

СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ*

Аннотация. Статья посвящена федерализму, его современному состоянию и ближайшим перспективам развития. В статье выделены структурные характеристики федераций, рассмотрена практическая реализация концептуальных моделей федерализма (дуалистического и кооперативного), охарактеризованы и описаны типы федераций и проблемы разделения полномочий федерального центра и субъектов федерации. Проведенный автором анализ позволяет выделить тенденции и закономерности развития современного зарубежного и российского федерализма. Данная статья важна для понимания основ федерализма в контексте процессов глобализации и региональной интеграции.

Ключевые слова: федерализм, федерация, глобализация, региональная интеграция, дуалистический федерализм, кооперативный федерализм.

O. Orlynskaya

Nizhny Novgorod State University after
N.I. Lobachevsky;

MODERN FEDERALISM AND FEDERATIONS IN THE CONTEXT OF PROCESSES OF GLOBALISATION AND REGION INTEGRATION

Abstract. The article is devoted to Federalism, its modern status and the nearest perspectives. Correlation between the ideal forms of Federalism (dual federalism, cooperative federalism) and different real federations is the main subject. The author captures the dynamics of evolving debates about Federalism, examines the factors and forces that led to the federal union. This article is an essential guide to Federalism in the context of globalization and regional integration.

Key words: federalism, federation, globalization, regional integration, dual federalism, cooperative federalism.

Федеративные государства отличаются друг от друга по многим параметрам: по

размеру территории, численности населения, национальному, конфессиональному и лингвистическому составу. В зависимости от времени возникновения федерации подразделяют на «молодые» и «зрелые», причем в каждой стране возникновение и развитие федеративных отношений имеет свои особенности. Федерация не представляет собой раз и навсегда застывшую институциональную форму. Напротив, одно из коренных преимуществ этой сложной (по сравнению с унитарным порядком) формы государственного устройства заключается в ее адаптивности, способности быстро и гибко реагировать на новые «вызовы» со стороны национализма, глобализации, региональной интеграции, развития новых форм самоуправления и т.п. Таким образом, федерация находится в постоянных поисках баланса между центробежными и центростремительными тенденциями.

Часто выделяют следующие *структурные характеристики*, общие для федераций: верховенство писаной конституции, поправки в которую могут вноситься с согласия значительной части составляющих федерацию единиц (субъектов федерации); сосуществование двух структур управления (федеральной и региональной), каждая из которых непосредственно связана со своими гражданами; обеспечение баланса власти и управления между уровнями федерации; формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующие определенные области подлинной автономии для каждой системы; subsidiarность как принцип решения проблем на том уровне, где они возникают; обеспечение представительства региональных интересов внутри федеральных институтов (обычно в форме второй палаты парламента); наличие посредника (в форме суда или референдума) для разрешения конфликтов и споров между властными уровнями, а также институтов и процедур для облегчения сотрудничества в

* © Орлинская О.М.

областях совместной компетенции или пересечения сфер ответственности [11, 7].

Однако *концепции федерализма* сильно отличаются в различных странах мира. В частности, в США концепция дуального федерализма основана на том, что оба уровня в федерации (федеральный и региональный) обладают собственными источниками легитимации власти и полномочий, при этом каждый властный уровень обладает значительной автономией в своей сфере юрисдикции: «в федеральной системе каждая власть обладает суверенитетом в собственной сфере ответственности, поскольку полномочия, которые она осуществляет, не делегированы ей другой властью» [10, 184]. Концепция дуального федерализма может иметь и иную интерпретацию, когда акцент делается на то, что в основе федеративного союза лежит объединение двух наций (например, англо- и франкоканадцев в Канаде). Тогда природа федерации определяется как двоевластие («диархия») [6, 13].

Концепция дуального федерализма давно подвергается критике в США и постепенно замещается концепцией кооперативного федерализма, которая делает акцент на сотрудничестве, взаимодействии, взаимозависимости федерации и ее субъектов. Кооперативный федерализм реализуется через механизмы вертикального и горизонтального сотрудничества. Создаются как региональные объединения групп субъектов федерации (кооперация по горизонтали), так и особые федерально-провинциальные органы, которые имеют совещательный характер¹. Авторитет принимаемых этими органами рекомендаций может быть очень высоким, примером чему являются совещания премьер-министров федерации и провинций (штатов) в Австралии, Канаде, Индии [6, 12].

Считается, что кооперативный федерализм получил наиболее полное развитие в Германии, где крайне популярны конференции, рабочие встречи, совещания министров федерации и земель, ведающих одинаковыми сферами. Противники кооперативного федерализма полагают, что эта концепция с ее мощным финансовым выравниванием между землями и акцентом на выравнивание жизненных условий по всей территории страны исчерпала себя и не дает стимулов для развития экономически мощным землям. В частности, такие федеральные земли, как Бавария и Баден-Вюр-

темберг, выступают за концепцию конкурентного федерализма, который поощрял бы не иждивенческие настроения более бедных восточных земель, но позитивную конкуренцию между субъектами германской федерации [1, 63-63].

Различные виды федераций часто определяют и различные *уровни политической автономии их субъектов*. Однако различия между договорными и конституционными федерациями в значительной мере условны. Считается, что в договорных федерациях субъекты отличаются более высоким уровнем политической автономии (США, Швейцария, Танзания). С другой стороны, федерации, формировавшиеся при сильном влиянии центральных властей, на основе конституции, дают регионам меньше полномочий (Германия, Индия, Пакистан, Мексика).

Российскую Федерацию следует отнести к типу конституционной федерации с элементами договорной. Наличие отдельных признаков договорной федерации связано с подписанием Федеративного договора и практикой договоров о разграничении полномочий между центром и отдельными субъектами федерации.

Симметричные федерации обычно возникают «снизу», на основе союза государств, при этом гарантируются как однородность, так и равноправие составляющих федерацию субъектов. Асимметричная федерация имеет несколько подвидов. В одном случае наряду с субъектами в состав федерации могут входить другие территориальные образования: провинции и территории в Канаде, штаты и ассоциированное государство Пуэрто-Рико в США. В другом случае федерация включает только субъекты, однако они имеют разные статусы и пользуются разными правами (области, края и республики в Российской Федерации). У ряда федераций есть федеральные владения: как правило, это небольшие прибрежные территории или острова без постоянного населения. Иногда в федерациях элементами особого статуса пользуются резервации для коренного населения².

Симметричная федерация обычно более стабильна, ибо в ней отсутствует борьба за выравнивание статусов субъектов. Асимметрия, впрочем, может представлять собой более адекватный ответ на объективно существующие различия между субъектами, коренящиеся в социально-экономических, исторических, культурных, этнических,

конфессиональных и иных различиях между регионами. В последнем случае искусственное выравнивание может способствовать территориальной дезинтеграции государства. В России, в частности, следует с особой осторожностью относиться к статусу существующих национальных республик. Кроме того, идеально симметричных федераций не существует, поскольку даже конституционно симметричная федерация на практике имеет ту или иную «скрытую асимметрию». Часто она проявляется в неодинаковом представительстве регионов в верхней палате парламента³.

Подход к выделению субъектов федерации может быть территориальным, не предполагающим учета этнического фактора, (например, в США) или национально-территориальным, когда границы субъектов федерации в целом совпадают с границами расселения этносов (например, в Бельгии). Каждый из данных подходов может продуктивно использоваться с учетом конкретной ситуации. При этом территориальный подход часто вызывает излишнюю централизацию, игнорирование коллективных прав компактно проживающих этнических общностей. А попытка решить национальный вопрос посредством федеративного выбора может привести к мощной политизации этничности и даже подорвать единство страны. В многоплеменной нигерийской федерации национально-территориальный принцип был сознательно использован «наоборот», то есть учтен для того, чтобы отвергнуть строительство федерации по племенному подходу («каждому племени — свой субъект федерации»). Таким образом, тридцать штатов Нигерии были созданы таким образом, чтобы «растворить» племена по разным штатам, раздробить этносы с тем, чтобы ни в одном штате не доминировало бы какое-либо племя, но создавались условия для формирования единой нигерийской нации [6, 34].

Различными способами реализуется в федеративных государствах *размежевание предметов ведения федерации и ее субъектов*. В целом эти способы могут быть сведены к пяти основным вариантам. Первый: федеральная конституция устанавливает исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы относит к ведению ее субъектов (Танзания). Этот подход к размежеванию компетенций чреват бесконтрольным расширением компетенций федерации, поскольку исключительная компетенция

субъектов федерации не определена. Второй: конституция устанавливает исключительную компетенцию субъектов федерации (обычно - вопросы культуры, образования и т.д.), то есть сферу, в которую федерация не может вмешиваться. Данный редкий способ размежевания компетенций в настоящее время не используется. Третий: конституция устанавливает две сферы компетенций: федерации и ее субъектов (Швейцария, Канада, Аргентина). Конституция может давать перечень компетенций, однако иногда четко перечислены только компетенции федерации, а компетенции субъектов охарактеризованы в «негативном плане» (сказано, какие меры федерация не вправе применять по отношению к субъектам). Именно так формулирует соответствующие положения Конституция США. Четвертый: в конституции могут быть указаны три сферы компетенции: федерации, субъектов федерации и сфера совместной (совпадающей, конкурирующей) компетенции (Индия, ФРГ). Так, в Германии федеральная земля правомочна принимать законы в сфере конкурирующей компетенции лишь до тех пор, пока эта сфера не «покрыта» законами федерации, после чего все принятые ранее на земельном уровне законы в этой сфере автоматически упраздняются. Пятый: конституция дает перечень только двух сфер компетенций: федеральной и совместной (Пакистан, Нигерия) [1, 67-68].

В российской Конституции предметы, находящиеся в ведении Российской Федерации, перечислены в ст.71, а относящиеся к совместному ведению Федерации и ее субъектов – в ст.72.

Исследователи отмечают *новые тенденции и закономерности в развитии федерализма*: расширение применения федеративной формы государственного устройства; формирование федеративного государственного устройства с заранее заданными свойствами, отвечающими определенным целям (новая бельгийская федерация); параллельное развитие процессов децентрализации и централизации; отход от оценки асимметричности федерации как некоей патологии в федеративном порядке, сознательное использование принципа асимметричности для ускоренного развития составных частей федерации и более точного учета местных и региональных особенностей, интересов, потенциалов; рост разнообразия форм, в особенности неформальных, взаимоотношений федерации и ее субъектов [9, 75-78].

Федеративный принцип приобретает особое значение с развитием процессов глобализации и региональной интеграции. Государство, имеющее федеративный порядок организации власти, который предусматривает существенный уровень политической автономии и самоуправления для различных территорий и групп, имеет более широкий спектр возможностей адаптации к процессам глобализации, нежели «жестко» иерархически организованное унитарное государство [1, 71].

В современной политической науке наблюдается усиленное внимание к национальным федеративным системам, которые можно определить как «незрелые» федерации⁴, а также к применению принципа федерализма на наднациональном уровне. Важно подчеркнуть, что принцип, идеи и дух федерализма могут использоваться не только на национальном, но и на наднациональном уровне. Европейский Союз, очевидно, не является и не может являться унитарным образованием, но следует федеративному лозунгу «единства в разнообразии», признавая целостность и автономию своих составных частей (государств-членов и регионов). Частью конструкции Евросоюза всегда были взаимное уважение сторон, поиски компромисса, плюрализм, добровольность принимаемых обязательств. В 50-е годы XX в. размах федералистского проекта оказался чрезмерным, и интеграция пошла по пути функционального - постепенного, секторального объединения. В начале нового столетия идет сложный процесс развития ЕС в гибридную систему, сочетающую начала федерализма и конфедерализма (в рамках наднационального подхода) и межправительственного подхода. Эволюция Евросоюза проходит в границах «неофедерализма» или «конфедеративно-федеративного континуума», где полномочия, в соответствии с принципом субсидиарности, разграничены между наднациональными институтами, государствами-членами ЕС и составляющими их регионами [5, 19-22, 145-149, 218-232, 240-247].

Совершенно другим путем идет *современная Россия*. В последние годы начала явно усиливаться тенденция к унитарности. Однако некоторые отечественные исследователи предостерегают, что крен в сторону унитарности не будет доведен до логического конца, и мы будем иметь «либо федеративное государство с заметными примесями унитарных

отношений; либо унитарное государство с остаточными признаками прежней федеративности» [8, с. 237]. В любом случае, мы достаточно далеки от того, чтобы следовать как дуальному, так и кооперативному федерализму в чистом виде, а принцип субсидиарности, вероятно, весьма мало применим к современному устройству Российской Федерации.

Новый российский федерализм по сути оказался реформированным советским федерализмом [7, 414]. Он остался этническим по происхождению, когда главным признаком федеративного государства является наличие в его составе национально-территориальных автономий [2]. Однако все регионы современной России получили статус равноправных субъектов федерации, а следовательно федерация стала смешанной.

В дальнейшем Россия при определении своей модели федерализма должна учитывать возможности его пересечения с другими формами рассредоточения власти. Это могут быть всевозможные ассоциированные отношения (как между США и Пуэрто-Рико, Италией и Сан-Марино, Португалией и Азорскими островами), кондоминиумы (Андорра), регионы с особым статусом и даже конфедерации [3, 68]. В ближайшее время в России, вероятно, будет продолжаться политика укрупнения регионов и уменьшения количества субъектов федерации. При этом превращение семи федеральных округов в новые (и единственные) субъекты федерации маловероятно и совершенно неприемлемо для большинства национальных республик.

ПРИМЕЧАНИЯ:

- ¹ Основная задача федерально-провинциальных органов заключается в сглаживании трений между центром и регионами, в поиске компромиссов между ними.
- ² В США, например, резервации находятся в составе штатов, но их положение регулируется федеральным законодательством [1, 65].
- ³ Неравное представительство земель имеет место, например, в Бундесрате ФРГ [4].
- ⁴ К незрелым федерациям обычно относят государства, не обладающие всеми признаками федеративной государственности или даже формально унитарные (например, такие как Испания).

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. – М., 2006.
2. Зорин В. Национальные аспекты российского федерализма // Свободная мысль. – 1996. – №10.

3. Колобов О.А. Современный российский федерализм / О.А. Колобов, И.П. Складов. – Н. Новгород, 2001.
4. Официальный сайт Бундесрата ФРГ. URL: <http://www.deutschland.de> (дата обращения: 25.08.2010)
5. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза. – М., 1998..
6. Современный федерализм: сравнительный анализ. – М., 1995.
7. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М., 2006.
8. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. – Н. Новгород, 2005.
9. Чиркин В.Е. Современное федеративное устройство. – М., 1997.
10. Robertson D. The Penguin Dictionary of Politics. – L.: Penguin Books Ltd., 1993.
11. Watts R. Comparing Federal Systems. – Montreal, 1999.