

И.Б. ГОПТАРЕВА

К ВОПРОСУ О ТИПАХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СИСТЕМ

Из 180 государств, существующих сегодня в мире, около 25 — формальные федерации; в них проживает одна треть населения земного шара¹. Кроме того, политические системы примерно 50 много-составных государств (среди которых такие крупные, как Великобритания, Испания, Италия) в результате ряда реформ конституционно — государственного устройства претерпели и претерпевают федеральное реструктурирование², не становясь при этом федерацией. Поэтому вполне закономерен вопрос об особенностях политических систем этих стран.

Образование федеральных систем и изменение мироустройства

Возникновение федеральных систем (особенно после Второй мировой войны) можно объяснить усиливающейся тенденцией к образованию межгосударственных объединений. В связи с этим, по мнению Д. Элазара, в начале 90-х годов происходит изменение парадигмы мироустройства: от идеала суверенного государства-нации, сложившегося в начале современной эпохи (XVII в.) к увеличению государственных и межгосударственных союзов³. После Второй мировой войны, когда мир был расколот на два враждебных лагеря, ак-

¹Fry E. Globalization And Its Impact on Federations. — http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_fry.html

²Elazar D.J. Federal Systems on the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. — Harlow, 1991. — С.319.

³Там же. — С. 323

тивно складывались межгосударственные объединения: Варшавский Договор и НАТО, Совет экономической взаимопомощи и Европейский экономический совет и т.д.

Распад социалистической системы усилил тенденцию к образованию различного рода (политических, экономических, военно-политических) союзов на всем постсоциалистическом пространстве, что и повлекло за собой изменение государственных структур десятков стран. Государственные системы на рубеже XX-XXI вв. приобретают новое измерение: то, что прежде выступало как дополнение к системе, становится ее частью, звеном. Речь идет в первую очередь о политических институтах консоциативного характера (консенсус, переговоры, партнерство и т.п.), формирование и развитие которых отмечается в бывших недемократических системах.

Вопрос о многообразии федеральных образований связан с появлением ряда государств, несущих в себе «ген федерализма» (гетерогенность, регионализация, самоуправление, сочетание единства и множества в пределах одного государства, интеграция). Показательно, что Элазар относит сюда также и унитарные системы, которые содержат элементы конституционализированного регионального самоуправления (Италия, Испания и т.д.)¹.

Уоттс считает категорию «федеральная политическая система» родовым понятием, поставляющим термины для обозначения большого количества разновидностей государственного устройства с элементами федерализма². Это означает, что наличие некоторых элементов федеральной политической системы позволяет фактически относить такое государство к федеративному, даже в том случае, если юридически оно является унитарным. Так, п. 1 ст. 6 действующей португальской Конституции объявляет государство унитарным, а п. 2 этой же статьи признает за архипелагами Азорский и Мадейра право автономного управления³; или ст. 1 Конституции Испании 1978 г. устанавливает в качестве политической формы испанского государства парламентарную монархию; ст. 2 гарантирует право на автономию для национальностей и регионов испанского государства; статья 3 объявляет официальным государственным языком не только кастильский, но и ос-

¹ Elazar D.J. Exploring federalism. — Tuscalosa, 1987. — С. 189–190.

² Watts R.L. Federal system and accommodation of distinct groups: A comparative survey of institutional arrangements for aboriginal peoples. — Kingston, 1998. — [http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98\(3\).htm](http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98(3).htm)

³ Конституции государств Европейского Союза. — М., 1997. — С. 522.

тальные языки Испании в соответствующих автономных сообществах согласно их статутам¹. Это свидетельствует о том, что конституции государств с политической системой, содержащей элементы федерализма, косвенно регулируют федеральные отношения, даже если это государства унитарные.

Сравнительный анализ многосоставных государств, имеющих форму федерации или содержащих в своем устройстве элементы федерализма, позволяет вычлениить их общие принципы и черты и типологизировать федеральные системы.

Общие принципы

— Уважение и соблюдение национальной конституции, нарушение которой должно оцениваться как вызов интегрированному целому.

— Сотрудничество и партнерство между всеми субъектами многоуровневого управления.

— Сохранение за национальным правительством приоритета в принятии решений, касающихся интересов государства в целом.

— Гибкость федеральной политической системы, способной к изменениям; в противном случае трудно будет сохранить разнообразие форм управления.

— Обеспечение равностатусной основы для всех субтерриторий единого государства, несмотря на их ресурсы и возможности, так как граждане, проживающие в нем должны получать услуги одинакового качества.

— Взаимообмен информацией: о новациях и инициативах должны быть оповещены все составные части государства. Своевременный обмен информацией позволяет национальному и субнациональным правительствам более точно оценивать собственную политику и принимать адекватные решения.

— Прозрачность действий правительств, которая способствует легитимации власти как в Центре, так и на местах.

Общие черты

— Деление государства на территориальные единицы, имеющие в разных государствах различные названия (в Российской Федерации

¹ Конституции государств Европейского Союза. — М., 1997. — С. 372.

— республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; в ФРГ — земли; в США — штаты; в Швейцарии — кантоны и т.д.)

— Деление исполнительной и законодательной власти на федеральную и субфедеральную (или региональную), причем последней предоставляется в значительной мере автономия, а имеющиеся ограничения предусматривают всего несколько сфер, чаще всего это правоохранительное законодательство и школьное образование (как, например, в ФРГ, Австрии, Швейцарии).

— Представительство субъектов федерации в федеральном (или национальном) парламенте и их участие в формировании федеральной (национальной) политики, для чего в многосоставных государствах предусмотрена бикамеральная система (в РФ — Государственная Дума и Совет Федерации; в ФРГ — Бундестаг и Бундесрат; в Испании — Конгресс депутатов и Сенат и т.д.).

— Урегулирование конфликтов на основе принципа «торга» или «сделки» между центром и регионами и защита прав меньшинств, что часто требует квалифицированного кворума. Для этого структуры представительной власти предусматривают согласительный институт (согласительные комитеты и/или комиссии).

— Федеральный конституционный суд — главный третейский судья при возникновении споров между органами власти двух уровней — национальным и субнациональным¹.

Типы федеральных политических систем

А. Конфедерация и федерация. Довольно длительный период (с VI по XVIII вв.) господствующим типом объединения государств были конфедерации. Как отмечает Элазар, термин «конфедерализм» приобрел политическую окраску гораздо раньше, чем «федерализм», так как изначально он применялся для обозначения определенного типа государственного устройства. В отличие от конфедерализма, «федерализм» вначале употреблялся только в теологическом значе-

¹ Schultze, R.-O. Foederalismus. — Bonn, 1991. — С. 140.

нии (*foedus* — договор с богом), а значительно позднее — лишь с XVII в. — в политическом¹.

Царившая долгое время идея централизованного, гомогенного, суверенного государства если и допускала объединение, то лишь таких государств, которые имели форму конфедерации, т.е. достаточно свободного союза, в рамках которого сохранялся полный суверенитет государств-членов.

Сегодня конфедерация представляет собой союз государств, создаваемый с целью формирования общего правительства для решения строго ограниченных общих задач (внешнеполитических, оборонных, безопасности). Но поскольку фактически политику в таком союзе определяют правительства государств-членов, а не общее правительство, то последнее скорее является инструментом власти, а не самой властью. Это говорит о том, что конфедеративное правительство имеет более слабые позиции, чем правительства субъектов такого союза.

На наш взгляд, строительство конфедераций в XX и XXI вв. затруднено именно по причине фактической полиархии: здесь вряд ли возможна эффективная политика согласования для принятия общих решений. Поэтому такой тип политической системы более приемлем для межгосударственных союзов, члены-участники которых объединяются, чтобы достичь конкретную цель (военную, экономическую и т.п.) и выполнить конкретные функции.

Со времени образования США набирала силу тенденция централизованного управления объединившихся государств (штатов), при сохранении их автономии и конкретно установленных федеральной конституцией компетенций, распределение которых между союзом и штатами обеспечивает целостность и единство государства.

Федерация в отличие от конфедерации предполагает сосредоточение важных политических функций (внешнеполитической, оборонной, фискальной, экономической, образования, здравоохранения и т.д.) в руках федерального правительства, за счет чего и сохраняется интеграционная целостность государства.

Таким образом, федерация — это государство, которое конституционно поделено на центральное и несколько (в зависимости от числа входящих в федерацию федеративных единиц) территориальных (региональ-

¹ Elazar D.J. Three federal-type solutions in dealing with multi-ethnicity: confederal example // *Federal-types solutions and the federal experience*. — N.Y., 1995.

ных) правительств¹. Центральное правительство федерации, в отличие от других типов политической системы, наделено полномочиями, которые позволяют ему, с одной стороны, осуществлять координацию взаимодействий всех уровней федеративного государства, с другой, — разделять власть с региональными правительствами, т.к. регионы конституционно инкорпорированы в федеральный центр для выполнения полномочий, соответствующих их юрисдикции.

Федерация отличается от конфедерации и по степени участия различного рода сообществ (не только территориальных, но и культурных, религиозных, этнических и т.д.) в федеральной интеграции.

Для наглядного представления отличия этих двух основных типов федеральной системы предлагаем следующие схемы.

1. Конфедерация:



Рисунок 1²

¹ Кинг П. Федерализм и федерация // *Полис*. — М., 2000. — № 5. — С. 13.

² http://www.pinkmonkey.com/studyguides/subjects/am_gov/chap2/img2_img2_1.jpg

Конфедерация представляет собой союз государств, каждое государство передает часть полномочий центральному правительству непосредственно от самого себя, а граждане или народ принимают в этом не прямое, а косвенное участие. Таким образом, конфедерация создается на основе заключения соглашения между государствами.

2. Федерация:

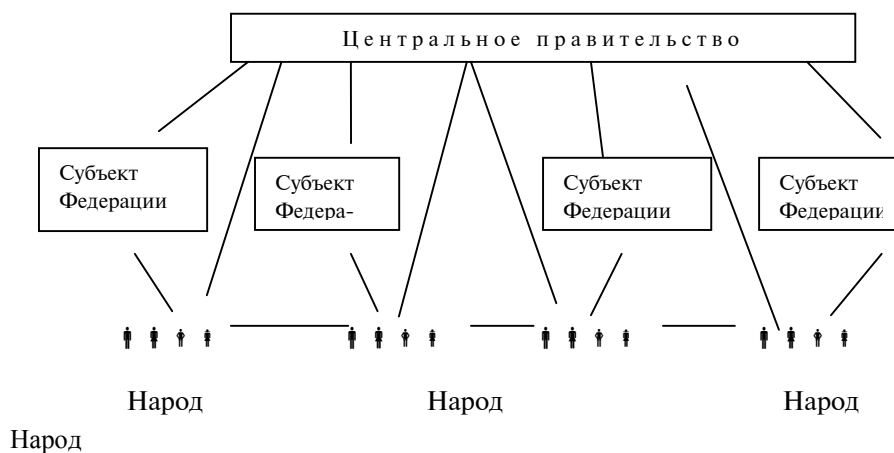


Рисунок 2¹

Федерация — это союз, прежде всего, народа, представленного различными сообществами, который делегирует право на власть Центру через самоуправление. Таким образом, если основным актором конфедерации является политическая элита, то федерации — сообщества людей — народ. С точки зрения нормативной теории федерализма именно так и должно быть. Но с позиций сравнительного подхода оказывается, что далеко не все федерации являются результатом творения народа.

¹ http://www.pinkmonkey.com/studyguides/subjects/am_gov/chap2/img2_1.jpg.

В тех случаях, когда потребность в создании федерации определяется необходимостью объединения ресурсов с целью предотвращения внешней (как правило, военной или экономической) угрозы, основным актором ее создания чаще всего выступает политическая элита. «Ахиллесовой пятой» таких федераций становится недостаточная или ограниченная свобода общественных ассоциаций. Именно этот факт, т.е. уровень ассоциированности общества (высокий/низкий) влияет на (не)стабильность федеральной политической системы. Опыт создания и распада СССР, Югославии, Чехословакии и ряда других федераций показывает, что отсутствие или ограничение свободы ассоциаций ослабляет горизонтальные связи, и в момент политических кризисов центробежные тенденции часто берут верх над центростремительными.

Каждая из существующих в мире федераций представляет собой уникальную политическую конструкцию, на формирование которых влияют такие факторы, как а) количество членов-участников союза, б) поли/моноэтничность, в) уровень централизации или рассредоточения полномочий и функций, г) степень юрисдикционной асимметрии или симметрии. Кроме того, любая федерация, являясь сложным государственным образованием, сталкивается с гораздо большим числом конфликтов и противоречий, чем другие политические системы. Можно выделить ряд факторов, способствующих возникновению такого рода противоречий.

1. Число членов-участников федерации. Большое число субъектов уменьшает силу их влияния на центральную власть. Федерации, состоящие из двух-трех членов, считаются наименее устойчивыми, так как в них сильно выражены биполярные тенденции (например, Чехословакия, ныне распавшаяся на два государства или Пакистан, в котором произошло сокращение федерированных единиц с четырех до двух). В некоторых федерациях с большим числом субъектов (Индия, Нигерия) правительство укрупняет регионы, если они разъединяют образования, имеющие сходные признаки (этнический, языковой, религиозный и т.д.).

2. Разница в материальных и природных ресурсах также может негативно сказываться на качестве объединения. Именно поэтому многие федерации вынуждены прибегать к финансовому выравниванию, которое в свою очередь нередко порождает конфликтные ситуации в федеральном управлении.

3. Конституционная защита прав меньшинств содержит в себе ростки противоречий (как известно, федерация — это форма территориальной демократии). К устоявшимся формам такой защиты относят: а) изменение границ федеративных единиц с целью объединения гомогенных этнических и лингвистических групп, б) передача федерального правительству под особую ответственность внутрирегиональных меньшинств с целью их защиты от возможных репрессий со стороны регионального большинства, а также использование федеральных органов конституционного контроля (как правило, Федерального Конституционного суда)¹.

4. Межправительственные отношения, предполагающие принятие решений и работу параллельных органов управления часто сопровождаются конфликтами.

Далее, следует выделить системы, которые могут существовать самостоятельно или быть частью федерации. В последнем случае о них можно говорить как о подтипах федеральной системы.

Б. *Асимметричная федерация* представляет собой взаимосвязь федерального правительства с правительствами субтерриторий, которые наделены широкими властными полномочиями, делающими их достаточно независимыми от федерального правительства. Особенность такой федерации заключается в том, что роспуск ее возможен только при наличии согласия всех участников союза². Асимметричная федерация занимает промежуточное положение между федерацией и конфедерацией и ее особенность заключается в том, что правительство должно стремиться к сохранению статус-кво. Это означает, что политика выравнивания как самоцель асимметричных федераций может дать противоположный эффект — увеличить степень асимметрии, а значит нарушить функциональную способность союза в целом. Если, например, в результате политики выравнивания «сильные» субъекты придут к выводу, что они благодаря своим ресурсам больше дают, чем получают и на этом основании станут требовать у федерального правительства изменения бюджетной и налоговой политики в свою пользу, то асимметричная федерация в лучшем случае может трансформироваться в конфедерацию, в худшем — распасться.

¹Watts R.L. Federal system and accommodation of distinct groups: A comparative survey of institutional arrangements for aboriginal peoples. — Kingston, 1998. — [http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98\(3\).htm](http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98(3).htm).

²Elazar D.J. Exploring federalism. — Tuscalosa, 1987.

Политическая система асимметричной федерации может потерять устойчивость и в том случае, если «слабые» субъекты будут опасаться того, что более сильные займут лидирующее положение. В этом случае они могут предпочесть ограничение автономии субъектов союза с целью передачи основных полномочий федеральному правительству, что превратит асимметричную федерацию в унитарное децентрализованное государство¹.

В. Ассоциированное государство — это тип федеральной системы, в которой межсубъектные отношения напоминают асимметричную федерацию с высоким уровнем автономии, в том числе и во внешнеполитической сфере, и ограниченным участием членов федерации в федеральном управлении (например, такого рода отношения установлены между США и некоторыми тихоокеанскими государствами: Микронезией, Маршалловыми Островами, Палау).

Г. Квазифедерация (или государство-гибрид) — это государство, в котором могут сочетаться элементы федеративного устройства различных моделей. Квазифедерация по своей конституционной основе является федерацией, но в ее управлении присутствуют признаки унитарной системы (широкие полномочия федеральной власти). Индия, Пакистан, Малайзия — квазифедерации, поскольку их конституции предусматривают ряд положений о введении прямого федерального управления².

Квазифедерация может быть представлена и в другой форме, отличающейся сочетанием некоторых признаков федерации и конфедерации. Например, Европейский союз после Маастрихтского договора. В принципе ЕС можно отнести к конфедерации, но нельзя не отметить присутствие некоторых признаков федерации (Европарламент, Европейский суд). Уоттс к квазифедерациям относит и ФРГ, объясняя это тем, что способ формирования верхней палаты (Бундес-

¹ Tuschhoff Ch. Centralization and asymmetry. The impact of European integration on German federalism. — <http://www.law.harvard.edu/programs>.

² Нередко Канаду также относят к квазифедерации, которая до 1867 г. была федерацией, но «Акт о союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и связанных с этим предметах» изменил форму федерации на гибридную, внося ограничения для федерированных государств (провинций). Однако с середины 50-х годов провинции Канады значительно расширили свои полномочия, что позволяет относить Канаду к числу наиболее децентрализованных федераций, как в политическом, так и в экономическом отношении.

рата) и его специфические полномочия дают основания для утверждения о наличии компонента конфедерации.¹

Появление гибридных федераций Уоттс объясняет действиями политиков, которые вносят изменения в государственное устройство из конъюнктурных или прагматических соображений². Результаты таких устремлений не всегда оправданны, а часто и губительны для федерации.

Как свидетельствует опыт образования федеральных систем в мире, они могут быть результатом диаметрально противоположных процессов: а) федерализации или федерального реструктурирования в унитарном государстве (как, например, в Испании) и б) федеральной интеграции — объединения двух или более независимых (суверенных) государств с целью создания общих политических структур (например ЕС)³.

С этой точки зрения можно выделить еще один тип федеральной системы.

Д. *Содружество, или сообщество* (consociation) — это нетерриториальное объединение суверенных государств, создаваемое на основе общих интересов (экономических, социально-политических, этнических, религиозных и т.д.) и предполагающее коалиционное управление. Например, Соединенное королевство Великобритании, Сообщество РФ и Беларусь и т.д.

Е. *Союз или уния* (Union) — одна из форм государственного устройства, учредительные субъекты которого интегрируются через общие (союзные) органы управления в большей степени, чем через параллельные правительственные структуры. Она имеет комплексную (многокомпонентную) структуру, цель которой заключается в сохранении автономии (самоуправлении) каждой составляющей единицы союза.

¹ Как известно, Бундесрат не является представительным органом, т.к. он формируется из назначаемых и отзываеваемых членами их правительств; это орган, через который земли участвуют в законодательстве и администрации Федерации и в делах Европейского союза.

²Watts R.L. Federal system and accommodation of distinct groups: A comparative survey of institutional arrangements for aboriginal peoples. — Kingston, 1998. — [http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98\(3\).htm](http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98(3).htm).

³ Weinstock D. Toward a normative theory of federalism. — http://www.ciff.of.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg-wienstk.html.

Ж. *Лига* — объединение политически независимых государств, возникающее для конкретных целей, управление которым осуществляется через специально учреждаемый общий секретариат (но не через правительственные структуры), из которого любой член-участник может выйти по своему усмотрению (например Ассоциация государств Юго-Восточной Азии). Лига как межгосударственный союз может быть основана и на общих культурных связях (Бенилюкс, Лига Арабских государств и т.д.).

З. *Кондоминиум* — объединение, создаваемое с целью совместного управления одной и той же территорией двумя или несколькими государствами. Например, Андорра находится под совместным протекторатом Франции и Урхельского епископа (Испания). Кондоминиум является, как правило, компромиссом нескольких государств, претендующих на ту или иную территорию. На сегодняшний день к кондоминиумам с уверенностью можно отнести только Андорру. Это довольно редкий тип федеральной политической системы. Тройственное соглашение, содержащее в себе черты федерального договора, между Андоррой, Францией и Испанией около 700 лет помогает Андорре сохранять независимость от двух крупных соседних государств.

Элементы федеральных политических систем можно наблюдать и в юридически унитарных децентрализованных государствах, что дает основание их причислять также к федеральным системам.

А. *Конституционно-децентрализованные союзы* являются по своей форме унитарными государствами, так как власть, согласно конституциям, закрепляется за центральным правительством. Такие федеральные политические системы хотя и предусматривают региональное управление и местное самоуправление, но прерогатива в принятии решений остается за центральным правительством. Устройство таких государств основано на: а) распределении власти по вертикали (на региональную и местную, например, Франция, Япония и т.д.) и б) деление государства на исторические области с автономными местными полномочиями (например, Испания, Нидерланды и т.д.).

Б. *Бывшие феодальные владения, преобразованные в автономии* (например, Джерси, остров Мэн, Монако, Сан-Марино).

В. Самоуправление, представленное двумя видами: а) *постколониальная автономия*, предоставляемая метрополией и б) *муниципальное самоуправление*, установленное конституцией.

Г. *Конституциональная регионализация* (Испания, Италия).

Д. *Союзы племен*, основанные на традиционном ведении хозяйства (Южная Африка).

Е. *Диаспора* — объединение людей, представляющее собой часть какого-либо народа и проживающее в отрыве от основной массы своих соплеменников и вне своей национальной территории.

Ж. *Анклав* или экстратерриториальное соглашение части территории и суверенного государства (например, Судан и Египет имеют детально разработанную систему анклавов на своих границах).

Все эти типы политических систем характерны для многосоставных государств, в особенности для тех, в которых наблюдается переход от централизованной системы управления к самоуправлению и/или к соуправлению, хотя, как видно, не все они имеют конституционную форму федерации.

Если же попытаться классифицировать представленные типы федеральных политических систем, то следует выделить три категории государств, в которых структура федерализма проявляется в различной степени.

К первой категории относятся государства с ярко выраженной (адекватной) федеральной структурой, т.е. речь идет о собственно федерациях (см. Приложение 1).

Ко второй категории можно отнести государства с федеральным реструктурированием.

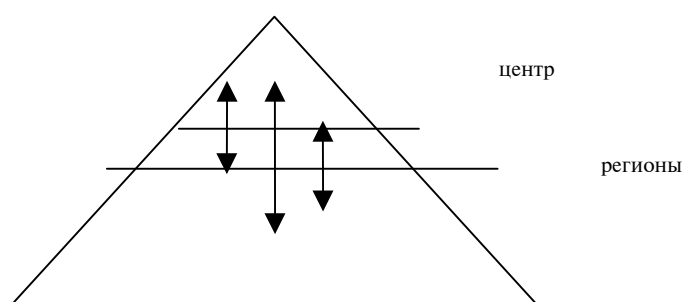
Третья категория стран характеризуется наличием некоторых элементов федеральных отношений, связанных, как правило, с наследием прошлого, когда ныне маленькое, самостоятельное государство являлось в прошлом либо собственной, либо подотчетной территорией большого государства, и теперь часть полномочий передает для исполнения этому большому государству. Такого рода отношения наиболее отчетливо присутствуют в ассоциированных государствах, асимметричных территориях и кондоминиумах.

В качестве классических примеров ассоциированных и асимметричных отношений можно привести отношения между Пуэрто-Рико и США: Пуэрто-Рико, наделен гораздо большей автономией, чем любой из штатов США. Граждане Пуэрто-Рико являются одновременно и гражданами США, но без права участия в общенациональных выборах.

Модели федерализма

Разнообразие федеральных политических систем можно представить в виде теоретического конструкта трех основных моделей федерализма:

Модель «пирамида» предполагает установление господства или доминирование той части, которая находится на вершине пирамиды, т.е. центра.



Местное самоуправление

Рисунок 3¹

В этой модели доминирует иерархия. Показательно, что центр расположен в верхней части пирамиды, а местное с/у — у ее основания. Причиной возникновения такой модели федерализма является наличие потребности в объединении ресурсов с целью предотвращения какой-либо угрозы. Как правило, такие союзы создаются в направлении «сверху—вниз».

Модель «периферия — центр»

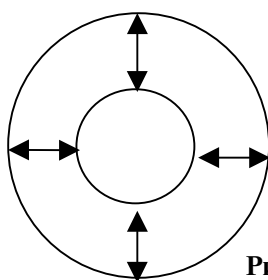


Рисунок 4¹

¹ Elazar D.J. Exploring Federalism. — Tuscalosa, 1987. — С. 35.

Эта модель предполагает равностатусность субъектов союза по отношению друг к другу, при одновременном доминировании центра, в этом случае на центр равностатусность не распространяется. Образование таких моделей вызвано историческими причинами. В качестве примера можно привести немецкий федерализм, в котором сочетается традиция территориального плюрализма, восходящая ко времени Священной Римской империи, с формой централизованного управления, характерной для Германии и поныне.

Модель «Федеральная матрица» является идеальной, по мнению Элазара, так как в ней отсутствует соподчиненность, нет понятия «федеральный центр» как главная или основная инстанция принятия решений, а есть понятие «места (или «точки») принятия решений или иначе — центра принятия решений.

Уровни власти располагаются не в иерархическом порядке («выше», «ниже»), а одновременно по вертикали и горизонтали, объединенные четырьмя сферами: законодательной, исполнительной, судебной и административной.

Таким образом, в каждом звене федеральной системы (субъекты, регионы, муниципалитеты) власть осуществляется по вертикали (законодательные и исполнительные органы власти) и по горизонтали (судебные и административные органы власти).

Матричная модель федерализма представлена в виде множества центров, которые связаны друг с другом множеством линий: субъекты союза — друг с другом посредством центра (через законодательную и исполнительную власти), законодательные органы власти связаны между собой на всех уровнях (федеральный законодательный орган — законодательные органы регионов — законодательная власть на местном уровне), законодательные органы власти с исполнительными органами власти на всех уровнях, исполнительные органы власти на всех уровнях. Такая модель ближе всего к первоначальному значению федерализма: единый союз разнообразных субъектов при условии их не только формального, но и фактического равенства. На наш взгляд, наиболее близко к этой модели подходят США и Швейцария. Ее можно оценивать лишь как некий стандарт, к которому

¹ Там же. — С. 36.

должны стремиться многосоставные государства, ставящие перед собой цель создания равноправного союза.

Российская модель федерализма

Говорить о российской модели федерализма сложно, федерализм в России пока находится в стадии становления, что связано с историческими особенностями федеративного устройства России.

Как известно, Российская империя, а затем и СССР были многосоставными, унитарными, недемократическими государствами.

В 1922 г. СССР был образован как федерация формально. Созданная федерация была своего рода компромиссом, на который пошло советское политическое руководство в трудное для него время с целью ограничения роста националистических движений, «разбуженных» социальными революциями в России.

Первая Конституция РСФСР (1918) закрепляла положения о свободном присоединении к РСФСР каждой нации. Но фактически принцип добровольности вхождения в советскую федерацию часто нарушался произволом неискующих в государственном управлении политиков новой формации, хотя формально способ прямого решения вопроса народом (местные референдумы) применялся широко и успешно¹. В целом же строительство советской федерации осуществлялось в направлении «сверху — вниз» и в большинстве своем принудительными мерами, оно мыслилось большевиками как одно из средств слияния и преодоления национальных различий².

Если же исходить из представленных здесь моделей, то российский федерализм, как, впрочем, и ряд других федеративных государств, создание которых носит принудительный характер, первоначально строился как модель «пирамиды» (СССР). В постсоветский перестроечный период «пирамида» постепенно приобретает очертания модели «периферия — центр». Однако пока Российская Федерация остается в рамках первых двух моделей, с доминированием эле-

¹ Байкова Т. О. О некоторых особенностях российского федерализма // Право и жизнь. — М., 1999. [www.- версия бумажного журнала. — http://www.pravogizn.h1ru/KSNews/PIG_59.htm](http://www.pravogizn.h1ru/KSNews/PIG_59.htm).

² Верт Н. История советского государства. 1900—1991. — М., 1998.

ментов первой, что можно объяснить особенностями конструкции еще советской российской федерации, которая, несмотря на смену политического режима, продолжает существовать.

Во-первых, территории этнических субъектов изначально рассматривались не просто как географическое понятие, а как место проживания нации, наделенной правом образовывать собственную политическую общность. В данном случае полиэтнический принцип был опасен не сам по себе, а тем, что национальным территориям советские Конституции (1924 и 1936 гг.) предоставляли право не только на самоопределение нации (что вполне понятно), но и на выход из федерации, а это противоречит принципу федерализма и соответствует принципу конфедерализма.

Этот принцип как домоклов меч висел над советской федерацией, создавая на протяжении всех лет ее существования латентную угрозу прочности федеральной конструкции, держащейся на принуждении и страхе, на насильственном присоединении к СССР некоторых территорий перед Великой отечественной войной 1941–1945 гг. (Западная Украина, Западная Белоруссия, страны Прибалтики, Бессарабия, Северная Буковина).

Обнаруживаемое противоречие между внешней формой государства (федерация) и его внутренней (унитарной) структурой лишало политическую систему советской федерации прочного фундамента, делая ее уязвимой при любом всплеске националистических настроений.

Во-вторых, РСФСР сформировалась в результате создания ряда автономных и национально-государственных единиц, это означало, что РСФСР вряд ли можно было назвать объединением сложившихся государственных образований, с одной стороны, а с другой, — национальные субъекты были выделены как бы в особую категорию субъектов союза. Юридический статус РСФСР был не совсем понятен: формально РСФСР была одним из субъектов федерации, фактически — это была федерация в федерации с общей (союзной) столицей и общими высшими органами государственной власти.

Поскольку ряд этих особенностей унаследовала и нынешняя РФ, формирование которой должно предполагать (в свете происходящих демократических преобразований в стране) равностатусность всех субъектов Федерации, бесспорный приоритет Федерального законодательства и решений Федерального Конституционного суда (но

пока это плохо получается), то и возникают непреодолимые политические и правовые противоречия внутри самой федерации, т.е. между центром и субъектами и далее — между субъектами и соподчиненными им территориями.

Использование разных принципов в рамках одной федерации дестабилизирует еще очень слабую федеральную политическую систему и создает угрозу не только федерации, но и российской государственности.

Кроме того, по форме российский федерализм фактически продолжает оставаться унитарно централизованным, так как региональное управление и местное самоуправление не в состоянии адекватно реализовывать властные полномочия.

С точки зрения фактической разностатусности российский федерализм, бесспорно, является асимметричным: в основу федерации положен принцип многогранговых структур, означающий, что республики более суверенны по ряду вопросов, чем остальные субъекты.

В завершение вопроса о типах федеральных систем необходимо отметить, что, во-первых, приведенная типология не в состоянии отразить уникальность каждой системы, во-вторых, границы между приведенными здесь системами часто бывают настолько тонкими, что впору говорить вообще о неразрывности процессов образования и развития различных систем — от унитарной до федеральной. Для иллюстрации этого тезиса можно привести схему такого континуума, предложенную итальянским политологом Брунеттой Бальди¹.

Унитарные системы Региональные системы Федерации Регио/федеральные системы
Централизм
Федерализм

Эта схема показывает неразрывность развития централизма/федерализма, которая означает способность вбирать в себя промежуточные системы. В начале континуума находятся унитарные системы, в которых местное (само)управление не классифицируется как автономное государственное образование, главным образом они являются субъектом административного (а не политического) управления. За

¹ Baldi B. Beyond the federal-unitary dichotomie. — Working Paper 1999-7, Institute of Governmental Studies University of California, Berkeley. — 1999.

ними идут региональные системы, в которых регионы признаны конституциями как государственные образования, но имеющие какие-либо ограничения (в каждом конкретном случае они могут быть разными, например, во Франции — без права законодательной власти и т.д.). Далее, следуют высокогетерогенные системы (регио/федеральные или федерализированные). Такие системы, как правило, обладают федеральной структурой, хотя не обязательно должны быть федерациями. Субтерритории в этих системах представляют собой развитые автономные государственные образования, признанные национальной конституцией (Испания). В конце континуума находится федерация — свободное объединение равных его членов-участников. Безусловно, между этими системами есть институциональные различия, но в целом переход от одной системы к другой, если имеются к этому основания, вполне возможен в плавной эволюционной форме (как, например, в Бельгии).

Приложение 1

Первая категория государств

Австралия (Австралийский союз) (6 штатов + 4 административных территории + 3 территории + территория столицы);

Республика Аргентина (22 провинции + 3 национальные территории + 1 федеральный округ);

Республика Австрия (9 земель);

Федеративная Республика Бразилия (22 штата + 4 федеральных территории + 1 федеральный столичный округ);

Канада (10 провинций + 2 территории);

Федеральная Исламская Республика Коморские острова (3 острова);

Федеративная Республика Германии (16 земель);

Республика Индии (21 штат + 10 союзных территорий + 1 асимметричная территория (federacy) + 1 ассоциированный штат);

Малайзия (13 штатов);

Соединенные штаты Мексики (31 штат + 1 федеральный округ);

Федеративная Республика Нигерии (30 штатов+1 столичная территория);

Исламская республика Пакистан (2 провинции+федеральный столичный округ + «зоны племен» — tribal areas);

Швейцарская конфедерация (26 кантонов);

Российская Федерация (21 республика + 6 краев + 49 областей + 1 автономная область + 2 города федерального значения + 10 автономных округов);

Объединенные Арабские Эмираты (6 эмиратов — шейхств — sheikhdoms);

Соединенные Штаты Америки (50 штатов+2 асимметричные территории (federacy) + 3 ассоциированных территории + 3 самоуправляемые автономные территории (home-rule territories)+3 неинкорпорированные территории);

Республика Венесуэла (20 штатов +2 территории+1 федеральный округ + федеральные владения в виде 72 островов в Карибском море);

Королевство Бельгия (3 сообщества + 3 региона + 4 лингвистических региона + 1 столичный регион).

Вторая категория государств

Антигуа и Барбодос (3 острова);

Союза Мьянма (Бирма) (7 национальных единиц);

Китайская Народная Республика (23 провинции + 5 автономных регионов +3 города центрального подчинения);

Республика Колумбия (23 департамента+4 интенденсий+3 комиссарий);

Фиджи (2 этнические общности);

Гана (9 административных регионов);

Итальянская Республика (15 областей + 5 автономных регионов);

Королевство Нидерланды (11 провинций+5 ассоциированных государств-членов);

Папуа — Новая Гвинея (2 группы автономных островов);

Португалия (государство с двумя автономными регионами, отделенными морем).

Соломоновы острова (4 дистрикта);

Южно-Африканская Республика (4 провинции+6 автономных провинций);

Испания (17 автономных регионов);

Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии (4 страны + 5 самоуправляемых островов);

Республика Вануату или Новые Гебриды (конституционная регионализация).

Ассоциированные государства

Бутан и Индия, Острова Кука и Новая Зеландия, Палау и США, Федеративные штаты Микронезии и США, Маршалловы острова и США, Лихтенштейн и Швейцария, Мокао и Португалия, Монако и Франция, Нидерландские Антильские острова и Нидерланды, острова Ниуэ и Новая Зеландия, Сан-Марино и Италия, и до объединения Германии — Западный Берлин и ФРГ

Наличие асимметричных отношений отмечено между такими государствами, как: Аландские острова и Финляндия, Азорский архипелаг и Португалия, архипелаг Мадейра и Португалия, Фарерские острова и Дания, Гренландия и Дания, Гернси и Великобритания, остров Мэн и Великобритания, Джерси и Великобритания, Джамма и Кашмир и Индия, северная часть Марианских островов и США, Пуэрто-Рико и США. Элазар также относит сюда коренных жителей Америки —индейские племена, сохранившихся в пределах территориального пространства США, как фактически присутствующие асимметричные отношения.