

УДК 32.001

К ВОПРОСУ О СРАВНИТЕЛЬНОМ ИССЛЕДОВАНИИ СТАТУСОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИЙ

М.Х. Фарукишин

Аннотация

В статье отмечаются пробелы в сравнительном исследовании федеративного устройства государств, в том числе в сравнительном изучении статусов субъектов федераций. Раскрываются виды и принципы сравнительного исследования. Выделены элементы статусов субъектов федераций в виде набора постоянных независимых переменных, а также характеризующие их зависимые переменные.

Ключевые слова: сравнение, сравнительный метод, статус субъектов федераций, федерация, федерализм, кейс-стади, бинарные сравнения, множественные сравнения, глобальные сравнения, параметры сравнения, постоянные независимые переменные, зависимые переменные.

В любом сравнительном исследовании чрезвычайно важно уточнить используемые понятия. При сравнительном изучении федераций и федерализма представляется необходимым в первую очередь развести часто отождествляемые понятия федерализма и федерации, а при сравнительном сопоставлении статусов субъектов федераций – определить понятие статуса субъекта федерации. Из обзора отечественной и зарубежной научной литературы можно сделать вывод о том, что не существует единого, общепризнанного понятия ни федерализма, ни федерации. По мнению Дж. Лемко, «несмотря на постоянное использование его, термин «федерация» является все еще неясным. Нет общепринятого определения» [1, р. 7]. На взгляд Р. Симеона и К. Свинтона, «не существует единой модели федерализма. Скорее, федерализм принимает много форм» [2, р. 4].

Федерация как специфическая форма государственного устройства есть прежде всего характеристика государства со стороны вертикальной организации власти и взаимоотношений властей двух уровней – общенационального и регионального. Она состоит из федерального центра, представленного высшими органами государственной власти и управления, и относительно самостоятельных составных частей, которые в совокупности и вместе с федеральным центром образуют единое союзное государство. При этом составные части, субъекты федерации, могут формироваться по территориальному и национально-территориальному признакам. Оба уровня власти непосредственно взаимодействуют с населением.

Статус федерации определяется федеральной конституцией, а статус субъектов федерации – федеральной конституцией и конституциями или другими уставными документами самих субъектов. Он не может быть изменен без согласия соответствующего субъекта федерации.

Федеральная конституция закрепляет принцип территориальной целостности как самого федеративного государства, так и его составных частей. Границы субъектов федерации не могут быть изменены без согласия последних.

Важнейшим признаком федерации является закрепляемое в федеральной конституции разграничение предметов ведения и полномочий самой федерации и ее субъектов в виде определения вопросов исключительной компетенции федерального центра и органов государственной власти членов федерации, а также их совместной или конкурентной компетенции. Конституционно закрепленное распределение предметов ведения не может быть изменено никаким иным способом, кроме как путем внесения поправок в конституцию или ее пересмотра. Разграничению предметов ведения и полномочий соответствует распределение финансовых ресурсов.

В федеративном государстве имеет место разделение юрисдикции федерации и ее субъектов. Нормативные правовые акты, принятые общефедеральными органами государственной власти по вопросам, относящимся к исключительному ведению федерации, а также по вопросам совместного ведения федерации и ее субъектов, действуют на всей территории федеративного государства. Вопросы, относящиеся к сфере исключительного ведения субъектов федерации, регулируются нормативными правовыми актами самих субъектов федерации. Однако эти акты не должны противоречить федеральным нормативным правовым актам. Разногласия между властями двух уровней регулируются посредством использования согласительных процедур либо в судебном порядке, либо путем проведения референдума.

Нормативным правовым актом, обладающим в федерации высшей юридической силой, является федеральная конституция. Все иные нормативные правовые акты, включая конституции и другие законы субъектов федерации, должны строго соответствовать федеральной конституции. Внесение поправок в федеральную конституцию или пересмотр ее невозможны без согласия и участия субъектов федерации. Уважение конституционализма требуется от обеих сторон, так как власть каждого уровня – федерального и регионального – проистекает из конституции, а не является даром власти одного уровня в пользу власти другого уровня.

Отличительным признаком федерации является то, что ее субъекты обладают значительной автономией и относительной независимостью от федерального центра. Это выражается в том, что субъекты федерации имеют исключительные предметы ведения и полномочия, вторгаться в которые федеральный центр не имеет права. Субъекты федерации имеют свои конституции и основанное на них законодательство. Их правовые системы являются составными частями общефедеральной правовой системы. Субъекты федерации самостоятельно формируют систему своих государственных органов. Они имеют право на сбор определенных налогов, поступающих в бюджеты субъектов федерации, располагают своими источниками доходов и статьями расходов. Пользуясь

бюджетной автономией, субъекты федерации сами устанавливают региональные экономические и социальные прерогативы, на достижение которых расходуются принадлежащие им средства.

Особенностью федеративного устройства государства является наличие двухпалатного парламента. Нижняя палата избирается по одинаковым нормам всем взрослым населением страны и призвана представлять интересы всех слоев населения. Вторая, верхняя палата состоит из представителей субъектов федерации и призвана отражать и защищать в первую очередь региональные интересы, не противопоставляя их интересам общенациональным.

Одним из признаков федерации является то, что ее субъекты вправе более свободно, нежели административно-территориальные образования в унитарном государстве, принимать участие прямо и опосредованно в международных и внешнеэкономических связях. Первоочередная цель такого участия – повышение качества жизни населения субъектов федерации.

Иногда к числу признаков федеративного государства относят наличие у субъектов федерации своего гражданства наряду с гражданством федерации, хотя вопрос этот остается достаточно дискуссионным, в том числе и из-за того, что, например, гражданство республик в составе Российской Федерации не вносит ничего нового в институт гражданства по сравнению с общероссийским гражданством.

При всей важности структурных элементов федерация не ограничивается ими. Она включает в себя и многочисленные процессы, указывающие на федеративную природу государства. Под этими процессами следует понимать прежде всего следующее:

- характер выработки и принятия политико-управленческих решений;
- соотношение централизации и децентрализации в федеративных отношениях;
- особенности взаимодействия и сотрудничества федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации;
- действие системы сдержек и противовесов, встроенных в институциональную структуру федерации;
- реальную конкуренцию и сотрудничество между самими субъектами федерации;
- особенности взаимоотношений граждан с федеральными и региональными органами власти.

Таковы основные черты федерации, отличающие ее от унитарной формы государственного устройства. Их наличие свидетельствует о построении федеративного государства в целом, об институционализации коренных признаков федерации. Однако не все государства, которые называют себя федеративными, на самом деле обладают всей совокупностью указанных признаков. Одни государства приблизились к их воплощению в большей мере, другие – в меньшей. Поэтому возникает вопрос о целесообразности введения понятия «степень федерализации», которое указывает, насколько близко те или иные государства подошли к полной реализации признаков федерации и восприятию федеративной формы государственного устройства.

Федерализм по своему содержанию есть сложное сочетание и переплетение идейно-теоретических, государственно-правовых и политико-культурных элементов. Он включает в себя, во-первых, идейно-теоретический фундамент, на котором обосновываются федералистские идеи, условия, в которых возможен и целесообразен выбор федеративной формы государственного устройства; во-вторых, государственно-правовые принципы построения и функционирования федерации; в-третьих, основные элементы культуры федеративных отношений.

Кроме разграничения понятий федерации и федерализма, для сравнительного исследования федераций методологическое значение приобретает тот факт, что при наличии у них многих общих черт, дающих основание для выделения целого класса федеративных государств, нет, как говорит Р. Уоттс, «одной чистой модели федерации, которая применима повсюду». Реальные федерации сочетают в себе общие черты и особенности. Последние могут касаться любой принципиальной стороны организации и функционирования федерации: уровня социально-экономического и культурного развития общества с федеративной системой; количества субъектов федераций и их правового статуса; степени и характера региональных различий; соотношения централизации и децентрализации, симметрии и асимметрии в федеративных отношениях; характера взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации; особенностей разграничения предметов ведения и полномочий и, соответственно, финансовых ресурсов; характера распределения по уровням власти доходных и расходных полномочий и т. д. Иначе говоря, любая федерация отличается той или иной спецификой, которую можно понять лишь в процессе сравнительного исследования.

Сравнение федераций важно по нескольким причинам. Во-первых, оно позволяет сделать выбор среди нескольких вариантов федеративного устройства, выбор варианта, который в наибольшей степени подходит к данным условиям. Во-вторых, сравнение помогает оценить последствия использования тех или иных вариантов федеративного устройства. В-третьих, благодаря сравнению могут быть выявлены такие черты конкретной федерации, которые без сравнения могли бы оказаться незамеченными или недооцененными. В-четвертых, при помощи сравнения можно узнать как о достижениях, так и о недостатках федераций, а также о механизмах, используемых ими для разрешения возникающих проблем (см. об этом [3, р. 2–5]).

Несущими конструкциями всего государственного здания в каждой федерации выступают ее субъекты. Собственно, любая федерация в первую очередь есть совокупность составляющих ее субъектов. Они являются субъектами федеративных отношений, то есть специфических отношений, связывающих субъекты федерации с федерацией в целом. Другие части страны с федеративной формой государственного устройства не являются субъектами федерации. Это в первую очередь отдельные территории. Например, австралийская федерация включает шесть штатов – субъектов федерации и две территории, которые не являются субъектами федеративных отношений. Во-вторых, вертикальные федеративные отношения существуют только между федеральным центром и субъектами федерации. Отношения федеральных и региональных властей с муниципальными образованиями и органами местного самоуправления

не имеют федеративного характера по крайней мере по двум основаниям: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и все субъекты федераций организованы по унитарному, а не по федеративному принципу.

В мире насчитывается около 480 субъектов федераций. От их характера, а также от взаимодействия их с федеральным центром во многом зависит природа конкретной федерации, ее устойчивость, динамизм и эффективность. В данном случае сравниваются не федерации в их целостности, а лишь их субъекты, а точнее, их статусы, что само по себе предполагает абстрагирование от других сторон федераций.

При этом за основу берутся не социально-экономические показатели субъектов федерации, не принадлежащие им финансовые ресурсы и направления их использования, не особенности политической жизни и т. п., а статус субъектов федераций, их место и роль в федеративной системе. Именно сравнение статуса субъектов Российской Федерации со статусами зарубежных федераций должно, на наш взгляд, показать, как на их фоне выглядят субъекты отечественной федерации. В качестве гипотезы можно предположить, что субъекты Российской Федерации более ограничены в своих правах и в силу этого располагают меньшими возможностями для самостоятельного развития.

Для сравнительного исследования статусов субъектов федераций необходимо определить понятие статуса и выделить параметры, то есть те элементы, которые в совокупности характеризуют названные статусы. Как представляется, конституционно-правовой статус субъектов федераций включает в себя четыре элемента: конституционные права, их гарантии, конституционные обязанности и ответственность в случае их неисполнения. Содержательные элементы, в совокупности составляющие статус субъекта федерации, являются постоянными, независимыми переменными, в качестве же зависимых переменных в данном случае выступают показатели, характеризующие эти параметры. Так, несомненно, одним из параметров статуса является суверенитет субъектов федераций, переменными в данном случае будут наличие или отсутствие тех свойств, которые характеризуют суверенитет, и признание или непризнание их в нормативных правовых актах федерации и ее субъектов, и в первую очередь в актах конституционного характера, а также в решениях конституционных судов.

Статусными элементами являются: право на сохранение своего конституционно-правового статуса, ограниченный суверенитет субъектов федераций, право на обеспечение своей территориальной целостности, право на исключительные предметы ведения и полномочия, право самостоятельно создавать систему своих государственных органов, право на обладание относительно самостоятельной правовой системой, право этнических групп на защиту своих языков, право иметь свое гражданство, наличие у субъектов федераций собственных финансовых ресурсов, право на участие в международных и внешнеэкономических связях, право на гарантии своих статусных прав, обязанность соблюдать федеральную конституцию и другие федеральные законы, обязанность исполнять судебные решения и в первую очередь решения федерального Конституционного (Верховного) суда, обязанность нести конституционно-правовую ответственность за совершение конституционно-правовых деликтов. Сравнение

по этим параметрам должно дать представление о реальном положении субъектов в каждой из федераций.

В то же время для уяснения фактической ситуации, сложившейся с теми или иными элементами статуса, следует в сравнительном плане учитывать зависимость статуса от способа образования федеративного государства, от принципа, лежащего в основе федеративной системы, от традиций федерализации и политической культуры федерализма.

Центральной проблемой любой федерации является распределение (разграничение) предметов ведения и полномочий федерации в лице федеральных органов государственной власти и субъектов федерации в лице их высших органов государственной власти. Предметы ведения и полномочия, отошедшие к субъектам федерации, выступают наиболее существенной характеристикой их конституционно-правового статуса. Данный параметр выражается в таких показателях, как зависимость распределения предметов ведения и полномочий от способа образования федерации и степени ее централизации; деление предметов ведения и полномочий на разные группы – федеральные, региональные, совместные и конкурентные; распределение предметов ведения и полномочий с учетом их содержания; наличие разных способов нормативного правового регулирования распределения предметов ведения и полномочий по уровням власти. В ходе сравнения важно установить, закреплено ли разграничение на конституционном уровне или на уровне текущего законодательства, соответствует ли реальная практика распределения полномочий между властями федерального и регионального уровня конституционному разграничению, а также каковы способы перераспределения полномочий в конкретной федерации. Существенным результатом сравнительного анализа должно стать выявление наличия или отсутствия среди федераций общих принципов разграничения предметов ведения и полномочий.

Бесспорно, к числу важнейших аспектов статуса субъектов федерации относятся их полномочия в бюджетно-налоговой сфере. Степень самостоятельности субъектов федерации в этой сфере, отражающая федеративный характер государства, выражается в следующих показателях:

– соответствие бюджетной обеспеченности субъектов федерации их расходным обязанностям, что определяется их зависимостью или независимостью от федеральных дотаций и грантов. В свою очередь, состояние бюджетной обеспеченности субъектов определяется долей собственных доходов в общих доходах субъектов федерации;

– преобладание в межбюджетных отношениях централизации или децентрализации, что определяется долей субъектов федераций в общем объеме собираемых налоговых доходов. В этом случае показательными являются данные о доле федеральных трансфертов в бюджетных доходах субъектов федерации;

– способность субъектов федерации самостоятельно устанавливать региональные налоги и сборы, налоговую ставку и другие основные элементы налогов;

– степень стабильности региональной налоговой системы, что определяется налоговым законодательством, а также видом нормативных правовых актов, которыми распределяются налоги и сборы по уровням бюджетной системы;

– закреплена ли за субъектами федераций различных видов налогов, распределение наиболее значимых по объему налоговых поступлений;

– другие источники доходов субъектов федераций и степень их регулирования со стороны федерального центра.

Относительно самостоятельной и весьма значимой проблемой межбюджетных отношений является проблема вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федераций. В этой связи представляется важным ответить на следующие вопросы:

– насколько острой в условиях конкретной федерации является проблема вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации, что определяется количеством дотационных субъектов;

– закреплена ли положение о выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов федерации в Конституции федеративного государства;

– осуществляется ли выравнивание только по вертикали (по линии отношений «федерация – субъекты федерации») или оно дополняется горизонтальным выравниванием за счет богатых субъектов (по линии отношений «субъекты – субъекты»);

– каков механизм выравнивания: осуществляется ли выравнивание по установленной законом формуле, или вопрос о выравнивании решает специальная комиссия, или выравнивание происходит по ситуации без строго определенных правил;

– влияют ли централизация или децентрализация на характер выравнивания;

– каковы виды федеральных грантов субъектам федераций и каковы условия их предоставления;

– предусмотрено ли законодательно участие одних субъектов федерации в механизмах вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности других субъектов, выражается ли это участие в нормативных правовых актах, регулирующих выравнивание;

– насколько эффективны механизмы выравнивания, о чем можно судить по увеличению или уменьшению числа субъектов-доноров и субъектов-реципиентов.

В последние два-три десятилетия возросло участие субъектов федераций в международных и внешнеэкономических связях. Сравнительное исследование степени участия в этой деятельности субъектов разных федераций предполагает выделение по крайней мере следующих переменных:

– уровень власти, федеральный или региональный, который имеет в данной федерации приоритет в сфере международных отношений;

– институциональное признание или непризнание в данной федерации полномочий субъектов федерации на их участие в международных и внешнеэкономических связях;

– степень централизации в регулировании участия субъектов федерации в международных и внешнеэкономических отношениях, что определяется возможностями субъектов федерации свободно, самостоятельно вступать в такие отношения;

– наличие или отсутствие прямых и опосредованных форм участия субъектов федерации в международной жизни, что выражается в соответствующем законодательстве;

– наличие или отсутствие у субъектов федерации представительств в зарубежных странах, что подтверждается законодательством и статистическими данными.

Таким образом, элементы, в совокупности составляющие эти статусы, называются параметрами исследования. Они же являются в исследовании постоянными, независимыми переменными. В качестве зависимых переменных выступают показатели (индикаторы), характеризующие указанные параметры.

Заключительным этапом сравнительного исследования является интерпретация результатов сравнения, оценка статусов федераций с точки зрения стабильности федерации, а в ряде случаев и с точки зрения их эффективности, определение возможностей заимствования одними федерациями элементов положительного опыта других федераций.

Summary

M.Kh. Farukshin. On the Methodology of Comparative Study of Federal Subunits' Status.

the article marks some gaps in comparative study of federations. One of these is a comparison of federal subunits' status. The author discloses types, principles, and procedures of comparative study as well. The elements of federal subunits' status are specified as a set of permanent independent variables along with dependent variables characterizing them.

Key words: comparison, comparative method, status of federal subunits, federation, federalism, case-study, binary comparison, multitude comparison, global comparison, parameters of comparison, permanent independent variables, dependent variables

Литература

1. *Lemko J.* Political Stability in Federal Governments. – N. Y.: Praeger, 1991. – 328 p.
2. *Simeon R., Swinton K.* Introduction: Rethinking Federalism in a Changing World // *Knop K. et. al (eds.) Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Government in a Changing World.* – Vancouver: Univer. of British Columbia Press, 1995. – P. 2–14.
3. *Watts R.* Comparing Federal Systems in the 1990s. – Kingston (Ontario): McGill-Queen's Univer. press, 1996. – 141 p.

Поступила в редакцию
03.11.08

Фарукшин Мидхат Хабибович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Казанского государственного университета.

E-mail: Midkhat.Farukshin@ksu.ru