



Страница практика

Хосе де Венесия (младший), Филиппины Филиппинский политик прокладывает новый курс: федерализм как глобальная перспектива будущего всего мира

Хосе де Венесия (младший), Спикер палаты представителей Республики Филиппины, президент партии CMD в Лакесе, депутат от Пангасинана. Данная статья — это текст его выступления на Всемирной конференции по федерализму 2005 в Брюсселе, в Бельгии, в марте 2005 года. Мы на Филиппинах сейчас рассматриваем изменение конституционного строя — от президентской до однопалатной парламентской системы — и от унитарного до федеративного государства.

Ясно, что мы не хотим предпринимать такое коренное изменение без учета всех его возможных последствий для нашего государства. Таким образом, я приехал на Всемирную конференцию по федерализму в Брюсселе не столько обсуждать, сколько внять коллективной мудрости и обучиться накопленному опыту лидеров успешно действующих федеративных государств.

Филиппины — это архипелаг, состоящий из почти 7 тысяч островов, расположенных вдоль побережья Восточной Азии, между Китаем и Индонезией. Нас, филиппинцев, сейчас около 85 миллионов. Мы говорим на 160 языках и диалектах, что отражает наше этническое, религиозное и культурное многообразие.

В административном плане наш архипелаг поделен на 79 провинций, 117 городов, 15012 муниципалитетов и более 41900 деревень.

Поскольку все эти субъекты управляются — из центра — президентом, двухпалатным конгрессом и независимыми судебными органами, а на местах — губернаторами, мэрами городов и старшинами деревень, имеющими свои собственные законодательные органы, вы можете представить, каким сложным может стать управление в рамках унитарного филиппинского государства.

Созидание духа национального единства на базе многообразия

Сочетание географического фактора вкуче с историческим наследием осложнило процесс формирования духа национального единства среди нашего народа. На широких и плодородных дельтах материковой части Юго-Восточной Азии и на Яве возникли громадные империи во время классического азиатского периода. А на нашем архипелаге с короткими речными системами и узкими прибрежными территориями могли возникнуть лишь децентрализованные

поселения, управляемые вождями, наделенными приблизительно равной властью.

Многие из этих небольших автократий пережили 374-летний период колониализма.

До сих пор они являются фундаментальной основой — и движущей силой — наших политических партий. И эти локальные группировки — в отставании своих узких интересов — являются источником центростремительных сил, находящихся в оппозиции к центростремительным усилиям правительства страны в Маниле.

Федерализм в качестве брони от сепаратизма

В течение жизни последнего поколения, разочарование и недовольство «империалистической» Манилой — за ее попытки минимизировать властные полномочия на местах и ее пренебрежительное отношение к регионам — вылились в восстания сепаратистов.

И хотя эти восстания были подавлены, Манила пошла на создание двух автономных регионов — одного для коренных жителей горной местности Северный Лузон и другого для мусульманских поселений на архипелаге Сулу и в центральном Минданао на юге, хотя плебисцит об автономии первого региона провалился.

Некоторые из нас, конечно, опасаются, что федерализм может лишь усилить эти сепаратистские тенденции, которые в итоге приведут к расколу страны. Но я лично убежден, что федерализм, напротив, будет защитной броней от сепаратизма, поскольку он будет защищать самоидентичность наших многообразных сообществ и стимулировать их взять будущее в свои руки.

В ходе проведенной мною серии закулисных переговоров с сепаратистки настроенными мусульманскими повстанцами их лидеры неоднократно заверяли меня, что федерализм удовлетворяет их требованиям о создании их собственного субъекта федерации, такого, где к основной жизнедеятельности можно было бы добавить положения шарията.

Почему не жизнеспособны ограниченные автономии

В 1989 г. наш Конгресс принял свод законов об органах местного самоуправления, который передает многие функции кабинета министров — особенно в области

сельского хозяйства, образования и здравоохранения — органам власти на местах. Даже ограниченная автономия дала возможность некоторым городам и провинциям «вырастить» своих собственных квалифицированных, уверенных в себе и самостоятельных руководителей.

Но, поскольку Манила продолжает контролировать финансовые потоки, автономия приходится лишь довольствоваться крохами переданных кабинетом министров полномочий, которыми продолжает управлять Манила.

Действительно, контроль Манилы над государственными финансами привел к культивированию состояния зависимости от центра наших органов власти на местах. Я уверен, что только федерализм может изменить такое положение дел.

Как будет работать федерализм в филиппинских условиях?

Филиппинский федерализм будет «объединяющим» федерализмом — по типу того, что столь успешно функционирует здесь в Бельгии, но потерпел провал, приведший к кровопролитию в Югославии. Чтобы заставить наше государство, состоящее из разнообразных сообществ, действовать более эффективно, унитарное государство должно передать часть своих властных полномочий органам власти на местах.

В соответствии с уже сделанным, тщательно разработанным каркасным предложением, 14 административных регионов, на которые поделена страна (с целью экономического планирования и контроля со стороны правительства) будут трансформированы в 10 «временных штатов» на время десятилетнего переходного периода.

Каждый из этих «временных штатов» — насколько это возможно — будет сам отвечать за все социальные и экономические сферы. У каждого из них будет своя правовая база, своя собственная столица и достаточно властных полномочий в области налогообложения, сбора средств и их заимствования с тем, чтобы децентрализация была оправданной.

На какую модель должна быть похожа федеративная система на Филиппинах?

Мало кто питает иллюзии, что федерализм в нашей стране будет действовать без ошибок.

Наряду со многими практическими проблемами, которые я предвижу, две являются наиболее трудными.

Первая, с которой придется столкнуться большинству наших «временных штатов», состоит в том, что они населены людьми, говорящими на разных языках. Наши этнические и языковые сообщества столь многочисленны, что будет невозможно предоставить каждому из них в полном объеме ту политическую автономию, которую они захотят.

Другая коренная проблема сводится к тому, что филиппинские регионы резко отличаются в экономическом развитии. В 2000 г., например, доходы на душу населения в нашем самом богатом административном регионе были почти в пять раз выше, чем в самом бедном. Можно с уверенностью предсказать, что федеральным органам власти на Филиппинах придется столкнуться с большими трудностями для обеспечения действенных мер по справедливому распределению доходов как внутри, так и среди своих субъектов.

Проблема неравномерного развития дополняется наличием все еще широко распространенной бедности на Филиппинах, препятствующей развитию гражданской культуры, необходимой для расцвета представительной демократии.

Гражданская культура должна быть неотъемлемым атрибутом федеративного государства, граждане которого должны нести политические обязательства перед двумя, а не только одним органом государственной власти.

Отметив все эти моменты, я все же глубоко убежден, что только федерализм даст ответ на нашу потребность в развитии крепкой национальной самоидентификации с сохранением нашего культурного многообразия. Только федерализм даст право голоса самовыражению на местах, к которому должны прислушиваться официальные лица в центре. Только федерализм даст нашим органам местного

самоуправления право решать, каким должно быть устройство общества: для какой цели и в чью пользу. Только федерализм может обеспечить расцвет экономики в консолидации с небольшими провинциями, городами и поселками.

На практике федерализм даст людям на местах больше контролируемых функций — не только над своими природными ресурсами, но и над средствами к жизни, над их политикой и учебными заведениями для их детей.

Кратко суммируя все сказанное, подчеркну, что только федерализм обеспечит, чтобы центральное правительство стало партнером, а не хозяином органов власти на местах. Дополнительным положительным моментом, которого мы вправе ожидать, является то, что такой федерализм будет также стимулировать дух состязательности между органами местного самоуправления.

Мы должны поздравить США, Канаду, Бельгию, Германию, Швейцарию, Испанию и Малайзию, а также многие другие страны с успешным функционированием их моделей федеративного государственного устройства.

«Федерация стран» Восточной Азии

В более широком смысле установление федерализма подготовит филиппинцев к выполнению функций в рамках наметившейся «федерации стран», которой, похоже, станет Восточная Азия. 10 государств Юго-Восточной Азии, уже объединившихся в АСЕАН (the Association of Southeast Asian Nations), вместе с Китаем, Японией и Кореей образуют союз под названием «Восточно-Азиатская Экономическая Группа».

Начальная фаза этого грандиозного союза — свободная экономическая зона между десятью азиатскими странами и Китаем — стартовала в прошлом году, а завершающий этап его формирования намечен на 2010 год. Как «идущий вместе» федерализм развивается в Евросоюзе, так и сообщество стран Юго-Восточной Азии намерено оживить нашу конкурентоспособность в мире путем расширения границ нашего внутреннего рынка и максимализации наших экономик.

В политическом плане — как и Европейский Союз, окончательно и безвозвратно внедривший Германию в свои ряды, — федерация стран Восточной Азии направит свои усилия на вовлечение в ее состав энергичных народов Китая, Японии и Кореи. Федеративная Восточная Азия станет третьей ногой в треножнике мировой взаимодействия — остальные две, конечно же, это ЕС и НАФТА (the North American Free Trade Agreement), — что позволит обеспечить в XXI веке новый расцвет мира и процветания.

Не панацея

Я не ожидаю, что федерализм станет панацеей от всего комплекса наших проблем в сфере управления и развития экономики на Филиппинах. Но я уверен, что он поможет нам решить эти проблемы более эффективно, и таким образом, чтобы заручиться поддержкой населения, потому что именно люди будут участвовать в разрешении этих проблем. И я с оптимизмом смотрю в наше федералистское будущее. Мы, филиппинцы, всегда воспринимали перемены как часть нашей национальной жизни.

Я предвижу, что федерализм станет взлетом в будущее, поскольку по-новому эмансипированные люди пытаются сохранить свою автономию от требований современного государства и свою самобытность от гомогенизирующего влияния международной попкультуры, распространяемой современными коммуникационными технологиями.

250 лет назад французский философ-политик Монтескье задал неустаревающий вопрос: «Какой будет форма правления, которая предоставит людям самые большие свободы личности?» В условиях всемирной системы, эволюционирующей на наших глазах, ответ на этот старый вопрос может быть найден в создании состоящих из субъектов федераций, которые американский президент назвал «лабораториями демократии».

