

*Р.С. Хакимов***Многообразие форм федеративных государств**

Ключевые слова: российский федерализм; симметричная/асимметричная федерация; конфедерация; трансформация государства.
Key words: federalism in Russia, symmetric/asymmetric federation, confederation, transformation of the state.

История формирования федеративных отношений в каждой стране имеет свои особенности. Последние десятилетия в России обсуждался вопрос о симметричных и асимметричных федерациях, подлинной и псевдофедерации, выдвигались концепции «новой», «демократической», «многоуровневой», «этнической», «евразийской» федераций. В связи с этим актуально изучение форм федеративных государств, существующих в мировой практике, и важен анализ аргументов, предлагаемых концепций применительно к российской действительности.

Симметричная – это федерация, составные части которой в соответствии с конституцией страны равноправны между собой и в отношениях с федерацией. Так, штаты США – это однопорядковые субъекты с равными полномочиями. У них равное количество сенаторов в Конгрессе, нет языковых или каких-либо иных различий. Априори симметричная федерация считается наиболее стабильной и приемлемой. «Идеальная федерация – симметричное государство, – пишут И. Умнова и Н. Ермакова, – где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу» [1, с. 295]. Однако это ничем не подтверждается, более того, в настоящее время абсолютно симметричных федераций фактически не существует. В мировой практике наблюдается тенденция развития асимметрии в федеративных и даже унитарных государствах. Даже в США Пуэрто-Рико имеет особый статус ассоциированного члена на основе договора 1975 г. [2, с. 120–127]. В Германии разные земли в зависимости от размера и численности населения имеют разное количество депутатов. В Бундесрате в соответствии со ст. 51 «каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше шести миллионов – пять голосов, с населением свыше семи миллионов – шесть голосов» [3, с. 596]. В составе Австралийского Союза находится Северная территория (место проживания коренного населения), управление которой осуществляет администратор, назначаемый генерал-губернатором. Примеры можно продолжить.

Каждое федеративное государство может стол-

кнуться с необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, территорий с особым статусом или федерального округа в рамках столицы государства и т.п. Частичная асимметрия не нарушает общей симметричной конструкции.

Асимметричная федерация – это такое государство, составные части которого неравноправны между собой и (или) в отношениях с федеральным центром. Танзания характеризуется абсолютной асимметрией по конституции 1977 г. Сложные обстоятельства сопутствовали возникновению асимметричной федерации в Индии. Здесь сказались как языковые проблемы, так и особый статус штата Джамму и Кашмир (спорной территории между Индией и Пакистаном), а также особенности присоединения штата Сикким к Индии.

В Канаде асимметрию создает провинция Квебек. Нередко статус Квебека рассматривают как создающий угрозу целостности государству, но мнение такого видного специалиста как Даниель Элазар прямо противоположное: «Федерализм пережил кризисы 1960-х и 1970-х годов в Австралии и Канаде. В Канаде, аналогично тому, как это произошло в Австралии, квебекский кризис был более или менее решен федералистскими средствами. В обоих случаях появилось новое отношение к принципу федерализма как практическому средству управления» [4, с. 76]. Еще более определенно можно говорить о Бельгии, где только переход от унитарного государства к асимметричной федерации спас страну от распада. Жоомарт Ормонбеков пишет: «Несомненно, имеется много «за» и «против» в споре о целесообразности существования федеративной государственной системы, но для Бельгии это был единственный способ выжить как государству» [5, с. 625]. Существуют различные оценки эффективности такой уникальной федерации, но не оспаривается ее необходимость. Николая Лагасс считает, что «бельгийская федеративная система не может в настоящее время рассматриваться в качестве успешной модели: находясь в процессе постоянных изменений, из-за отсутствия стабильности, институциональная структура не может полностью продемонстрировать свою дееспособность... Насколько бы неуспешной эта модель ни была, между тем, она обеспечила управление государством и мирное сосуществование культурных сообществ. Необходимо отметить, что возобновляющиеся противоречия между политическими силами Севера и Юга страны не чинят препятствия диалогу. Напротив, непрерывное

развитие федеративного государства большей частью основывается на разнообразных формах взаимного информирования, согласования, объединения и даже вынесения совместного решения, которые часто оказываются эффективными» [6, с. 605]. Практика показывает, что асимметрия – это не аномалия, а форма, наиболее подходящая в конкретной ситуации, для конкретной страны.

Критики асимметричности федерации отмечают как принципиальный недостаток такой формы нарушение равноправия при управлении, поскольку, на их взгляд, права должны быть гарантированы преимущественно личности, а не группе и не должны различаться от субъекта к субъекту. Многие государства сталкиваются с подобной проблемой. Когда этнические различия несущественны, то центральное правительство стремится насколько возможно в условиях открытости и рыночной экономики создать равные условия всем регионам. Например, в Германии рассматривался вопрос о заработной плате государственным служащим, различающимся в разных землях, и было принято решение Конституционным судом о противоречии дифференцированных тарифов принципу верности федерации [7, с. 274]. В то же время существуют наряду с индивидуальными также и коллективные права народов, меньшинств, которые требуют особого подхода. Асимметричный федерализм – это попытка признания множественности аспектов демократических прав.

Другие критики асимметрии приводят прагматические доводы – дифференцированные полномочия в разных регионах могут усложнить процесс институциональной и политической координации и станут препятствием на пути центра при перераспределении ресурсов. И главный аргумент заключается в том, что центробежные силы приведут к «распаду» самого государства. По мнению Доны Бари, хотя все эти аргументы и заслуживают внимания, они не учитывают главного: «Асимметрия – характерная особенность всех демократических федераций, которая приобретает все большее значение, особенно там, где компактно проживают группы этнических меньшинств. Отдельные территории и группы имеют особое положение и права в ряде областей, начиная от культуры и языка, кончая политикой и экономикой. Более того, в последнее время даже в унитарных системах полномочия все больше передаются на региональный уровень и разные регионы получают асимметричные права. Глобализация и глубокие изменения в обществе привели к тому, что централизованные государства все менее отвечают требованиям экономического, социального и культурного развития. Ответом на это послужила перестройка системы распределения государственных полномочий между центральным и региональными правительствами» [8, с. 274]. Асимметрия – не результат давления этнических или территориальных элит, как нередко трактуют этот

вопрос в литературе, а адекватный ответ на вызов времени, увеличивающий многообразие в мире.

Сторонники асимметрии считают, что это плюралистичная гибкая форма федерализма, особенно важная в России, которая насчитывает одиннадцать часовых поясов и является одним из самых этнически разнообразных государств мира. Моделирование особых условий для отдельных регионов дает возможность на месте решать региональные проблемы. Это также открывает перспективу для расширения демократии, увеличивая степень представительства и возможность участия в управлении на разных уровнях, а не только на уровне центра.

В Конституции Российской Федерации содержатся довольно противоречивые положения о статусе субъектов. С одной стороны, все субъекты объявлены равноправными. Конституция России 1993 г. закрепила в ее составе 89 субъектов РФ, подразделив их на пять разных по своей природе видов государственно-территориальных образований: республики; области (края); 2 города федерального значения – Москва и Петербург; Еврейская автономная область и автономные округа. Некоторые субъекты находятся в составе других, что создает большую путаницу в их взаимоотношениях как друг с другом, так и с федеральным центром. При этом в ст. 5 Конституции РФ закреплён принцип их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В мировой практике имеют место асимметричные федерации, когда разные и одинаковые по государственно-правовой природе субъекты наделяются разными правами, но нигде в мире не встречаются случаи, когда бы разные по государственно-правовой природе субъекты федерации имели бы равный статус. Разная природа субъектов предполагает и разный их статус. И. Умнова и Н. Ермакова считают это результатом «логической ошибки»: «Как бы ни ломали сегодня юристы голову над объяснением равноправия разных по статусу субъектов федерации, предлагая парадигму «равноправие не есть равенство», и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов федерации» [1, с. 297].

Однако Конституция РФ строилась не в тиши академических кабинетов, а в борьбе самых различных сил и поэтому отражает существовавшие политические реалии. Более того, в этом нашел отражение и исторически сложившийся характер той или иной территории (если отвлечься от явно надуманной нарезки некоторых субъектов в эпоху большевизма). Определенные логические несуразности существуют. Они наиболее очевидно в сложносоставных субъектах, процесс объединения ряда субъектов призван снять наиболее очевидные противоречия, однако в целом Россия демонстрирует пример естественной асимметричности.

В условиях глобальной экономики с достаточно про-

зрачными границами товары и финансы могут свободно перемещаться из региона в регион, а также за пределы государства. Поэтому правительства традиционными методами, такими как регулирование тарифов, перераспределение финансовых потоков и фиксированный уровень инвестиций, становится все труднее сокращать различия в уровне развития регионов. Стимулирование экономического роста в менее развитых субъектах, поддержка местной конкурентоспособности через выделение кредитов на развитие инфраструктуры, создание высоких технологий, учреждение особых экономических зон и другое ставят цель выравнивания региональных различий, но не могут решить вопрос кардинально. Механизмы перераспределения федеральных фондов в виде разделения налоговых полномочий или целевые дотации по специальным программам, а также прямых субсидий далеко не всегда обеспечивают нужный результат, поскольку развитые регионы даже меньшие средства умеют использовать более эффективно, чем реципиенты.

Если асимметрия является результатом глобальных перемен в экономике и общественной жизни, тогда ее невозможно игнорировать и вопрос переходит в другую плоскость: как создать общественные институты, которые могут адаптироваться к данным условиям.

В публицистике и в гораздо меньшей степени в научной литературе фигурирует понятие «конфедерация», которое не всегда используется адекватно. Порой наделение дополнительными полномочиями субъекта Российской Федерации воспринимается как переход к конфедеративным отношениям. В связи с этим следует пояснить, что в отличие от федерации конфедерация представляет собой союз независимых государств, не обладающих собственным суверенитетом. Причиной объединения разных стран в конфедерацию служит чаще всего потребность в совместной обороне и снятии торговых барьеров.

Конфедерация – неустойчивая форма межгосударственных связей, которая распадается, выполнив поставленные задачи, или же становится федерацией. Так произошло с Соединенными Штатами. В 1777 г. 13 самостоятельных государств подписали «Статьи конфедерации», где обозначены статусы штатов и названы причины объединения: «Статья II. Каждый штат сохраняет свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены дословно этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на Конгресс.

Статья III. Каждый из перечисленных штатов вступает в прочный союз с каждым из остальных штатов для общей защиты, для обеспечения своих вольностей, для взаимной и общей пользы, обязываясь помогать один другому против всяких насилий или против всяких нападений, сделанных на них или на любого из них из-за религии, из-за верховных прав, из-за торговли или по какому-либо другому поводу»

[9, с. 280]. Соединенные Штаты довольно быстро превратились в федерацию.

Швейцария образовалась постепенно из союза государств, но так же, как и США, стала федерацией, хотя в названии страны сохранила термин «конфедерация» как часть имени собственного.

Сегодня конфедеративные отношения в какой-то мере характерны для Содружества Независимых Государств (СНГ).

Европейский Союз является примером перехода от конфедерации к более тесной интеграции. Учитывая ряд признаков, включая введение общего паспорта, валюты и законодательства, можно говорить о превращении Европы в федерацию, хотя и с очень сложной структурой.

В конфедеративном государстве все решения, относящиеся к предоставлению, пересмотру или отмене компетенции на любом правительственном уровне, принимаются единогласно, чего нет в федерациях, поскольку федеративному типу правления соответствует принцип подчинения меньшинства большинству в процессе принятия решения.

Исследователи и политики предлагают различные модели федерации для России, наиболее адекватные, по их мнению, нынешним условиям страны. В. Тишков утверждает: «Разговоры по поводу федерализма имеют огромное политическое и символическое значение, возможно, большее, чем сама политическая практика, которая рутинна или же существует безотносительно от дебатов о федерализме. Но как раз она и нуждается чаще всего в добротной экспертизе. Что мы чаще всего имеем на уровне схоластических дебатов? Это может быть обсуждение типов региональных политических режимов под волнующим кровь названием статьи “От вольных орд до ханской ставки” [10, с. 5–20] или разработка почти на уровне спецоперации демонтажа “асимметричной” федерации и перехода к “симметричной”, подразумевающей наличие в ее составе только административно-территориальных единиц без “этногосударственных субъектов” [11, с. 4]. Еще большее возбуждение (особенно если закрыть глаза или отвернуться от карты страны) вызывает такая “проблема федерализма”, как “досамоопределение” России в пользу “государствообразующего” русского народа через образование “Русской республики” [12], до сих пор обсуждаемое с разных позиций при всей абсурдности самой постановки данного вопроса [13–14]. Другое дело – попытаться проанализировать то, что я называю “жесткой реальностью”, и соотнести эти наблюдения с анализом того, что обсуждают. То есть важно не только обсуждение проблем российского федерализма, но и не менее важно выяснить, в чем смысл, каковы формы и участники самих этих дебатов, не говоря уже об их воздействии на “жесткую реальность”. Эта дискурсивная практика российского федерализма не менее интересна и не менее важна для понимания сути проблем» [15, с. 23]. Многие ра-

боты по федерализму страдают публицистичностью и полемическим азартом. Поэтому появляются такие термины как «бюрократический федерализм», «либеральная империя», «дефедерализация России», «квазифедерация» или «имитация федерализма». Термин «новый федерализм» связывают или с переходом от советской системы к демократическим отношениям, или же с начатыми В.В. Путиным реформами государственных структур. Идея «губернизации» – одна из самых радикальных концепций, которую умеренные исследователи обсуждают с большой долей осторожности. Более отчетливо звучит и реализуется идея укрупнения субъектов, что также затрагивает тему формирования российского федерализма.

Есть сторонники и противники «этнического федерализма». Более спокойно обсуждают «многоуровневый федерализм» или же стоящий особняком «евразийский федерализм». Применительно к России не прижился ни один термин, как, скажем, для США. Австрии и некоторых других стран «кооперативный федерализм» или для Германии «конкурентный федерализм». Российские исследователи пытаются представить какую-либо доктрину для ее «внедрения», западные специалисты в большей степени описывают и анализируют уже существующую действительность, оставляя вопрос о форме государственности открытым. Европу отличает прагматизм в развитии государственного устройства, в России в большей

степени пытаются доказать собственную правоту.

Сегодня меры, предпринимаемые президентом РФ Д.А. Медведевым по оптимизации структуры управления и разграничению полномочий между центром и субъектами, весьма оправданы и своевременны. Создается впечатление, что развитие федеративных отношений вступает в стадию стабильности. Страна прошла сложный путь, что стало неотъемлемой частью общественной жизни. Истоки будущих государственных преобразований лежат не в политической элите или партийных пристрастиях, предлагающих абстрактные концепции, а в логике общественного развития как исторического организма, иначе говоря, источник права один – многонациональный народ, как записано в Конституции РФ. Важно подчеркнуть этническое многообразие российского федерализма. Совершенно верно отметил Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию: «И, наконец, ещё один фактор, способный серьёзно упрочить нашу Федерацию, – это поддержка национальных традиций и культур народов России. Считаю это не только условием укрепления федеративных основ, но и условием согласия в нашем обществе, единства российской нации – как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны» [16]. Это важнейший фактор успешной трансформации России в демократическое государство.

Библиографический список

1. Умнова, И. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России / И. Умнова, Н. Ермакова // Федерализм в России. – Казань, 2001.
2. Договор о долговременном союзе между Соединенными Штатами и Пуэрто Рико (17 декабря 1975 г.) // Панорама-форум. – №2. – Казань, 1995.
3. Федеративная Республика Германия // Конституции государств Европы. – М., 2001.
4. Даниель, Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом / Дж. Элазар Даниель // Казанский федералист. – №4. – Казань, 2002.
5. Ормонбеков, Ж. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы / Ж. Ормонбеков // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004.
6. Лагасс, Н. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения / Н. Лагасс // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004.
7. Бауэр, Х. Верность федерации как определяющий принцип немецкого государственного права / Х. Бауэр // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004.
8. Бари, Д. Переосмысливая асимметричный федерализм / Д. Бари // Федерализм в России. – Казань, 2001.
9. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. – Вермонт, 1990.
10. Афанасьев, М. От вольных орд до ханской ставки / М. Афанасьев // Pro et Contra. – 1998. – Т. 3. – №3.
11. Филиппов, В. Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма / В. Филиппов // Федерализм. – М., 2000. – №4.
12. Абдулатипов, Р. Федерализм в истории России / Р. Абдулатипов, Ю. Яров, Л. Болтенкова. – М., 1995.
13. Беспризорная Россия // Родина. – 2000. – №3.
14. Князев, Ю. Нужна ли России русская республика? / Ю. Князев // Федерализм. – М., 2000. – №3.
15. Тишков, В. Pro et Contra этнического федерализма / В. Тишков // Федерализм в России. – Казань, 2001.
16. Российская газета. – 2008. – 6 нояб.