

Вениамин Евгеньевич Чиркин

ORCID: 0000-0002-6471-9212

Современные федерации и основные конституционные признаки федеративного государства

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*современные федерации, основные признаки федерации,
существенные особенности некоторых федераций*

В настоящее время в мире существует 31 федеративное государство. После второй мировой войны их численность выросла в три раза. Кроме того, в государствах тоталитарного социализма (СССР, Чехословакия, Югославия), в Индонезии, на Ближнем Востоке, в других странах также существовали федерации (иногда длительное время), которых теперь нет. Тренд к федерализму, иногда проистекающий из убеждения, особенно развивавшегося в американской литературе, что федерация более демократическая форма государственно-территориального устройства (что не всегда так), обусловил появление некоторых новых моделей федерализма в специфических условиях некоторых стран (например, в Бельгии или в Мьянме).

Новые федерации побуждают оценить, насколько выделенные ранее в науке индикаторы федерализма соответствуют современности и выяснить каковы теперь общие признаки федерализма (если такие есть), которые могут быть применены ко всем современным федерациям, несмотря на существенные особенности некоторых из них. При этом мы рассматриваем федерацию только как особую форму государственно-территориального устройства, анализируя ее юридическое содержание и не оценивая ее социальную сущность (ясно, что по социальной сущности федерация в тоталитарно-социалистическом СССР и либерально-капиталистической Германии, например в 50-90-х гг. XX в. были принципиально разными федеративными государствами). Отметим также, что в статье речь идет о федера-

тивных государствах, а не вообще о публично-правовых федерациях разного рода, которым иногда посвящены очень интересные зарубежные работы.

В научной литературе существует огромное число работ на многих языках стран мира, посвященных вопросам государственного федерализма. В них почти всегда называют те или иные признаки федерализма. По многим позициям мнения ученых совпадают (например, что территория федерации государственно едина, но состоит из территориальных единиц с особым правовым статусом, подобного которому нет в унитарных или региональных государствах). В ст. 5 и других статьях Конституции РФ 1993 г. они обобщенно названы «субъектами федерации»¹; в зарубежной литературе обобщенного названия нет. В них территориальные публично-правовые образования, являющиеся составными частями федерации, называют по-разному – штаты, земли, провинции и др. Обычно в зарубежных федерациях используется один вид и одно название таких частей (в Мьянме – два).

Мнения ученых об общих признаках федерации совпадают в вопросе о верховенстве федерального права, по вопросу о возможности применения федерального принуждения, если субъект федерации нарушает федеральную конституцию и некоторым другим вопросам, но по другим позициям часто расходятся.

Длительное время признаки федерации, как особой формы государственно-территориального устройства (независимо от ее социального характера в разных странах), формулировались на опыте федеративных государств, существовавших до распада колониальной системы (четыре государства в Европе, включая СССР², Чехословакию и Югославию, и шесть в Латинской и Северной Америке, включая Канаду и США). В настоящее время, если судить по определениям и нормам конституций (в реальной жизни некоторых стран Азии и Африки дело обстоит не совсем так), шесть федераций существуют в Европе – Россия, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина (по порядку формирования органов государства и разграничению полномочий она, скорее, конфедерация, внутри нее есть два субъекта федерации, и один из них тоже федерация и с таким же названием – хорватобоснийская Федерация Боснии и Герцеговины, другой субъект – Республика

¹ Правда, на наш взгляд, в этой же статье (ч. 4 ст. 5) часть разновидностей субъектов Российской Федерации (22 республики в составе РФ) неверно названы государствами. На территории России одно государство – РФ.

² РСФСР в составе СССР считалась федерацией на основе автономии (другие – на иной основе, но не говорилось – какой?). Только в отношении СССР прямо говорилось, что 15 союзных республик – суверенные государства. В зарубежных странах характер власти в составных территориальных публично-правовых образованиях федераций до сих пор не определен. При обобщениях признаков федерации РСФСР обычно не учитывалась.

Сербская), Германия, Швейцария; семь в Азии – Индия, Малайзия, Непал, ОАЭ, Пакистан, Ирак, Союз Мьянмы; семь в Америке – Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США, Сент-Кристофер (Сен-Китс) и Невис; семь в Африке – Коморские острова, Нигерия, Республика Южный Судан (с 2013 г.; есть и другой Судан, тоже провозглашенный ранее федерацией), Сомали, Танзания, Эфиопия; три в Океании – Австралия, Папуа – Новая Гвинея (отнесение этой страны к федерациям спорно), Соединенные Штаты Микронезии.

Структура новых федераций в странах Азии, Африки, Америки (Сен-Китс и Невис), Океании, их организация, с одной стороны, подтверждают некоторые ранее выделенные признаки федерализма, а с другой стороны, вносят в них коррективы, осложняют выделение общих для всех стран индикаторов федеративного государства. Осложняют такое выделение и особенности европейских федераций Бельгии и Боснии и Герцеговины. По-разному оценивают территориальное устройство Папуа – Новой Гвинеи и Танзании (в последней стране в 2016 г. готовились вынести на референдум новую конституцию, которая предусматривала реформирование государственно-территориального устройства и принятие традиционных признаков федерализма, но референдум был отложен и до сих пор не состоялся).

Осложняет ситуацию правовое положение ЮАР. По конституции ЮАР 1996 г. государство нигде не названо федерацией. Между тем, положение территориальных частей таково (10 провинций, одна из них названа штатом; свои конституции; право собственного законодательства; в парламенте есть особая палата для представительства провинций; разграничение полномочий между государством и провинциями и др.), что это по существу делает ЮАР такой формой государственно-территориального устройства, которая ближе к федеративному государству. Отсюда возникает проблема промежуточных или смешанных форм регионального³ и федеративного государства.

Проблемы научных классификаций возникают иногда также с Италией и Испанией. Некоторые зарубежные авторы считают их федерациями. Правда, в отношении Италии отрицательный ответ был выражен официально, когда в 2012 г. избиратели отвергли на референдуме принятую парламентом поправку к Конституции 1947 г., предусматривавшую создание в стране федерации.

Поэтому, выделяя признаки федерализма, необходимо сначала определить некоторые общие позиции, с которых мы будем вычленять эти признаки.

³ По примеру некоторых других исследователей мы называем региональным государством такое, которое целиком состоит не из административно-территориальных единиц и не из субъектов федерации, а из территориальных автономных образований.

Во-первых, вряд ли для нашей цели нужно разделять признаки федеративного государства на основные и факультативные. Факультативные – это особенности отдельных федераций. Нам важно выяснить не просто те или иные свойства федераций, которые могут быть, а могут не быть, а общие основные признаки федеративного государства, присущие всем современным федерациям. Установить их в конституционном измерении с учетом не только формального определения в конституциях данной формы государственно-территориального устройства, но и других конституционных положений, а также существующих реалий. С другой стороны, вряд ли следует называть десятки признаков⁴. Это, по существу, снимает саму проблему об основных признаках.

Во-вторых, при выявлении таких общих признаков, мы не учитываем федерации и квазифедерации в зависимых странах (например, федерацию Нидерландских Антильских островов), а также федерации и квазифедерации прошлого (в том числе далекого). Мы выделяем признаки современного федеративного государства.

В-третьих, нужно иметь в виду, что в юридических, государствоведческих и политологических исследованиях, могут применяться разные подходы к определению, является или нет то или иное государство федерацией. Хотя, как говорилось, мы отвлекаемся от социальных оценок, но в условиях тоталитарных режимов некоторые государства, называемые в конституциях федерациями (с определенной правовой самостоятельностью их составных частей на уровне федерализма) по существу, превращаются в унитарные государства. Напротив, отдельные государства, не названные в конституциях федерациями, имеют многие основные признаки последних (выше говорилось о ЮАР). Поэтому, выделяя конституционные признаки федерализма, мы учитываем не только правовые нормы, но и фактическое положение.

Конечно, при отнесении государства к федерациям (или, напротив, при исключении из этой группы) было бы проще всего ориентироваться на формальный признак, который был бы единственным, – определение в конституции. Если в конституции сказано, что государство федеративное, то оно признается, в том числе в науке, федерацией. Игнорировать такое определение невозможно. Нельзя назвать с юридических позиций государство не федерацией, если его конституция утверждает, что это федерация. Такого в юридической науке нет, хотя с позиций фактического анализа понятие федерации отвергалось по отношению к названным выше социалистическим государствам. На деле, они были федерациями, но федерациями тоталитарного социализма. Формально-юридические признаки федерализма они имели.

⁴ М. В. Глигич-Золотарева, *Правовые основы федерализма*, Москва 2006.

Исследователи федерализма учитывают не только слово, а прежде всего положения конституции, которые присущи федеративному государству. В этом юридический подход при исследовании федерализма в какой-то мере отличается от государствоведческого и политологического. Фактическое положение в юридических исследованиях тоже учитывается, но на первый план в юридическом подходе выдвигаются конституционные нормы, регулирующие отношения государства и его составных территориально-правовых частей. Если же на практике основные признаки федеративного государства упразднены, то в данном случае при сохранении юридического определения «федерация» речь пойдет уже о государственном режиме и иных обстоятельствах фактического и правового порядка.

После анализа терминологии и конституционно-правовых отношений для установления реального состояния государственно-территориального устройства без государствоведческого подхода не обойтись. Сомали в Африке в 2012 г. провозглашена федеративным государством, но на деле в стране до сих пор несколько самопровозглашенных государств, враждующих между собой, в том числе, с использованием вооруженных сил. И, напротив, как говорилось, в Конституции ЮАР 1996 г. нет слова «федерация» (да и в самой ЮАР возражают против отнесения страны к федерации), но, на деле, в Конституции обозначены все основные признаки федеративного государства, о которых говорится ниже. С позиций государствоведения мы можем назвать ее фактически федеративным государством, но с позиций юридического исследования не можем сказать, что ЮАР – федерация, заметив, что она имеет многие основные признаки федеративного государства.

Несмотря на многие особенности современных федераций, обобщение положений конституций федеративных государств мира и имеющихся исследований, на наш взгляд, позволяет выделить некоторые общие основные конституционные признаки современного федеративного государства.

Во-первых, это суверенное союзное государство, только оно имеет государственный суверенитет в территориальной структуре федерации. Элемент «союзности» выражен во многих положениях конституции (в названиях («соединенное», «союзное» и др., в объединительных процессах создания многих федераций, в равноправии субъектов федерации, разграничении полномочий и др.). Во многих странах в названии государства используется слово «федерация», что происходит от латинского слова *foedus*, обозначающего «союз», «объединение»; в других принято название «соединенные штаты», «объединенная республика» (кстати, по-английски это одно и то же слово – *united*); в третьих – слово «союз» (Мьянма, Индия). В названиях некоторых федераций такого слова нет, но оно есть в тексте конституций (Бельгия, Ирак). Термины «федерация», «союз» присутствуют и в тех

странах, где федерация учреждена «сверху», актом государственной власти, а не возникла в результате объединения государств (например, Танзания) или других территориальных единиц. В ней всегда есть элемент союза различных территориальных публично-правовых образований (субъектов федерации), населяющих их народов (при многоэтническом, разном языковом составе общества, если федерация или некоторые ее части созданы на основе учета этнических или языковых данных, например, в Бельгии, Индии, Ираке, Эфиопии).

Разумеется, как и во всяком сообществе, в федерации существуют также элементы состязательности (противоречия и борьба, но ведущим, пока федерация существует, является состояние союза. Союз (основное) и борьба (частное), существующие, определяют в рамках правового поля развитие федерации.

Во-вторых, территория федеративного государства состоит не из административно-территориальных единиц или территориальных автономий, а из особых юридически равноправных (независимо от размеров территории и численности населения) территориальных публично-правовых образований – субъектов федерации. Разница в их физических показателях в разных государствах и в одном и том же государстве может быть очень большой. Например, население (около 10 тыс. человек) одного из двух субъектов федерации Сент-Кристофер и Науру небольшого островка Науру (в диаметре около 8 км), в тысячу раз меньше наиболее крупных штатов Индии. В России по территории субъекты РФ различаются в 388 раз (Якутия (Саха) и Северная Осетия – Алания) и, исключая субъект РФ – Москву, в 190 раз по населению (Московская область и Ненецкий автономный округ), что, вообще говоря, не очень хорошо. Однако все они имеют одинаковый правовой статус субъекта федерации, иной, чем статус самого крупного территориального автономного образования или самого крупного муниципального образования (хотя есть такие автономии и даже муниципальные образования, которые намного крупнее по территории и населению некоторых субъектов федераций).

В-третьих, федерация имеет разновидности публичной власти государственного характера: суверенную государственную власть федерации и государствовподобную власть субъектов федерации и соответственно две системы таких органов⁵. В настоящее время субъекты федерации нигде, кроме республик в составе России (по Конституции 1993 г.) и штатов в Венесуэле (по

⁵ В муниципальных образованиях есть третья – муниципальная публичная власть с ее органами, но она не имеет отношения к основным признакам федеративного государства.

Конституции 1999 г.) не называют государствами⁶. Конечно, в некоторых странах название субъектов федерации на их языках может быть понято как государство (state – англ., estado – исп., хотя эти слова имеют и другой перевод на русский язык). На деле в США, Германии, Индии, Нигерии, Аргентине, Бразилии, Мексике и других странах субъекты федераций не считают государствами. Уже давно хорошо образованные русские юристы не стали использовать для них термин «государство», а применили неологизм – штат.

На деле, на территории федеративного государства, кроме федеральной государственной власти, других государственных властей быть не может, принцип государственного суверенитета федеративного государства это исключает.

В-четвертых, в федерации действуют принципы верховенства федеральной публичной (т.е. государственной) власти и федерального права. Свое наиболее острое применение они находят при использовании федерацией федерального принуждения вплоть до военного при наиболее грубых нарушениях федеральной конституции (было в США, Швейцарии, России, Нигерии). Возможность федерального принуждения – производный признак указанного верховенства.

В-пятых, существует конституционное разграничение предметов ведения и полномочий федерации и предметов ведения и полномочий ее субъектов, причем есть и особая группа совместных полномочий (для территориальных автономий и, тем более, муниципальных образований такого разграничения нет, существует выделение им определенных полномочий законом). Разграничение осуществляется по-разному (мы называем в учебниках по конституционному праву пять таких способов), но в данном случае нет необходимости рассматривать их, важно констатировать сам факт, как общий конституционный признак федеративного государства.

В-шестых, в федерациях существуют особые организационные формы и правовые институты, предназначенные для выражения специфических интересов субъектов федерации и участия их в решении вопросов федерального значения. Их не следует сводить только к особой палате в федеральном парламенте, а эту палату толковать только как орган представительства специфических интересов. Палата действует также как орган участия субъектов федерации в решении общих вопросов. Имеются и другие формы, хотя они редко упоминаются в конституциях: особые должности министров для субъектов федерации, представительства субъектов федерации при правительстве, отказ от обсуждения проекта федерального закона или от его принятия,

⁶ На наш взгляд, положения ч. 2 ст. 5 Конституции РФ неверны. Вряд ли можно считать, что на территории России существует 23 государства (22 республики в составе РФ и сама федерация).

если он вызывает возражения у определенного числа субъектов федерации, участие субъектов федерации в обсуждении проектов международных договоров, если они затрагивают их интересы, и др. В Танзании особой палаты для представительства двух субъектов объединенной республики (Танзании и Занзибара) нет, но существует установленное привилегированное представительство Занзибара в однопалатном парламенте государства, которое намного превышает его долю в населении страны.

Этим, на наш взгляд, исчерпываются основные общие конституционные признаки современного федеративного государства. Что же касается иных признаков, иногда называемых в литературе, то они могут быть, а могут и не быть. Так, во многих федерациях их субъекты имеют свои конституции, но в России меньшая часть субъектов РФ имеет конституции (22 республики в составе РФ), а большая часть (63 субъекта РФ) имеет уставы. У бельгийских регионов, у индийских штатов конституций нет (кроме отчасти подобного документа для штата Джамму и Кашмир), но, напротив, некоторые территориальные автономии их имеют (Каракалпакия в Узбекистане и Нахичевань в Азербайджане). Право принимать свои законы имеют и некоторые территориальные автономные образования (например, Шотландия в Великобритании).

Собственное гражданство субъекты федераций имеют редко, в большинстве стран его нет, а в Соединенных Штатах оно практического значения почти не имеет. Своя целостная система судов у субъектов федераций тоже редкость. По существу, в завершенном виде она есть только в США. Добровольность объединения при создании федерации тоже бывает не всегда. Федерации в Индии, Нигерии, Пакистане, Малайзии и некоторых других странах, созданы сверху актами государственной власти. Соглашения о создании государства Боснии и Герцеговины были подписаны в далекой Америке, в Вашингтоне и на американской военной базе в Дейтоне (США), в 1995 г. Да и предпосылки германской федерации создавал еще Бисмарк «железом» и кровью.

Можно привести другие данные, которые противоречат называемым в литературе общим признакам федерализма. Но и намеченные выше шесть общих конституционных признаков федеративного государства тоже не являются истиной в последней инстанции. Возникают новые явления, которые требуют постоянных уточнений.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются традиционные модели федеративных государств и появление новых федераций после второй мировой войны. Сделана попытка выявить основные признаки федеративного государства в современных условиях с учетом новых моделей федерализма, возникших после распада колониальной системы. Автор оценивает, насколько прежние признаки федерализма соответствуют современным условиям. В статье отмечаются особенности некоторых новых федераций (сказано только о существенных особенностях), но автор полагает, что выделенные общие признаки относятся ко всем федерациям, несмотря на своеобразие некоторых из них.

Veniamin E. Chirkin

MODERN FEDERATIONS AND MAIN CONSTITUTIONAL SIGNS OF THE FEDERAL STATE

This article discusses traditional models of federated states and the emergence of new federations after the second world war. An attempt was made to identify key signs of a federal state in modern conditions, taking into consideration new models of federalism, arising after the collapse of the colonial system. The author evaluates the extent to which previous signs of federalism correspond to modern conditions. The article highlights some of the features of the new federations (told only on significant features), but the author believes that selected common signs refer to all federations, despite the originality of some of them.

KEY WORDS: *modern federations, basic signs of the federation, essential features of some federations*

Библиография

M. V. Gligich-Zolotareva, *Legal Basis of Federalism*, Moscow 2006.