательства значительное поле действия. В остальном она оставалась косной и вмешивалась во многие жизненные сферы.

*Урок.* Неоднородная политическая система предоставляет широкие возможности учиться на сравнении по принципу «смотри, у кого лучше». Результаты противоречивых опытов как правило быстро обнаруживаются благодаря относительно свободным условиям коммуникации, стимулируя обучение и адаптацию больше, чем любая стандартизация и централизация, какими бы благими намерениями они ни руководствовались.

После Периода возрождения Швейцарии предстояло пережить кризис раскола на сельские, католическо-консервативные кантоны и кантоны с преимущественно городским населением, либерально-протестантские. Конфликт вылился в политико-религиозную *Гражданскую войну* 1847 года, которая была решительной и велась с умом, а победители были сдержаны и великодушны в отношении побежденных. Зондербундисты нарушили верность конфедерации, вступив в союз с иностранными правительствами. Целью военной операции являлось не уничтожение противника, а примирение и обновление основы дальнейшего сотрудничества.

*Урок.* У открытого разрешения конфликтов имеется определенный смысл, когда проявляется величайшая осторожность в отношении противника и по возможности быстро и великодушно проводится интеграция проигравшей стороны.

В конфедеративном *Договорном государстве* 1848 года был достигнут компромисс между партикуляризмом и централизмом. Централистский элемент, представленный победившими либеральными партиями, занимал важное место в системе конституционного права. Швейцария фактически состояла из относительно хорошо функционирующих нецентрализованных и совершенно незначительных центральных структур. Бюджет конфедерации, как и администрация, были – по европейским меркам – очень небольшими и безвластными. Швейцарское союзное государство начинало свое существование с минимальным аппаратом, в котором состояло не более дюжины профессиональных чиновников, без прямых или косвенных конфедеральных налогов и с минимальным бюджетом, формировавшимся лишь за счет таможенных сборов.

*Урок.* Тайной успеха молодого федеративного государства было то, что оно возникло как минимальное государство, на базе значительной кантональной и местной автономии и с функционирующими политическими микроструктурами (бывшими, впрочем, как раз на местном уровне более патерналистскими, чем демократическими). Эти структуры были рождены не общим стремлением к «минимальному правительственному аппарату», а тем обстоятельством, что на все иное попросту не хватало средств: не было ни бюджетных денег, ни чиновников, ни центральной бюрократии. Решение было верным в условиях отсутствия финансовых средств, персонала, который мог бы взять ошибочное направление. В слабо развитой центральной администрации в силу непрофессионального принципа «народного ополчения» царил мешанина из импровизации и принятых наугад неверных решений, стремление скорее «не мешать», в результате чего, например, центральный таможенный тариф в отсутствие соответствующих профессиональных кадров устанавливался не чиновниками, а спонтанными

экономическими силами (и был потому не враждебен экономическим процессам). Несколько упрощенно формулируя, можно сказать, что швейцарское «экономическое чудо» XIX века – не плод конституционного либерализма или демократии, а ненамеренное последствие минимальных масштабов центральных государственных структур. Швейцария XIX века была прогрессивна, потому что ее политическая система – соответственно критериям того времени – являлась очень старомодной. Принцип субсидиарности действовал, потому что частные, местные и кантональные структуры в финансовом и кадровом отношении на самом деле были более способны к выполнению общественных задач, чем хронически «недокормленная» центральная администрация. Такова основная причина отсутствия экономической политики, которая под предлогом национально-экономических приоритетов вмешивается в хозяйственную деятельность в интересах влиятельных лиц и власть имущих, консервируя тем самым структуры и парализуя спонтанные силы экономического подъема. Государственные новообразования явно создают выгодные начальные условия и для экономики, но не столько качеством своего устройства, сколько в силу «легковесности» центрального государственного аппарата, а также из-за ограниченных возможностей фискального давления.

В центре Европы расположена маленькая страна, Швейцария, с которой природа обошлась очень скупно [...] Но ее граждане на протяжении столетий проводили капиталистическую политику. Они достигли наивысшего уровня жизни в континентальной Европе, и их страна входит в число важнейших центров мировой цивилизации.

*Ludwig von Mises. Vom Wert der Besseren Ideen /  
Людвиг фон Мизес. О ценности довольно удачных идей*

## **7. Тождественность налогоплательщиков и потребителей налогов: налоговая система Швейцарии**

Уровень налогов в Швейцарии определяют сами граждане и налогоплательщики путем прямой демократической процедуры, принимая решение большинством голосов. Подобную модель нельзя прямо переносить на другие страны. Постоянно выражается сомнение в том, что столь щекотливые вопросы, как полномочия налогообложения, могут быть непосредственно предоставлены самим налогоплательщикам. И в самом деле, установление налоговых ставок на всех уровнях государственной организации большинством голосов предполагает, что налоговая шкала не должна быть слишком прогрессивной, поскольку в противном случае окажется возможным «демократическое угнетение» налогоплательщиков с более высокими доходами, завершающееся в конце концов их «изгнанием». Прямое голосование работает только тогда, когда и ответственность является непосредственной, касающейся также всех.

Конкурирующие налоговые системы и разделение прямых налогов по трем сферам конфедерации, кантона и муниципальной единицы породили в Швейцарии экспериментальное поле, соединяющее относительно низкие налоги с хорошей социальной инфраструктурой. Конкуренция в налоговой сфере имеет двойные последствия. Во-первых, в Швейцарии налогоплательщики «голосуют ногами», то есть наиболее состоятельные из них перемещаются по стране, во-вторых, страна обладает «притягательной силой» для капитала из других государств, где налоговое бремя очень тяжело. Последнее обстоятельство объясняет постоянное и лишь по видимости заманчивое требование стран Евросоюза и прежде всего Германии о согласовании налоговой политики, в результате чего всякая конкуренция в налоговой



сфере Европы была бы подорвана и тем самым доминировала бы разрушительная налоговая политика.

Швейцарская налоговая система отражает трехступенчатую политическую систему конфедерации, 26 кантонов и около 3 тысяч муниципальных образований. На всех трех уровнях собираются налоги. Разумеется, налоговые права уровней регламентируются конституцией. Фискальные полномочия распределены таким образом, что конфедерация, кантоны и муниципальные структуры не мешают друг другу и не перегружают налогоплательщиков излишними обязательствами.

Изначально конфедерация не имела возможности взимать прямые налоги. Рост финансовых потребностей вследствие экономического кризиса 1930-х годов и Второй мировой войны на конфедеральном уровне повлекли за собой введение подоходного налога и налога на имущество, а также налога на прибыль и капитал. Однако доля конфедерации в налоговых сборах по-прежнему самая низкая в сравнении с двумя другими уровнями (в 90-е годы XX века она составляла 7–8% общего объема налоговых сборов). Всего же доля конфедерации в государственных доходах составляет около 30%.

Конфедерация имеет право на взимание лишь тех налогов, которые зафиксированы в конституции. Общее налоговое право ограничивает конфедерацию немногими видами сборов, так что кантонам остается широкое поле для формирования налоговой деятельности. 26 кантонов (субъектов конфедерации) являются согласно союзной конституции (с некоторыми оговорками) самостоятельными государствами, обладающими налоговыми полномочиями. Кантоны в принципе свободны в выборе взимаемых налогов, за исключением специальных случаев, предусмотренных союзной конституцией. Например, многие кантоны в последние годы отменили путем референдума налог на наследство для прямых наследников, став тем самым более привлекательными в качестве места жительства для состоятельных частных лиц.

Муниципальные структуры имеют право взимать налоги лишь в рамках, определенных для них кантонами. Однако они получают изрядную долю подоходного налога и налога на имущество. В данном случае можно говорить о делегированных или производных налоговых полномочиях. Впрочем, это ничего не меняет в том обстоятельстве, что все же это настоящие налоговые полномочия, являющиеся составной частью швейцарской налоговой системы наряду с полномочиями конфедерации и кантонов. Муниципальные органы обладают налоговыми полномочиями потому, что им как автономным органам местного самоуправления уделяется очень важное значение в общественной структуре. Будучи сообществами совместно

проживающих граждан, муниципальные образования, наряду с задачами, которые они решают, наделяются также в значительной мере полномочиями, находящимися в других странах в исключительном ведении государства, как, например, начальное школьное образование, социальное обеспечение и медицинское обслуживание. Несмотря на то что задачи решаются под общим наблюдением государственных органов и при финансовой поддержке государства, покрытие соответствующих расходов в основном является делом муниципальных органов. Отсюда необходимость подключить муниципальные образования к поиску финансовых источников. Поэтому функциональная автономия муниципальных образований и их фискальная самостоятельность неразделимы.

Хотя швейцарский налоговый федерализм и ограничен унифицирующим законом о прямых налогах, однако эта унификация касается основных принципов установления налогов и их взимания.

Взимаемые в Швейцарии налоги подразделяются на подоходный налог и налог на имущество, с одной стороны, и на потребительские, владельческие и затратные налоги. Конфедерация, кантоны и муниципальные образования взимают налоги обеих категорий.

### Конфедеральные налоги

#### Подоходный налог, прямые сборы

- подоходный налог
- налог на прибыль
- расчетный налог
- компенсация воинской службы
- госпошлина

#### Потребительские налоги

- НДС
- табачные акцизы
- пивные акцизы
- алкогольные акцизы
- акцизы на нефтепродукты

- автомобильный налог
- таможенные сборы

#### Кантональные налоги

Подоходный налог, налог на имущество, другие обложения

- подоходный налог, налог на имущество
- подушный, личный налог, налог на домашнее хозяйство
- налог на прибыль и капитал
- налог на наследство и подарки
- налог на земельный доход
- налог на переход земельной собственности в другие руки
- налог на недвижимость
- налог на выигрыш в лотерею

Потребительские налоги, налог на собственность

- налог на мотоциклы
- налог на собак
- налог на увеселительные заведения
- госпошлина
- налог на наружную рекламу
- налог на водопроводные станции
- прочие

#### Муниципальные налоги

Подоходный налог, налог на имущество, другие обложения

- подоходный налог, налог на имущество
- подушный, личный налог, налог на домашнее хозяйство
- налог на прибыль и капитал
- налог на наследство и подарки

- налог на земельный доход

Потребительские налоги, налог на собственность

- налог на собак
- налог на увеселительные заведения
- прочие

*Источник:* Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung. Bern, 2001.

Дело не в том, что политики «плохие люди»..., решающую роль играет давление и внутренний механизм политической кухни. А как мы уже знаем, это давление и этот механизм могут иметь ужасающие последствия для многих людей, даже быть смертельными для целых народов.

*Roland Baader. Die belogene Generation / Роланд Баадер. Оболганное поколение*

## **8. Федерализм и демократия**

В федеративном государстве существует лимитированная конкуренция демократических возможностей в силу действия принципа ограничения прав большинства. С другой стороны, федеративный принцип позволяет усиливать демократические постулаты благодаря созданию прозрачной ситуации в жизненных и функциональных сферах. Демократическое участие в принятии решений на различных уровнях и соревновательность территориальных органов власти по крайней мере отчасти нейтрализует антилиберальную, централизующую и социализирующую тенденцию принципа прав большинства.

Успех политической системы Швейцарии в первую очередь основан не на принципе прямой демократии, а на сочетании прямой демократии с нецентрализованными, конкурирующими административными и налоговыми инстанциями. Небольшие размеры государства также способствуют прозрачности соотношения государственных задач, расходов и налогов, которая на местном уровне стимулируется за счет того, что пользователи инфраструктуры, налогоплательщики и избиратели являются одними и теми же лицами. Несущие ответственность за принятие политических решений постоянно оказываются под непосредственным контролем граждан. Прямая демократия способна, в сочетании с конкурирующими налоговыми юрисдикциями, тормозить рост государственных расходов, однако она оказывает то же самое воздействие и на программы по либерализации и дерегулированию экономики. Радикальные либерально-экономические реформы были бы невозможны в условиях нецентрализованной системы Швейцарии с ее прямой демократией. Коалиция противников из различных лагерей остановила бы их, руководствуясь всевозможными мотивами.

Существуют самые разнообразные пропорции между личной автономией и участием в принятии коллективных решений. Однако с либеральной позиции следует отдавать предпочтение личной автономии и самоопределению. Участие – не более чем второстепенная позиция, поскольку опыт часто демонстрирует, что она оказывается позицией меньшинства, а тем самым и лишенной возможности принимать самостоятельное решение. Утрата личной автономии сглаживается только пониманием того, что большинство получило то решение, которое оно выбрало. В этой связи интересно упомянуть исследования, устанавливающие прямую зависимость между ощущением счастья и демократией: чем больше демократии, тем больше счастья. Эти результаты выглядят впечатляюще, однако как сравнить и вычислить относительное ощущение счастья у большинства и ощущение несчастья у то и дело проигрывающих голосование меньшинств? Более полный объем «счастья» обеспечивает общество, предоставляющее максимум самоопределения.

Остается открытым определение тех проблем, которые успешно решаются через коллективные, навязываемые нормы. Следовало бы, пожалуй, стремиться к их сокращению. Насаждая всеобщую норму, необходимо быть уверенным в своей правоте и представить свидетельства того, что благодаря этому в долгосрочной перспективе произойдут улучшения в обществе. Недостаточно заверений, что нечто является «популярным» или «делается с лучшими намерениями», подтвердить необходимость, функциональную оправданность и эффективность в будущем при утверждении обязательных правовых норм и политических программ будет все более сложным.

В пронизанном глобальными коммуникациями и чрезвычайно сложном обществе стремительно нарастает доля проблем, подлежащих только индивидуальному, обусловленному временем и подобранному для данного случая решению, тогда как проблемы, решаемые универсально-абстрактными методами, действующими длительное время и обязательными для всех, сокращаются. Это определяется техническим и культурным развитием и мало зависит от идеологии и партийной политики. Учитывая сказанное, в будущем предпочтительно оставить социальные нормы за частной автономией, а не за демократией в смысле власти большинства. Власть большинства должна ограничиваться небольшим количеством неизменных, общеобязательных и общепонятных принципов, если она стремится сохранять доверие, оставаться эффективной и финансово состоятельной. Не последовательное ограничение, а ничем не сдерживаемый рост раздуваемых благодаря популистским настроениям государственных обязанностей и расходов приводит в конце концов к краху политической системы.

Мир федеративного самоуправления, который держится прежде всего на обязательствах нравственности и совести, естественно представляет собой нечто совершенно иное, нежели мир иерархической администрации, действующей приказами, где преобладают механические, аппаратные отношения.

*Adolf Gasser. Gemeindefreiheit als Rettung Europas /*  
*Адольф Гассер. Свобода муниципальных образований как спасение Европы*

## **9. Федерализм и местное самоуправление:**

### **Адольф Гассер, прочитанный заново**

Швейцарский федерализм обладает трехступенчатой структурой. Самая нижняя ступень, муниципальная, в дискуссиях о федерализме почти не упоминается. Однако тот, кто говорит о федерализме и субсидиарности всерьез, должен не забывать о местном самоуправлении. Лишь на местном уровне оптимальным образом могут развиваться чувство общности и гражданские достоинства, лишь на местном уровне оказывается прозрачным соотношение выполняемых задач и расходов, существует как институциональный, так и личный контроль над властью. Функционирование прямой демократии связано с предпосылками, порождаемыми только федерализмом и местным самоуправлением, поскольку только в этих структурах действительно проявляются реальные потребности и интересы граждан.

Швейцарский историк Адольф Гассер написал во время Второй мировой войны основательную и заглядывающую в будущее книгу «Свобода муниципальных образований как спасение Европы». Рассуждая и облекая свои мысли в точную, блестящую словесную форму, Гассер развивает свой основной тезис, согласно которому демократически устроенные государства могут быть прочными лишь в том случае, если обладают федеральной структурой и широкой, закреплённой правовыми гарантиями автономией местных органов. «Крах демократических государственных образований, – пишет Гассер, – происходил в силу именно внутривнутриполитических, а не внешнеполитических причин. И провал демократии случался именно в тех государствах, где к политической свободе привыкли с давних времен. Из-за неспособности органично сочетать свободу и порядок социальные и политические противоречия неизбежно выходили из-под

контроля, делая невозможным успешное развитие демократических институтов» (A. Gasser. Gemeindefreiheit als Rettung Europas, 1947).

Под свободой и порядком Гассер понимает политико-социальное устройство, основанное на свободе муниципальных образований и развивающееся на этой базе. Самостоятельность муниципальных образований предполагает свободное общественное сотрудничество, включение индивида в общество. Стремление принимать участие в созидании и брать на себя часть ответственности оказывается в малых масштабах решающим. Государства, унаследовавшие от прежних времен систему местного самоуправления, выработали иммунитет как против монархически-бюрократической централизации в форме абсолютизма, так и против тоталитаризма правого и левого толка. К этим «исконно-свободным» государствам Гассер относит Великобританию и Соединенные Штаты, государства Северной Европы, Нидерланды и Швейцарию.

На противоположной стороне находятся «либерализованные государства верховной власти» европейского континента, такие, как Испания, Франция, Италия и Германия. «Большие континентальные нации остались совершенно пропитанными административным принципом приказа и подчинения [...] Соответственно и образование современного государства происходило в Италии, Испании и Португалии, Франции, Германии и Австрии только сверху. Тем самым отдельные слои населения чисто механически, с помощью административного аппарата власти сводились в национальное единство, у них не возникало возможности совместно и под свою ответственность заботиться о благоденствии государства и строить взаимное политическое доверие в малом, обозреваемом пространстве» (A. Gasser. Gemeindefreiheit als Rettung Europas, с. 103).

«То, что называют государством, обладает чрезвычайно разным понятийным содержанием в мире, где нет свободы муниципальных образований, и в мире, где она есть. В одном случае государственное устройство основано на общем стремлении к местному самоуправлению, в другом – на общем подчинении бюрократическому аппарату». Поэтому «принципиально ошибочно отождествлять социально-политические противоречия мира централистского подчинения с противоречиями федеративного мира самоуправления. То, что в сфере господства чиновничьей иерархии периодически грозит перерождением в аффект и ненависть, в условиях широкого местного самоуправления как правило сильно смягчается нравственным противодействием» (Там же, с. 181).



Гассер стремился прежде всего показать взаимозависимость демократии и местного самоуправления как условие стабильного долговременного государственного устройства. «Совместное существование в условиях свободы действительно жизнеспособно лишь там, где организация оказывается обозримой структурой, где люди лично знают друг друга и где привыкли оценивать сограждан и выборных представителей властей не только по партийной принадлежности, но прежде всего по их способностям и, более всего, по их характеру. Подобная живая школа гражданственности, в которой различные взгляды и частные интересы ежедневно борются за разумный баланс, возможна только в условиях свободного местного самоуправления» (A. Gasser. Gemeindefreiheit als Rettung Europas, с. 166–167).

Предложенное Гассером представление о новой послевоенной Европе оказывается сегодня как никогда значимым. «Европа лишь тогда может стать миром всеобщей и подлинной демократии, когда она одновременно будет миром муниципальных структур, живого самоуправления, когда мы начнем освобождать централистски управляемые государства от системы чиновничьей иерархии, а тем самым и от административного принципа приказа и подчинения, и приступим к их построению заново, на этот раз снизу». Чтобы государственная реконструкция снизу была успешной, Гассер предлагает «сразу же строго указать местной бюрократии, чтобы она ни в коем случае не занималась определенными делами, относящимися к местному самоуправлению. Затем обеспеченная таким образом частичная местная автономия должна быть постепенно превращена – через передачу все больших полномочий – в подлинную „муниципальную власть“, защищенную от любых вмешательств извне. В связи с этим необходимо позаботиться, чтобы муниципальные образования были в состоянии обеспечить себе достаточные источники доходов и распоряжались бюджетом, полностью отвечая за свои действия. Без всеобъемлющей финансовой самостоятельности и ответственности не возникнет живого стремления к самоуправлению, а тем самым и этики муниципальной деятельности» (Там же, с. 199).

Правда, Гассер признает, что «стратегия упорядоченного отступления» столкнется с некоторыми труднопреодолимыми препятствиями. «Там, где с давних пор свыклись с системой централизованной чиновничьей иерархии, требование расширения местного самоуправления оказывается вовсе не таким уж и популярным... А переучивание народа возможно только в том случае, если его будут учить сверху, при участии сильного и стабильного правительства, шаг за шагом планомерно воспитывать, направляя к этому» (Там же, с. 204). Насколько вероятен указанный Гассером путь или все же изменение происходит под «давлением снизу» – вопрос, который мы здесь разбирать не будем.

«Уход от государства подчинения, от административного принципа приказа и подчинения, лежащего в основе всякой подлинной муниципализации, требует в конечном итоге победы нового понимания права. А именно: государство не может более считаться источником всякого права; скорее следовало бы признать – в согласии с изначально европейскими, средневековыми юридическими представлениями – носителями самостоятельного права и такие части государства, как индивидов, семьи и муниципальные образования, а также округа и провинции. Ни в коем случае нельзя ограничиваться созданием федерализма в больших масштабах, не забываясь в дополнение к нему о формировании всеобъемлющей и твердо обеспеченной в правовом отношении муниципальной автономии» (Там же, с. 205).

Возникает вопрос, уместны ли муниципальная автономия и демократия в обществе информационного обеспечения и индустрии услуг, которое отличают мобильность, сложная система разделения труда и взаимозависимость. Не уходят ли малые демократические ячейки общества, местное самоуправление своими корнями в статические социальные структуры, в крестьянскую среду и среду малых городов, сегодня уже почти исчезнувшую? Гассер отвечал на это отрицательно, понимая местное самоуправление прежде всего как противовес в структуре социального государства. Ведь только в обозримых, близких к жизни условиях гражданин может получить то, что именуется «политическим глазомером, чувством человеческих пропорций... лишь здесь, на почве свободы развивается тот минимум веры в общность, который служит преградой как авторитаризму, так и анархии» (A. Gasser. Gemeindefreiheit als Rettung Europas, с. 463). Становящиеся все более дифференцированными, чрезвычайно специализированное общество и хозяйство могут функционировать лишь на основе децентрализованного и в конечном счете местного механизма принятия решений, когда инициатива исходит от личности, готовой нести ответственность за свои действия. Это предполагает выбор в пользу нецентрализованных решений и указывает на возрастающее значение местной и личной автономии.

Наивысшая степень общности ожиданий достигается за счет ограничения защищенных сфер.

*Friedrich August von Hayek, in: Hayek-Brevier / Фридрих Август фон Хайек*

## **10. Федерализм и меньшинства**

Часто утверждают, что меньшинства (этнические, языковые, культурные и конфессиональные) более действенно защищаются структурами централистскими, чем федералистскими, нецентралистскими, поскольку центральное правительство располагает финансовыми и правовыми средствами вмешательства в ситуацию обложения налогами и выделения дотаций. Швейцарский опыт показывает, что у меньшинств оказываются более благоприятные возможности в небольших конкурирующих политических структурах, в которых происходит наложение и пересечение различных вариантов меньшинства и большинства, так что возникают коалиции любых мастей, поддерживающие ту или иную сторону. Группы, являющиеся меньшинствами на конфедеральном, кантональном или муниципальном уровне могут оказаться в позиции большинства. В результате происходит значительное ослабление чувства притеснения и дискриминации. Благодаря швейцарскому федерализму все граждане одновременно являются и представителями большинства, и представителями меньшинства, так что справляться с социальным напряжением и социальными конфликтами легче. Централистские правительства на всех уровнях проявляют тенденцию к принудительной ассимиляции меньшинств или, по крайней мере, определения идентичности, проведения границ и создания этнически однородных регионов. Центральное правительство и в самом деле может быть готово выплачивать дотации, однако из-за этих дотаций меньшинства становятся зависимыми от своих благодетелей и теряют шанс самостоятельно определять свое будущее. Возможно, конкуренция между накладывающимися друг на друга разнородными группами – не во всех отношениях наилучшее решение. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе она предоставляет участникам лучшие возможности обучения и развития.

Политические границы нередко являются результатом войн и обозначают исход властных процессов. Так называемые «естественные границы» также несут в себе элемент произвольности, поскольку народы нередко селятся по обеим сторонам реки или перевала, чтобы использовать выгодные торговые пути. Швейцария – типичная страна, в которой границы

отчасти естественные, отчасти исторически обусловленные. Группы населения, проживающие по обе стороны границы, оказываются во время войны под сильным давлением. Если два государства, в которых они проживают, находятся в состоянии войны, перед ними встает непреодолимая дилемма: кому проявлять верность – соплеменникам или государству. В первом случае они предадут граждан, во втором – соплеменников. Так или иначе эта группа оказывается дестабилизирующим фактором, негативно оцениваемой, подвергаемой дискриминации группой, которую предполагается ассимилировать и тем самым уничтожить. Таков опыт меньшинств за последние 200 лет, прошедших под знаком одержимости национализмом и национальных войн.

Континентальная и глобальная экономическая интеграция не прекратила национальные войны. Однако есть надежда, и немалая, что в Европе время национальных войн прошло и что XXI век станет эпохой интенсивного обмена товарами и услугами. У политики в отношении меньшинств исходные условия в мирное время складываются более удачно, поскольку наличие меньшинств, знакомых с языками и складом ума соседней страны и торгового партнера, – позитивный момент для государства. Нет необходимости защищать меньшинства от националистических страхов, компенсируя их негативные проявления. Задачей, согласно разумному эгоизму страны, является продуктивное включение меньшинств в экономическую деятельность, выгоду от чего получит все государство. Двуязычие превращается из фактора риска в фактор дополнительных возможностей.

В наше время меньшинства все еще должны защищаться от давления ассимиляции. Их поддержка рассматривается большинством в лучшем случае как неизбежное зло, как уступка, навязанная извне международным правом. Внимание сосредоточено исключительно на связанных с этим затратах, однако понимание того, что речь идет не о минимизации политического риска, а об оптимизации экономических возможностей, еще не созрело.

Чем больше чисто экономическое мышление будет превалировать над политико-националистическим, тем лучше для меньшинств. Следует напомнить в связи с этим об опыте Швейцарии, в которой есть кантон Тессин, населенный италоязычным меньшинством, составляющим не более 10% швейцарского населения. Когда-то Тессин был одним из наиболее бедных. Благодаря экономическим взаимосвязям с северной Италией, а также притоку переселенцев из немецкоязычной Швейцарии и Германии кантон приобрел серьезное экономическое значение, оказывая положительное влияние на народное хозяйство. Правда, возможность соотнести плюсы и минусы, связанные с наличием меньшинств, всегда оказывается

сомнительной из-за сложности ситуации, однако в отличие от плюсов минусы слишком часто переоцениваются.

Меньшинства нередко становились жертвами идеала этнической однородности и чистоты, поддерживаемого большинством. В свою очередь возникает опасность, что и меньшинства в отношениях с внешним миром начнут воплощать в жизнь тот же идеал однородности. Такая реакция в определенной мере понятна, но наилучшей стратегией выживания она не может быть признана. Более оптимальной стратегией выживания для меньшинств является лавирование между ассимиляцией и самоутверждением с целью достижения стабильной ситуации паритета.

На первый взгляд однородность, этническое и языковое единство вместе с централизацией представляются в экономическом плане более выигрышными, чем гетерогенный плюрализм. Вместе с тем опыт истории этого не подтверждает, по крайней мере не всегда и с тенденцией на убывание. Только в переживающем глобализацию мире экономическая ценность многообразия, этнической пестроты, накладывающихся друг на друга систем и нецентрализма могут быть по-настоящему открыты. Гетерогенным обществам предстоит использовать свое преимущество перед гомогенными. Государства, имеющие подобный опыт, должны передать его другим, не претендуя на то, чтобы быть во всем образцом для подражания.

Постепенное привыкание к полной опеке в конце концов убивает всякую инициативу; люди начинают ожидать от государства всего, из-за чего при первой же смене власти следует, что они требуют от него решения всех своих проблем.

*Jacob Burckhardt. Weltgeschichtliche Betrachtungen /  
Якоб Буркхардт. Размышления о всемирной истории*

## **11. Резюме:**

### **О надежности сложных систем**

Нонцентрализм, многообразие, многосоставность, конкуренция, гибкое взаимодействие – таковы отличительные черты обучаемых, способных к адаптации политических систем будущего. Подразделение на малые составляющие становится достоинством при организации и поддержании необходимого политического порядка, если на первом плане нет угрозы военной или экономической мощи.

В рамках конституционных ограничений решения могут и должны приниматься путем прямой демократии. Это в особенности касается налогообложения, которое тоже, как и контроль за расходами правительства, не должно исключаться из сферы прямого (по возможности) демократического участия. Прозрачная финансовая и налоговая политика всегда устанавливает на всех уровнях государственной организации политические связи между задачами, расходами и налоговой нагрузкой. «Возможность выхода», то есть возможность «проголосовать ногами», должна противодействовать неоправданному завышению налогообложения высоких доходов и значительного имущества.

Чем более прямыми являются демократические процедуры, тем сильнее ощущается связь налогов и получаемых взамен услуг. В отношении к властям, собирающим налоги и предоставляющим инфраструктуру, эта связь становится политической темой. В данном случае полноправный сознательный налогоплательщик то же самое, что и полноправный сознательный гражданин, критически отслеживающий соотношение цены и результата применительно к избранным им властям, требующий экономности и прозрачности расходов и чутко реагирующий на недостаточную результативность действий властей. Принцип «один человек – один голос»

функционирует только тогда, когда и нагрузка, которую несут граждане, оказывается сопоставимой.

С либеральной точки зрения результат подобного «переплетения» политических и фискальных структур не всегда будет оптимальным. Однако возникает экспериментальное поле, рынок политических концепций и налоговых тарифов, при котором уже упомянутое «голосование ногами» (или, вернее, транспортными средствами) тем более вероятно, чем меньше территориальные единицы. Солидарность, имеющая место в малых группах, не должна осуществляться за счет третьих лиц или анонимного «большого общества».

Опасность того, что в результате такого соревнования общество скатится к ситуации государства, не собирающего налогов, но и не оказывающего никаких услуг, едва ли вероятна, тем более что конкуренция между территориальными единицами позволяет делать сравнения. Предлагающий лучшую общественную инфраструктуру повышает коллективное качество жизни, поэтому он наверняка найдет поддержку у налогоплательщиков. Это касается и учреждений, прямую выгоду от которых получают не все. Однако следует следить за тем, чтобы не возникла психология иждивенчества. Прозрачность соотношения расходов, результатов, расходов на содержание бюрократии и бюджетной дисциплины является предпосылкой передачи бюджетных полномочий самим налогоплательщикам. Принцип, согласно которому расходы на инфраструктуру должны нести те, кто ею пользуется, необходимо в должной мере учитывать и в муниципальной сфере, чтобы сохранять всегда существующую, но далеко не беспредельную солидарность.

Правда, в ситуации значительной местной и, тем более, региональной автономии (а на уровне Евросоюза – автономии национальных государств) следует принимать во внимание риск нелиберальных экспериментов, а также разного рода перебоев со снабжением. Границы экспериментирования определяются правами человека, нарушение которых, согласно общему правилу, нетерпимо и предполагает наличие системы санкций, носящей надрегionalный характер.

Не следует скрывать, что унификация и централизация, преследующие либеральные цели, могут принести «расширение свободы» прежде всего в соответствующих отстающих областях. Вместе с тем централизация таит в себе и опасность распространения научной или политической ошибки. Множество мелких, нецентрализованных ошибок, конкурирующих друг с другом и таким образом вытесняющих самые существенные из них, в конечном счете намного эффективнее, чем централизованные ошибки единой системы. Этот порядок не препятствует возможности учиться

на просчетах, что представляет собой меньшую опасность как во внутренней, так и во внешней сфере.



## 12. Четырнадцать тезисов

Многозначные понятия «федерализм» и «субсидиарность» следует уточнить с помощью однозначного признака нецентрализованности.

Согласно либеральной интерпретации федерализм представляет собой политический способ решения проблем на стыке автономизма и централизма, однако смещает акцент в пользу автономии субъекта федерации/конфедерации.

В соответствии с принципом subsidiarity общие проблемы должны решаться по возможности на самой низшей ступени. Критериев, по которым в каждом отдельном случае следует определять эту «возможность», не существует, поэтому принцип остается нейтральным в отношении централизации и децентрализации, что на практике означает возможность дополнительной централизации.

Принцип subsidiarity следует уточнить и радикализировать в том смысле, что он предполагает возврат полномочий, ответственности и финансирования по возможности автономным, либо частично автономным структурам, если решение или финансирование решения какой-либо проблемы на центральном уровне оказывается невозможным.

Необходимо заново открыть ценность местного самоуправления в его принципиальном значении для прозрачной политики. Политические и фискальные полномочия следует не «спускать» по иерархической лестнице сверху вниз, как это предусматривает методика децентрализации, а вживлять в малые структуры и блюсти их на этом уровне в духе децентрализма.

Принцип «один человек – один голос» функционирует лишь в том случае, когда и налоговая нагрузка каждым ощущается в сравнимой мере.

Не должно быть налогов, не соотносящихся с возможностью участия в управлении на уровне соответствующей территориальной единицы. Нельзя кого-либо облагать налогом без того, чтобы он мог принимать участие в определении размера налогов и их использования. *No taxation without representation.*

Территориальная единица, финансируемая «сверху», то есть центральной властью, крайне несамостоятельна и подвержена коррупции.

Не должно быть власти без соответствующих налоговых полномочий. Автономия территориального образования теснейшим образом связана с финансовой и фискальной автономией. Кто не собирает своих собственных налогов, тот не обладает подлинной автономией. Кто претендует на власть (исполнительную и законодательную) при помощи популярности перераспределения и социального обеспечения, должен нести и соответствующую этой популярности нагрузку, выражающуюся в собираемых налогах. *No representation without taxation.*

Разумное оздоровление государственных финансов в условиях демократии возможно лишь тогда, когда существует прозрачное соотношение расходов, выполняемых задач и источников доходов.

Выравнивание финансовых условий территориальных образований препятствует конкуренции между ними и нарушает прозрачность финансовой ситуации, а потому должно быть отвергнуто. Из-за него экономные и разумные власти оказываются наказанными, а расточительные и неразумные – поощряются.

Цель федералистского, нецентралистского политико-социального устройства предполагает стратегию, связанную с приватизацией, ограничением, децентрализацией и дерегулированием.

Нельзя сказать, что нецентралистские структуры заведомо лучше централистских. Однако они позволяют вести эксперимент в сравнении социальных ситуаций, участвуют в «конкуренции территориальных образований (муниципальных единиц, субъектов федерации/конфедерации, стран)» и потому отличаются гибкостью, способностью к обучению и адаптации, короче – олицетворяют свойства, самые существенные во времена быстрых изменений.

Именно в мире, переживающем глобализацию, и может быть по-настоящему открыта экономическая и политическая ценность многообразия, этнического переплетения, пересекающихся систем и нонцентрализма.

## **Литература**

*Barber B.* The death of Communal Liberty. New Jersey, 1974.

*Bolick C.* European Federalism: Lessons from America. IEA Occasional paper 93, 1994.

*Cantzen R.* Weniger Staat – mehr Gesellschaft. Freiheit – Ökologie – Anarchismus. Frankfurt a. M., 1987.

*Deutsch K.W.* Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration / Staat und Politik, 16. Bern, 1976.

*Eichenberger R., Frey B.S.* Eine „fünfte Freiheit“ für Europa / Neue Zürcher Zeitung, 30, 6. Febr. 1996.

*Elazar D.J.* Exploring Federalism. Tuscaloosa (Alabama), 1987.

*Ernst F.* Die Sendung des Kleinstaats: Ansprachen und Aussprachen. Zürich, 1940.

The federalist Papers / Int. by C. Rossiter. New York, 1964.

Föderalismus – Mittel der Konfliktbewältigung. / Schweizerisches Institut für Auslandsforschung, Bd. 22. Zürich, 1993.

*Frey B.S.* Eine neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen, 1997.

Für Effizientstaat und Direktdemokratie: Ein Plädoyer der selbständigen Unternehmer / Schriftenreihe des Unternehmerinstituts, 9. – Berlin, 2001.

*Gasser A.* Gemeindefreiheit als Rettung Europas: Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung. Basel, 1947.

*Gasser A.* Ausgewählte historische Schriften, 1933–1983. Basel, 1983.

*Gasser A.* Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie. Aarau, 1939.

*Hinze H.* Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich. Frankfurt a. M., 1989.

*Illich I.* Selbstbegrenzung. Reinbek, 1975.

*Kägi-Diener R.* Brevier des Föderalismus: Eine Einführung in den Föderalismus aufgrund der Erfahrungen im schweizerischen Bundesstaat / Hrsg. von der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung. Bern, 2000.

*Kohr.* «Small is beautiful»: Ausgewählte Schriften aus dem Gesamtwerk. Wien, 1995.

*Lasserre D.* Schicksalsstunden des Föderalismus. Zürich, 1963.

*Lüthy H.* Vom Geist und Ungeist des Föderalismus. Zürich, 1971.

*Mesmer B.* Kein neuer Mythos // Nach 701 Jahren – Muss man die Schweiz neu erfinden? Referate und Voten einer Tagung, Zürich, 9–10. Apr. 1992 / Holzey H. von, Blättler S. (Hrsg.). Zürich, 1992, S. 170f.

*Morley F.* The power to the people. Toronto, 1949.

*Morley F.* Freedom and Federalism. Chicago, 1959.

*Nef R.* «Liberal», «Föderalistisch», «Konservativ» – «Vertauschte Mäntel» beim Übersetzen // Schweizerische Monatshefte. Bd. 74, 1994, S. 5–8.

*Nef R.* Föderalismus als Chance, Editorial // Schweizerische Monatshefte. Bd. 76, 1996, S. 1.

*Nef R.* Föderalismus: Eine Strategie der Kompromisse // Ibidem, S. 7–12.

*Nef R.* Subsidiarität: Ein Prinzip für alles. Ein Bildersturm // Schweizerische Monatshefte. Bd. 72, 1992.

*Nef R.* Umgang mit knappem Geld und Geist // Neue Zürcher Zeitung, 47, 25 und 26. Febr. 1995.

*Nef R.* Federalism: An invitation to misunderstandings // Reflexion, 38. Zürich, 1997, S. 11–21.

*Nef R.* The Financial Autonomy of Regions: Problems and Dilemmas // Ibidem, S. 31–36.

*Nef R.* Privatisation: an instrument for separating the state from society // Ibidem, S. 51–52.

Particularismus // Geschichtliche Grundbegriffe. Stuttgart, 1993. Bd. 4, S. 735–766.

Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln / Morath K. von (Hrsg.). Bad Homburg, 1999.

*Röpke W.* Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Zürich, 1942.

*Scharpf F.W.* Optionen des Föderalismus in Europa. Frankfurt a. M., 1994.

*Schmid K.* Aufsätze und Reden. Zürich, 1957.

*Schuhmacher E.F.* Die Rückkehr zum menschlichen Maß. Reinbek, 1977.

*Stewart W.H.* Concepts of Liberalism. Lanham, 1984.

*Storing H.J.* What the Anti-Federalists were for. Chicago, 1981.

*Stüssi-Lauterburg J.* Föderalismus und Freiheit: Der Aufstand von 1802. Ein in der Schweiz geschriebenes Kapitel Weltgeschichte. Brugg, 1994.

*Tullock.* The New Federalist / The Fraser Institute. Vancouver, 1994.

*Vaubel R.* The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy / Hobart Paper 127. IEA, 1994.

## Об авторе

Роберт Неф родился в 1942 году в Швейцарии, в кантоне Санкт-Галлен, где учился в кантональной школе. Изучал юриспруденцию в университетах Цюриха и Вены, а после завершения учебы, с 1968 по 1991 год, работал научным сотрудником в Институте местного, регионального и конфедеративного планирования и на кафедре правоведения Конфедеративного технического университета. С 1979 года он возглавляет Либеральный институт в Цюрихе – учреждение, задачей которого является развитие наследия либерализма.

Автор многочисленных работ по принципиальным проблемам либерализма, региональной и экологической политике, а также политике безопасности Швейцарии; работы эти печатались в специальных журналах и прессе, в том числе в *Neuen Zürcher Zeitung*, *Aargauer Zeitung* и *St. Galler Tagblatt*. В 1975 году он опубликовал сборник цитат по проблемам планирования *Sprüche und Widersprüche zur Planung* (Мысли и контрмысли о планировании). В 1992 году Либеральный институт в Цюрихе издал его сборник *Wege in die Freiheit* (Пути к свободе), а в 1994 году в бернском издательстве «Ланг» вышел в свет сборник Р. Нефа *Contending with Hayek* (Разбираясь с Хайеком). Совместно с Герхардом Шварцем в 2000 году он опубликовал сборник *Neidökonomie, Wirtschaftspolitische Aspekte eines Lasters* (Экономика зависти, политэкономические аспекты одного греха).

Роберт Неф – редактор ежеквартального журнала *Reflexion*, а с сентября 1991 года – редактор отдела политики и экономики журнала *Schweizer Monatshefte*, соиздателем которого он является с 1997 года.

Роберт Неф регулярно принимает участие в международных совещаниях и конференциях, выступая с докладами по принципиальным проблемам либерализма и о политической системе Швейцарии, а также занимается «политическим образованием». Кроме того, он является почетным председателем Учредительного совета Восточношвейцарского детского госпиталя.

Живет в Санкт-Галлене. Женат. Имеет двух взрослых сыновей.