

© 2012 г. И.Н. Ившина

УДК 34

ВИДЫ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ КАК ПРОЦЕССА УЧРЕЖДЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Федеративная государственность, впервые учрежденная Соединенными Штатами Америки в конце XVIII века, всегда привлекала и продолжает привлекать внимание многих государств. На сегодняшний день из двухсот трех государств мира двадцать семь являются федерациями, причем в их число входят государства, наиболее крупные как по территории, так и по населению: Соединенные Штаты Америки, Канада и Мексиканские Соединенные Штаты в Северной Америке, Аргентина и Бразилия в Южной, Россия, Индия и Германия в Евразии, занимающая целый континент Австралия, Нигерия и Танзания в Африке и т.д.

Несмотря на более сложную систему государственной власти, многочисленные факты распада федераций и сепессии их субъектов, процессы федерализации продолжают наблюдаться в современном мире, более того, они усиливаются в условиях глобализации: так в XXI веке федерациями были провозглашены Ирак (2005 г.) и Непал (2008 г.), многие исследователи называют федерализацией интеграционные процессы внутри Европейского Союза, и даже затерявшиеся в Тихом океане Маршалловы острова пытаются создать федерацию.

Термин «федерализация», употребляемый в исследованиях политологов и государствоведов, является многозначным. В широком смысле он включает в себя сложные и противоречивые процессы подготовки, учреждения, развития и оптимизации федеративной государственности, а также процессы возвращения к федерализму после периодов централизации или даже унитаризма в тех государствах, которые ранее провозгласили себя федерациями. Что касается федерализации в узком смысле, то ее можно определять как процесс исключительно учреждения федеративной формы территориально-государственного устройства в конкретном государстве. В данной статье термин «федерализация» используется во втором значении.

Всеобщая история государства дает нам обширный материал для исследования нескольких десятков федераций, как современных, так и по разным причинам прекративших свое существование. Изучая процесс федерализации, протекавший в различное время в различных государствах, можно определить его общие и особенные черты, а также дать классификацию его вариантов.

В качестве оснований классификации целесообразно выделить следующие критерии и, соответственно, виды федерализации.

1. По направленности процесса федерализации:

а) федерализация как *централизация*, результат объединяющих, интеграционных процессов; при этом ранее разрозненные политико-территориальные единицы, приобретая статус субъектов федерации, становятся единым государством со всеми его основными признаками и фактом признания международным сообществом или единым политико-территориальным образованием. Это относится в первую очередь к доминионам Британской империи, процессы федерализации в которых начались значительно раньше приобретения суверенитета. Так, например, Канада стала федеративной на основании Акта о Британской Северной Америке в 1867 г., а суверенной – только в 1931 г. на основании Вестминстерского статута. (Объединенная Республика Танзания в 1965 г., Объединенная Республика Камерун в 1961 г. Здесь и далее в скобках даны примеры сначала действующей федерации, затем – федерации, прекратившей существование);

б) федерализация как *децентрализация*, результат процессов дезинтеграции, иногда вынужденное, но необходимое разъединения единого целого (Королевство Бельгия в 1994 г.; Чехословацкая Федеративная Республика в 1969 г.). В этом случае единая территория унитарного государства разделяется на субъекты федерации посредством проведения конституционных реформ. Данный процесс осуществляется, как правило, через наделение статусом субъектов федерации существующих административно-территориальных единиц.

2. По проявлению воли, которая инициировала процесс федерализации:

а) наличие «внутренней» воли, то есть воли только тех территориально-государственных образований, которые непосредственно вступают в федеративные отношения. Воля в этом случае выражается через легитимные, преимущественно представительные органы государственной власти, либо непосредственно на референдуме населения заинтересованных территорий:

- федерация создается «снизу» по инициативе ее будущих субъектов, здесь присутствует только «внутренняя» воля каждого участника формирующегося федеративного союза (Швейцария в 1848 г., Объединенная Арабская Республика в 1958 г.);
- федерация создается «сверху», по инициативе высших органов государственной власти унитарного государства, то есть будущего федерального центра; здесь воля остается «внутренней», так как не предполагает воздействия со стороны других государств (Мексиканские Соединенные Штаты в 1917 г., Федеративная Республика Испания в 1873 г.);

б) федерация создается по инициативе других государств, то есть присутствует исключительно «внешняя» воля, при отсутствии «внутренней» воли политико-территориальных образований, вступающих в федеративный союз, или даже вопреки ей:

- федерация создается по инициативе бывшей метрополии, стремящейся сохранить политический и экономический контроль над федерируемой территорией, часто действуя по принципу «разделяй и властвуй» (Содружество Багамских островов в 1973 г., Центрально-Африканская Федерация – Родезия и Ньясаленд – в 1953 г.);
- к созданию федерации причастно международное сообщество, которое проявляет коллективную «внешнюю» волю, если это необходимо для урегулирования серьезных международных конфликтов (Федеративная Республика Германия в 1949 г., Соединенное Королевство Ливия в 1951 г.);

в) при создании федерации сочетаются как «внешняя», так и «внутренняя» воли (например, белые переселенческие колонии Великобритании – Канада в 1867 г. и Австралия в 1901 г.; Закавказская Федерация в 1918 г.). В этом случае инициатором создания федеративного союза могут стать как потенциальные субъекты будущей федерации (канадский вариант), так и преследующее свои интересы другое государство, чаще всего метрополия (вариант Австралии). Но чьей-либо односторонней воли в этом случае недостаточно, для оформления федеративного союза необходим юридически оформленный результат согласования «внешней» и «внутренней» волей. Такой способ создания федерации, как правило, растянут во времени и предполагает комплекс процедур с принятием промежуточных решений.

Судьбы государств, федерировавшихся по «внешней» или «внутренней» воле, далеко неоднозначны. Так, например, Карибская федерация, сформированная по воле Великобритании, распалась через четыре года, а Федеративная Республика Германия, сформированная по воле «союзников-победителей» – США, Великобритании и Франции в 1949 г., стала одной из наиболее стабильных федераций мира, став позднее основой объединения Германии. С другой стороны, безусловно, федерации, сформировавшиеся по «внутренней» воле, наиболее устойчивы, но и с их судьбами история может сыграть злую шутку: например, Объединенная Арабская Республика, возникшая как результат добровольного объединения Сирии и Египта, фактически просуществовала только три с половиной года, вновь распавшись на два независимых государства. Здесь важен исторический контекст, в рамках которого федерация возникает, то есть наличие или отсутствие комплекса предпосылок для федерализации.

3. По исторической обусловленности возникновения федерации следует выделить два вида федерализации:

а) федерализация как историческая *возможность* (Соединенные Штаты Америки в 1787 г., Соединенные Штаты Колумбии в 1819 г.); в этом случае государственно-территориальные образования, создававшие союз, имели историческую альтернативу самостоятельного существования без единого федеративного целого, например, в форме конфедерации, но в силу разных причин предпочли – как показала история, на время или навсегда – федеративную модель;

б) федерализация как историческая *неизбежность* (Федеративная Республика Нигерия в 1960 г. [1], Социалистическая Федеративная Республика Югославия в 1945 г.). Чаще всего о неизбежности федерализации ученые говорят в отношении многонациональных полилингвистических территорий с компактным проживанием представителей различных этнических, конфессиональных или языковых групп на достаточно обширных территориях.

Возможность или необходимость федерализации вытекает из наличия комплекса предпосылок и причин федерализации. Предпосылки при этом – естественно сложившиеся политические, экономические, социальные, культурные и географические условия, при наличии которых федерализация становится возможной. С другой стороны, могут возникнуть конкретные обстоятельства или явления, то есть внутренние или внешние причины федерализации, которые делают ее неизбежной для конкретного политико-террито-

риального образования (или образований), осознающего свои общие цели и интересы. Так, например, в Индии и Пакистане федерализация использовалась в том числе и как способ урегулирования межнациональных и межконфессиональных конфликтов, в Канаде – как средство сохранения территориальной целостности и достижения суверенитета.

4. По отношению федерализации к государственности:

а) *создание* государственности параллельно с федерализацией территории, при этом новое государство изначально приобретает федеративную форму. Здесь переход к федерации возможен как от сложившегося конфедеративного союза (Швейцария в 1848 г.), так и с абсолютно «чистого листа», без существования каких бы то ни было предварительных союзов (Республика Аргентина в 1826 г., Конго в 1965 г.). Преимуществом такого вида федерализации является отсутствие старых традиций, препятствующих развитию федеративных отношений и позволяющих учесть практически любой положительный опыт учреждения федераций;

б) государственность *изменяется* посредством федерализации, то есть уже существующее государство изменяет форму территориально-государственного устройства, осуществляя переход от унитаризма, в том числе имперского, к федерализму. Примером могут служить всевозможные «опыты» с территориально-государственным устройством России, проводимые в XX веке: от имперского унитаризма к российскому федерализму в 1918 г., от него – к советскому квази-федерализму в 1924 г. (Союзный договор от 30 декабря 1922 г.) и, наконец, к особой, уникальной модели федерализма в 1993 г. (Федеративный договор, а точнее, три договора от 31 марта 1992 г.) Аналогии данного вида федерализации за рубежом – современный Непал, учредивший федерацию в 2008 г. и Федеративная Республика Испания в 1873 г.

При изменении одного из трех взаимосвязанных элементов формы государства, безусловно, меняются и остальные – форма правления и государственно-правовой режим. Ученые отмечают, что, как правило, федерализация ведет к демократизации и фактически чаще сочетается с республиканской формой правления.

5. По наличию или отсутствию в составе федерирующихся территорий политических автономий, претендующих на особый статус внутри складывающейся федерации:

а) федерализация политически однородных территориальных образований (Королевство Бельгия в 1994 г.) – более простой вариант, ведущий к симметричной федерации;

б) федерализация территориальных образований, имеющих в своем составе политические автономии. В этом случае, помимо асимметрии статусов субъектов в рамках новой федерации возможно появление так называемой «матрешечной федерации», где одна федерация существует внутри другой, что значительно усложняет функционирование государства. Примерами таких федераций являются современная Россия с сохраняющимся территориальным вхождением автономных округов в состав других субъектов федерации, а также Босния и Герцеговина с 1995 г.; исторические примеры – Советский Союз с автономиями внутри Российской и Грузинской советских союзных республик, а также Сербия и Черногория в 2003-2006 гг.. Как видим, все примеры касаются многонациональных многоконфессиональных территориальных образований с веками существующей государственностью.

6. По критериям определения территории субъектов формирующейся федерации, принято различать три вида федераций, а, следовательно, и особенностей федерализации:

а) федерализация территориальных единиц, когда границы субъектов федерации проводятся только по географическим ориентирам (Австралия в 1901 г.). Такие границы, как правило, сравнительно четки – по параллелям, меридианам, руслам рек, горным хребтам, проливам между островами. Такие границы, как правило, не порождают в дальнейшем конфликтов между субъектами федерации, так как являются очевидными и общепризнанными;

б) федерализация этнических единиц, когда изрезанность границ субъекта федерации определяется ореолом компактного расселения представителей одного этноса, племени, конфессии (Индия в 1956 г.). Такие федерации с самого момента их образования приобретают, как «родимое пятно», проблемы национализма и сепаратизма, которые могут расколоть и даже уничтожить федерацию. Для преодоления таких последствий в целом и трайбализма в частности в многонациональной Нигерии, например, границы между штатами проводились преимущественно по географическому признаку;

в) федерализация комплекса территориальных и этнических единиц, где наряду с «этническими» субъектами федерации формируются «территориальные» (Российская Федерация в 1993 г.).

В любом случае появление и существование «этнических», или «национальных» субъектов федерации становится фактором, дестабилизирующим федерацию. Это относится и к сравнительно благополучной стасорокалетней Канаде с ее «проблемным» Квебеком, и к чудовищно нестабильной федерации Пакистан. Большинство ученых в настоящее время склоняется к отрицательной оценке возникновения этнических субъектов в федеративном государстве [2], однако приходится считаться с исторической данностью, и, в частности, с результатами признания федерализма как способа решения национального вопроса в государствах с социалистическим прошлым создателями этих государств [3].

В правовой и политологической литературе можно также встретить деление федераций на договорные и конституционные. Авторы данной классификации в качестве критерия определяют юридический акт, который впервые закрепил федеративное устройство того или иного государства. Данный подход может показывать, во-первых, по чьей воле создавалась федерация (если федерация договорная, то инициатива исходила непосредственно от субъектов потенциальной федерации), во-вторых – какие процессы происходили в государстве (если заключался договор, то это процессы интеграции, и наоборот), в-третьих, степень демократизации, существовавшую в обществе на момент создания государства (договоры в публично-правовых отношениях являются показателем демократии, если только не ставится под вопрос государственный суверенитет территориального образования). Однако в данном исследовании упомянутые моменты уже отражены в приведенных классификациях.

В отечественной правовой науке также не умолкает дискуссия по поводу деления федераций на договорные и конституционные и, как следствие, необходимость решения проблемы включения Российской Федерации в ту или иную группу [2, с. 269-317]. Эта дискуссия имеет более широкий контекст в плане функционирования федеративного государства, в рамках которого делается попытка придания большей юридической силы меняющимся двусторонним договорам о разграничении предметов ведения и полномочий по сравнению с Конституцией. Данные воззрения являются прояв-

лением правового нигилизма, ведут к разрушению единого правового поля, и конституционного правопорядка. Думается, что данная дискуссия носит не правовой, а исключительно политический характер.

Сторонники позиции, в соответствии с которой Россия является конституционной федерацией, лишь подчеркивают значимость необходимого атрибута любого федеративного государства – федеральной конституции. Однако федерации без писаной конституции просто не существует, следовательно, все федерации являются конституционными, и в каждой федеральной конституции закреплён принцип ее верховенства.

Сторонники договорной природы Российской Федерации, если говорить только о процессе федерализации, преувеличивают значение Федеративного договора 31 марта 1992 г. [4], пытаясь создать иллюзию инициативы «снизу», а значит, претендуя на более демократический характер федеративного союза, исходя хотя бы из принципа свободы договора. Но что стоит эта «свобода договора», и сам договор, если субъекты федерации не закрепили за собой даже минимального перечня исключительных предметов ведения и полномочий? Впрочем, Конституция 12 декабря 1993 г. не исправила этого недостатка [5, с. 73].

Пытаясь примирить эти точки зрения, делаются попытки выделять конституционно-договорные или договорно-конституционные федерации.

Однако опыт показывает, что не имеет значения, был ли заключен и подписан предварительный или последующий договор между членами складывающейся федерации. В любом случае момент учреждения федеративной государственности юридически связывается с моментом вступления в силу федеральной конституции, которая, по сути, является политическим компромиссом двух уровней единой государственной власти. Кроме того, любой договор подразумевает диспозитивность, которая исключена в сфере жесткого распределения властных полномочий. Вертикальное разделение государственной власти, хотя бы в основных его принципах, должно закрепляться императивно в писаной конституции. Следует признать истинность мнения, в соответствии с которым «мировая практика современного федерализма не знает договорных федераций» [6, с. 14]. Об этом же говорил еще в начале века известный отечественный исследователь теории федерализма А. С. Яценко: «Федеральные государства покоятся на конституциях, а не на договорах, но эти конституции

могут возникать из самых разнообразных оснований» [7]. Следовательно, любая федерация является исключительно конституционной, и нет нужды обсуждать это в рамках правового исследования.

Таким образом, определение комплекса видов и способов федерализации применительно к конкретной федерации ведет к пониманию ее природы, общих и особенных характеристик, позволяет определить, насколько реальны или, наоборот, фиктивны федеративные отношения, прогнозировать их развитие и продолжать поиск эффективных решений проблем федерализма, в том числе с использованием опыта зарубежных государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Elaigwu J. Isawa*. Nigeria: From Unitarism to Federalism / Evaluating Federal Systems. Ed. by Bertus de Villiers. Centre for constitutional analysis HSRC. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
2. *Филиппов В. Р.* Критика этнического федерализма. М., 2003.
3. *Ленин В. И.* О праве наций на самоопределение / ППС. Т. 25. М., 1967.
4. Федеративный договор. Документы. Комментарий. М., 1992.
5. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
6. *Аринин А. Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.
7. *Яценко А.С.* Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

LITERATURE

1. *Elaigwu J. Isawa*. Nigeria: From Unitarism to Federalism / Evaluating Federal Systems. Ed. by Bertus de Villiers. Centre for constitutional analysis HSRC. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
2. *Filippov R.* Critique of ethnic federalism. Moscow, 2003.
3. *V.I. Lenin* The Right of Nations to Self / PPP. Т. 25. Moscow, 1967.
4. Federal Treaty. Documents. Comment. Moscow, 1992.

5. The Constitution of the Russian Federation. Moscow, 1993.
6. *Arinin A.N.* Problems of the Russian state in the late XX century / / Federalism power and the power of federalism. Moscow, 1997.
7. *Yashchenko A.S.* Theory of federalism: the experience of the synthetic theory of law and state. St. George, 1912.

Российской академии правосудия

г. Санкт-Петербург

24 июля 2012 г.
