ФЕДЕРАЛИЗМ В ТРЕТЬЕМ ТЫСЯЧЕЛЕТИИ: ТРУДНОСТИ И ДОСТИЖЕНИЯ

Данилов С.Ю., доктор исторических наук,

профессор кафедры конституционного и муниципального права

Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики

 Автор исследует состояние и перспективы федерализма в России и в других государствах. Сравниваются различные модели федерализма, прослеживаются их качества под углом противодействия сепаратистской угрозе. Рассматриваются последствия внедрения «специальных статусов». На основе сравнительного анализа автор отдает предпочтение бездоговорному территориальному симметричному федерализму.

Author looks at conditions of federal system and its prospects in Russia and in global dimension. He compares various federal models, including special status, from the point of view of containment of separatist menace. On the basis of comparative analysis author expresses preference to non-treaty, territorial, symmetrical federal model.

Ключевые слова: организация, унитаризм, территориальный, договор, симметричность, субъект, центр, специальный статус

Key words: organization, territorial, treaty, symmetry, subject, centеr, special status

Федерализм – одна из основных форм территориальной организации публичной власти находится как в России, так и за ее пределами в процессе постоянного развития. Об этом свидетельствует общее увеличение числа федераций на земном шаре[[1]](#footnote-2) и серьезные изменения в отношениях между центральной властью и субъектами в ряде федераций. Проблемы федерализма актуальны в ряде стран как новой, формирующейся, так и традиционной западной демократии[[2]](#footnote-3). В связи с обострением проблем регионализма и сепаратизма одни государства обсуждают проекты федерализации (Турция, Франция), другие переходят к федерализму на практике (Ирак, Италия), третьи вернулись к некогда отвергнутому ими унитаризму (Индонезия).Становится все труднее классифицировать нынешние формы государственного устройства части стран современного мира (таковы Великобритания в семье общего права, Испания и Италия- в континентально-европейской правовой семье, Южно-Африканская Республика - в семье смешанного права). Политико-правовые и этнокультурные процессы, происходящие в современной России, могут быть сопоставлены с аналогичными глобальными процессами.

 В России длительное самодержавное правление заложило прочные традиции унитаризма и централизации. В то же время российскому монархическому унитаризму (в отличие, например, от французского или китайского), была присуща известная гибкость подхода к управлению многими регионами. Некоторые из них (12 казачьих областей, Финляндия, Чукотка, одно время - Польша и Украина) пользовались «специальными статусами»,фактически равноценными современной территориальной и / или национально-культурной автономии.

 Отечественные юристы-теоретики и конституционалисты от М.М.Сперанского до Ю.А.Гамбарова считали унитарное устройство страны оптимальным и предупреждали об опасности ее федерализации. Так. Б.Н.Чичерин писал: «Державное (самостоятельное.- С.Д.) положениечленов федерации неизбежно ослабляет государственную власть». Делая вывод о пагубности «специальных статусов» внутри федерации, он продолжал: «Если какой-либо из членов федерации сильнее других (т.е. наделен более обширным набором полномочий. – С.Д.), федерация сохраняется, но внутри нее накапливаются разрушающие ее стремления к самостоятельности народов. Если же в федерацию входит враждебный народ, то этоведет к гибели государственного организма… Торжество федерализма в России означало бы крушение российской государственности»[[3]](#footnote-4).

 Советский вариант федерализма, явившийся разрывом с традицией, стал не испытанным нигде ранее образцом национально-территориальной организации публичной власти. Вместе с тем до середины 1930-х гг. СССР оставался децентрализованной федерацией: полномочия центра и субъектов в целом уравновешивали друг друга, и в отношениях между ними закреплялись сдержки и противовесы. В дальнейшем отечественный федерализм эволюционировал к централизованным формам государственно-территориальной организации. Высокие темпы данного процесса свидетельствовали об условности, декларативности федеративных отношений, об отсутствии у них исторических корней. Позже в Комментарии к Конституции СССР 1977г. подчеркивалось:«Процесс усиления союзных начал является одной из закономерностей развития нашей федерации. Этим путем обеспечивается повышение единства и единообразия в решении дел»[[4]](#footnote-5).Этот вариант федерализма, признававший только путь усиления централизации, однако, сочетал постоянное расширение прав и функций центра с формально-договорной правовой базой федерации и выпячиванием роли национального фактора. События конца ХХ в. показали, что такой путь не пошел на пользу федерализму в РСФСР и СССР.

 Создатели Конституции РФ 1993г. серьезно пересмотрели ряд подходов, сложившихся в отечественной конституционно-правовой модели – к правам и свободам личности, партийной системе, месту и роли парламента и др. Однако они с повышенной осторожностью подошли к созданной в советский период территориальной организации публичной власти. В РФ федеративные отношения стали регулироваться не только нормами Конституции, но и политической практикой[[5]](#footnote-6). В последние 15-20 лет вектор развития отечественного федерализма стал разительно напоминать эволюцию, проделанную им в РСФСР и СССР. От бурно протекавшей децентрализации («парада суверенитетов») в начале 1990-х гг. мы пришли к фактически прямому подчинению регионов центру в 2000-х – 2010-х гг.

 Практике российского федерализма ныне не менее 90 лет. За этот период в стране трижды менялся политический режим (демократический – советский - снова демократический). Подчеркнем, что с середины ХХ в. эти перемены перестали сопровождаться равноценными изменениями в федеративных отношениях. В решающей мере это объясняется фактической трансформацией отечественного федерализма в унитаризм и его пребыванием на периферии государственного бытия. В результате мы наблюдаем длительную консервацию основных характеристик советского федерализма - договорного[[6]](#footnote-7), асимметричного, централизованного и национально-территориального. Эти характеристики соединились с особенностями массового общественного сознания и обрели поэтому устойчивость и живучесть.

 Сравним некоторые аспекты состояния федерализма в России и в остальном мире.

За рубежом на несомненно договорных началах построены только две из 26 федераций – Австралия и Канада. В преамбулах к их конституциям перечислены стороны, заключившие соответствующие договоры, т.е. учредители федеративного государства. В Австралии это штаты Виктория, Западная Австралия, Новый Южный Уэльс, Тасмания, Южная Австралия. В Канаде – провинции Квебек, Новая Шотландия, Нью-Брансуик и Онтарио. Большинство федеративных государств предпочитает бездоговорный федерализм. Не говорят о договоре или соглашении конституционные акты Австрии, Германии, Индии, США, африканских и латиноамериканских федераций. Их конституции, как правило, приняты именем народа (ст.1 Конституции Австрии; ст. 33 Конституции Бельгии; преамбулы Конституции США и Основного закона ФРГ; ст.1 Конституции Бразилии; ст.1 Конституции Южно-Африканской Республики). Обращает на себя внимание, что даже в многоэтнических и многоконфессиональных государствах нормы федерального (и субъектного) права толкуют народ в качестве единого целого, что исключает договорное начало федерации.

На договоре («торжественной клятве товарищества») долгое время была основана Швейцарская федерация, до сих пор официально именующая себя Конфедерацией. В качестве ее учредителей ранее фигурировали кантоны. Однако в преамбульной и основной частях современной Конституции страны, принятой в 1999г., в качестве учредителей Конфедерации названы «народ и кантоны», а о договорных формах или клятве более не упоминается (преамбула и ст.1 Конституции Швейцарии).

Две бездоговорные в наше время федерации Соединенные Штаты Америки и Федеративная Республика Германии – в прошлом также были основаны на договоре. Однако обе федерации в дальнейшем отказались от договорного начала как не оправдавшего себя с точки зрения сохранения целостности государства. В Германии это было сделано менее чем через 50 лет после принятия договорной федеративной конституции 1871 г.[[7]](#footnote-8). В США переход к бездоговорному федерализму последовал через 10 лет после обнародования договора о Конфедерации и всего через шесть лет после его ратификации штатами[[8]](#footnote-9).

 На фоне господства глобальных тенденций к бездоговорным федерациям сохранение в конституционном праве России норм договорного федерализма выглядит исключением из общего правила.

Отечественная федерация, бывшая короткое время (до 1924г.) симметричной, является асимметричной. Хотя все ее составные части получили в 1993 г. статус субъектов РФ, а ст. 5 Конституции РФ декларирует их равноправие, объем их полномочий согласно другим статьям Конституции не может быть признан унифицированным. Правами на собственную конституцию, на государственный язык, на институт Президента из 83 субъектов РФ наделено на сегодняшний день только 22, именуемых в тексте Конституции республиками. Привилегированное положение республик, идущее фактически в ущерб прочим субъектам РФ, выражается еще и в том, что они наряду с федеральным центром вправе быть участниками нового Федеративного договора[[9]](#footnote-10).

Между тем в зарубежных федерациях набор полномочий, которыми наделены субъекты, по общему правилу единообразен (ст.12(п.1-3),15,16 и 105 Конституции Австрии; ст.70-72, 83-85 Основного закона ФРГ; разд.10 ст.1 Конституции США; ст.46,62,69,128 и др. Конституции Швейцарии). Образование «специальных статусов» в абсолютном большинстве федераций тем самым полностью исключается.

Примечательны в данном отношении разделы 2 и 3 главы 4 Конституции США, положения которых гласят: »Граждане каждого штата имеют право на все льготы и привилегии граждан других штатов» и «Ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям какого-либо отдельного штата». Отметим, что указанные нормы исходят из примата прав граждан над полномочиями государственных образований. Указанными нормами с самого начала воздвигнут правовой заслон на пути образования «специальных статусов» субъектов американской федерации[[10]](#footnote-11). Между тем по крайней мере 13 субъектов, первоначально составивших Соединенные Штаты, имели исторические и даже некоторые правовые основания претендовать на подобные статусы. Однако тот факт, что действующая Конституция - в отличие от Договора о Конфедерации -принята не от имени субъектов, давно свел к нулю их потенциальные претензии.

Применительно к двум субъектам (землям) Германской федерации – Баварии и Вюртембергу одно время можно было утверждать, что они наделены «специальными статусами», так как по Конституции Германии 1871г. они имели такие полномочия в сфере коммуникаций, внешних сношений и в управлении армией, каких не было у прочих субъектов. Однако конституционной реформой 1919 г. все субъекты федерации были уравнены в их правах и обязанностях. Иногда полагают, что современная Бавария может обладать неким «специальным статусом» ввиду того, что она формально отказывается признать действующий Основной закон ФРГ 1949 г., в котором не отражены специфические интересы данного субъекта. Однако на практике органы власти и граждане Баварии подчиняются всем положениям Основного закона[[11]](#footnote-12). Говорить о специальном статусе этого субъекта Германской федерации поэтому ошибочно.

Действительно асимметричны федерации только в Индии и с недавних пор - в Канаде.

 Из Конституции Индийской Республики следует, что единообразного равноправного статуса субъектовв ней существовать не может. Нормы Конституции, испытавшей влияние советских конституций 1924 и 1936 гг., подразделяют 26 субъектов (штатов) на три группы. Самым объемлющим набором полномочий наделены по Конституции пограничные штаты – Джамму-и-Кашмир и Сикким. Федеральное законодательство, касающееся данных субъектов, не может быть принято вопреки воле их законодательных собраний. Фактически это равноценно наделению упомянутых штатов правом вето, хотя Конституция такого термина не употребляет.

 Джамму-и-Кашмир имеет собственную Конституцию, что юридически отличает его от остальных штатов. «Стандартным» набором полномочий располагают крупные и экономически развитые штаты – Бомбей, Западная Бенгалия, Карнатик, Керала, Орисса,Раджастан,Уттар-Прадеш и др. (ст.252 и 254 Конституции Индии).

 Наиболее своеобразен статус пяти малых и экономически слаборазвитых горных штатов Индии– Бутана, Манипура, Мизорама, Нагаленда, Трипура. По сравнению с субъектами двух первых групп горные штаты наделены меньшим объемом полномочий, однако их органы власти располагают правом «отклоняться» от норм федерального законодательства при согласии губернатора штата, назначаемого и смещаемого центром. При отклонении штата от федерального законодательства губернатор наделен правом вето (ст.163 и 201 Конституции), что в корне противоречит основополагающему положению федерализма – отсутствию прямого подчинения регионов центру. Мало отвечает принципам федерализма и изобилие рассмотренных выше «специальных статусов» субъектов. Характерно, что для прояснения вопроса о форме государственного устройства Индии потребовалось толкование Конституции Верховным судом страны, который в решении по делу «Аутомобил транспорт компани против штата Раджастана» 1962г. подтвердил, что «Конституция Индии является федеральной». Однако Верховный суд обошел вопрос о характеристиках Индийской федерации, оставив его регулирование правовой доктрине. Доктринаже так и не дала исчерпывающегои юридически грамотного ответа.

 Красноречив сбивчивый, внутренне противоречивый комментарий индийского юриста-конституционалиста Д.Басу, сделанный им в связи с рассмотренными конституционными нормами:«Конституционная система Индии в основном (?) является федеративной, хотя, конечно, она обладает и ясно выраженными унитарными чертами»(!)[[12]](#footnote-13).

 Индия остается одной из очень немногих стран, конституционно закрепивших «синтетическую», трудно поддающуюся юридической дефиниции форму государственно-территориальной организации.

 Другая известная асимметричная федерация современности – Канада, являющаяся одним из старейших федеративных государств. Следует оговориться, что основатели Канадской федерации были противниками асимметричности и сторонниками централизованного федерализма. По ст.91 - 93 Конституционного акта Канады 1867 /1982 гг.[[13]](#footnote-14)полномочия центра на первый взгляд почти всеобъемлющи, а полномочия субъектов федерации (провинций) однотипны, ограничены категорией «местных дел» и потому кажутся незначительными.

 Однако в ходе эволюции федеративных отношений Канады в них произошли существенные изменения. Их предпосылками стали: содержащиеся во многих конституционных нормах о разграничении компетенции недомолвки и растяжимые формулировки; расширительное толкование судами прав субъектов в ущерб центру; недальновидное отнесение основателями федерации природных ресурсовк сфере безраздельной провинциальной компетенции. Гегемония центра сменилась в Канаде «федерально-провинциальной дипломатией», исключающей административный нажим на субъекты, которые по ст.91 Конституции обладают независимыми от центра источниками доходов. Процессы децентрализации сопровождаются в Канадской федерации нарастанием элементов асимметричности. Все более заметный отход от принципа единообразия статуса провинций демонстрирует франкоязычный Квебек, институты власти которого последовательно добиваются расширения сферы его компетенции под лозунгом «Квебек не подобен другим провинциям». К ХХIв. Квебек стал обладателем «специального статуса», вызывающего встречные притязания англоязычных провинций.

 Современный статус Квебека в федерации закреплен не отдельно взятым прецедентом толкования и не консолидированным актом, а совокупностью правовых актов, принятых федеральными и провинциальными органами власти с большими временными интервалами.

Менее всего говорит о привилегиях Квебекa Конституционный акт Канады[[14]](#footnote-15). Тем не менее ст.133 Акта санкционирует право выступать на французском языке в федеральном Парламенте, а ст.71 - право Квебека на двухпалатный законодательный орган. Современный статус французского языка в качестве единственного официального языка Квебека имеет своей правовой основой нормы провинциального права – резолюции Национального собрания 1974 и 1977гг.Данные резолюции сделали Квебек единственным в Западном полушарии франкоязычным субъектом федерации.

 Введение одноязычия вызвало протесты и судебные иски англоканадцев, однако Верховным судом Канады оно признано не противоречащим Конституции. В решении по делу «Партия равенства против правительства Квебека» 1990г. верховные судьи указали, что закрепленные нормами федерального права[[15]](#footnote-16) языковые гарантии имеют силу только на уровне федеральных учреждений. Остальная же часть вопросов применения любого языка по конституции и в силу конвенциональных норм относится к категории «местных дел» и, следовательно, к сфере провинциальной компетенции по ст.16-17 и 20 Конституционного акта[[16]](#footnote-17).

 Наиболее значительный блок правовых актов, создающих «специальный статус» Квебека, составляют статуты, принятые федеральным Парламентом в период с 1873 до 2006г. Статутным правом закреплены права провинции на треть мест в органе конституционного контроля- Верховном суде Канады; на применение ГК Франции; на отдельные образовательные, медицинские и социальные программы;на самостоятельное регулирование вопросов языка, культуры и иммиграции. Наконец, недавнее (2006г.) признание нормами федерального права существования в Квебеке «самобытного народа» также имеет форму парламентского статута.

 По образному выражению зарубежных исследователей, Квебек к ХХI в. «завоевал языково-культурный и демографический суверенитет».Однако за провинцией не признано право на сецессию, чего добиваетсярадикальная часть квебекских националистов. Нормы Конституции Канады (в противоположность нормам конституционного права СССР) никогда не закрепляли права сецессии. Одностороннее отделение провинций объявлено в 1998г. Верховным судом Канады по запросу федерального министра юстиции (он же и генеральный прокурор) противозаконным актом в силу его несовместимости с Конституцией и правовыми обычаями федерации[[17]](#footnote-18).

 Одна из капитальных проблем, с которыми сталкиваются многие федерации – регулирование национального вопроса. Отечественный федерализм до сих пор покоится на национально-территориальном принципе, сторонники которого исходят из главенства этнического фактора в территориальной организации государства.Действующая Конституция России (подобно всем конституциям РСФСР и СССР) продолжает фиксировать многонациональный состав населения страны, причем выделяет среди народов России «малочисленные», права которых гарантируются по ст.69 Конституции. Защита прав и интересов прочих народов тем самым намеренно или по недосмотру выведена за пределы конституционно-правового поля. Границы республик – субъектов РФ остаются проведенными по принципу компактного расселения того или другого народа, хотя массовые миграции ХХв. во многом изменили положение. В настоящее время почти в половине субъектов, имеющих статус республик (9 из 22) большинство населения не принадлежит к этносам, названия которых отражены в официальных наименованиях субъектов федерации.

 Между тем абсолютное большинство зарубежных федеративных государств основано на территориально-географическом принципе, индифферентном к национальной принадлежности граждан, которая не подлежит государственной регистрации и не порождает правовых последствий. Данный принцип автоматически снимает с повестки дня такие правовые и политические проблемы, как разделение субъектов федерации на «национальные» и прочие, разделение этносов (народов) на титульные и прочие, на большие и малые. Практика федерализма, в первую очередь советского, югославского, чехословацкого и индийского, убедительно демонстрирует угрозу, которую данные проблемы создают правопорядку, целостности государств и международной безопасности. В то же время нельзя не видеть, что такие пестрыепо этническому, расовому и конфессиональному составу населения территориальные федерации, как Австралия, Аргентина, Бразилия, Мексика или США, давно не знают сепаратистской опасности[[18]](#footnote-19).

 Отступления от территориального федерализма отмечены в настоящее время в Бельгии, Индии и Швейцарии. Однако необходимо подчеркнуть, что критерием деления государственной территории на регионы в Бельгии и на кантоны в Швейцарии сделана не национальная принадлежность граждан, а гораздо более понятный критерий идентификации – язык, на котором говорит большинство граждан.

 Сообразно с языковым критерием территория Бельгии по Конституции 1831г.в редакции 1993г. делится на лингвистические регионы-валлонский, фламандский, германоязычный и столичный,в которым равным статусом наделены оба основных языка страны – валлонский и фламандский. Таким образом, в сфере конституционно-правового регулирования находятся три официальных языка и три лингвистических сообщества. Сообщества пользуются правом на органы власти – советы с полномочиями языково-культурного свойства. Однако сообщества не являются административно-территориальными единицами, а их население не имеет статуса наций или народов. По ст.2,4,5,127 – 128,130 и 132 Конституции Бельгии страна мононациональна, ее граждане – бельгийцы.

 По Конституции Швейцарии государственную территорию образуют 22 германоязычных кантона, два франкоязычных и один италоязычный. Статусом официальных языков обладают четыре языка: немецкий, французский, итальянский и ретороманский. Свобода языков гарантируется. Но Конституция рассматривает всех граждан страны как швейцарцев (ст.1,4, 18,40 Конституции Швейцарии). Как и в абсолютном большинстве прочих государств, национальная принадлежность индивидуума считается в Швейцарии «по умолчанию» его частным делом.

 Национально-территориальной федерацией за пределами России приходится считать только Индию. Границы Тамилиаду,Сиккима и еще нескольких штатов проведены по принципу расселения народов (племен). Эти штаты вполне сравнимы с «национальными республиками» СССР, опыт которого был использован при суверенизации Индии. Как и в СССР, превращение всех субъектов федерации в «национальные» оказалось в Индии невозможным. Границы большинства штатов Индии проложены по порождающему менее всего разногласий и непонимания принципу – территориально-географическому. Он не является панацеей, но по крайней мере препятствует углублению внутренних трудностей федераций.

 Подчеркнем, что выделение «национальных» субъектов в Индии (как и в СССР) не способствовало устранению напряженности в межнациональных и межконфессиональных отношениях. Значительная часть сикхов и тамилов по-прежнему настроена в пользу сецессии. Именно в «национальных» штатах Индии десятилетиями действует многочисленные незаконные вооруженные формирования, против которых институтам власти приходится применять спецназ и регулярную армию.

 В ряде стран молодой демократии внедрение национально-территориального федерализма, к тому же осуществленное на договорной основе, в скором времени завершилось распадом федерации (Великая Колумбия, Объединенная Арабская Республика,Сенегамбия,Федерация Мали и др.).

 В противоположность СССР, Индии и Югославии Канада никогда не являлась национальной федерацией. Границы ее субъектов проведены по территориальному принципу, вследствие чего в Квебеке оказалось компактно проживающее англоязычное меньшинство[[19]](#footnote-20), а в трех англоязычных провинциях - компактное франкоязычное меньшинство (до 50% в отдельных графствах провинций Манитоба, Нью-Брансуик и Онтарио). Однако действие долгосрочных экономических и политических факторов привело к оттоку англоканадцев из Квебека и франкоканадцев - из англоязычных провинций. Со снижением доли англоканадцев в населении Квебека до нынешних 12-13% провинция стала напоминать «национальный» субъект федерации[[20]](#footnote-21).

 Легальные массовые сепаратистские организации – провинциальная Квебекская партия и федеральный Квебекский блок - проводят курс на пересмотр отношений с федерацией в рамках закона. Официально они не настаиваютна сецессии, а требуют «политического суверенитета при экономической ассоциации». Дважды переход к «суверенитету-ассоциации» был предметом провинциального референдума. В 1995г. на вопрос:«Одобряете ли вы переговоры о суверенитете-ассоциации?» положительно ответило 49% явившихся к урнам жителей провинции, что стало ощутимым успехом сепаратистов.

 Новый шаг к «суверенитету–ассоциации» Квебек сделал в 2000г. Национальным собранием провинции принят акт статутного права «О фундаментальных правах и привилегиях квебекского народа и государства», декларирующийправо провинции на «государственный суверенитет». Впервые в законодательном акте к Квебеку применены подобные термины, что не имеет основы в статутном праве,прецедентах толкования и конституционных конвенциях федерации, неотъемлемой частью которой Квебек является. Вразрез с тем очевидным фактом, что независимость Квебека никогда и никем не была признана[[21]](#footnote-22), в статуте провозглашено распространение его «суверенных прав» на международно-правовую сферу. Вместе с тем указанный статут не провозглашает права провинции на отделение. Национальное собрание подтвердило намерение и готовность институтов власти Квебека уважать решение Верховного суда Канады о незаконности сецессии.

 Принятие провинциального статута 2000г. создало в правовом поле Канады опасный в политическом плане прецедент. Федеральный Парламент в ответ принял «Акт о ясности в делах, могущих касаться отделения Квебека» 2001г. и резолюцию «О самобытности народа Квебека» 2006г., на содержании которых следует остановиться подробнее.

 «Акт о ясности…» содержит подробный сценарий контрдействий федерального центра при неблагоприятном для него исходе нового квебекского референдума. Палата общин Парламента Канады в пределах 30 дней после вынесения Национальным собранием решения о референдуме рассмотрит вопрос, предлагаемый избирателям, и примет «резолюцию о степени его ясности». В Акте оговорено, что Палата вправе счесть задаваемый вопрос недостаточно ясным, если он не будет содержать недвусмысленного указания на намерение электората провинции «перестать быть частью единой Канады».

 После проведения народного голосования в Квебеке Палата общин в ходе дебатов оценит: процент явки избирателей к урнам; процент голосов в пользу сецессии; возможные заявления и резолюции партий и институтов власти других провинций; мнения «любых других сторон и прочие обстоятельства, которые могут иметь отношение к проблеме»[[22]](#footnote-23).

 Отметим, что со времени возникновения квебекской проблемы внушительное большинство депутатов Палаты общин федерального Парламента– не менее 80% контингента –постоянно составляют твердые сторонники сохранения Канады в ее нынешних границах[[23]](#footnote-24). Поэтому напрашивается вывод, что в совокупности с вердиктом Верховного суда Канады 1998г. «Акт о ясности…» фактически сводит возможность легитимации сецессии Квебека к нулю. В этой плоскостипарламентскую резолюцию «О самобытности народа Квебека» 2006 г. остается расценивать как уступку, сделанную институтами федеральной власти умеренной части квебекских националистов, не стремящихся к сецессии провинции. Резолюция сводит воедино и подтверждает специфические языково-культурные права провинции (фактически – ее франкоязычного большинства), однако, по-прежнему не фиксирует ничего, что может быть воспринято в качестве признания права Квебека на выход из федерации[[24]](#footnote-25).

Нельзя не обратить внимания на тот факт, что в Канаде противостояние федералистов и сепаратистов происходит всецело на правовой основе. Обе стороны свыше 40 лет тщательно прорабатывают все свои планы и действия в правовом отношении. Тем не менее приходится констатировать, что переход Канады от симметричного федерализма к асимметричному не принес с собой упрочения единства страны[[25]](#footnote-26), а только позволяет сдерживать притязания сепаратистов Квебека.

 Конституционная практика последних десятилетий раскрывает как достоинства, так и недостатки федерализма. Федерализм по-прежнему сложнее, многообразнее и в то же время «пластичнее» унитаризма. В рамках федеративной модели разработано и применяетсябольше вариаций организации публичной власти (договорный или бездоговорный характер федерации, симметрия или асимметрия субъектов, примат национального или территориально-географического принципа в организации государства). Но федерализм зачастую оказывается уязвимой и менее устойчивой формой государственного устройства в сравнении с унитаризмом (Индия, Канада, Малайзия, Пакистан, Сербия и Черногория). Трудности, которые испытывает национально-территориальная, не до конца избавившаяся от договорной основы Российская Федерация, вполневписываются в глобальный контекст.

Отечественный федерализм по-прежнему стоит перед выбором. Среди вероятных сценариев –частичная перестройка существующей модели федерализма с отказом от не оправдавшего себя принципа национального построения федерации. Другой сценарий – возвращение к присущему нашей стране ранее менее изощренному, но зато гораздо более устойчивому и практичному унитаризму. Еще один сценарий – разработка некоей синтетической формы государственности, которая позволила бы нашей стране минимизировать недостатки федерализма и унитаризма. Выбор сценария во многом будет зависеть от трансформаций политического режима России.

1. Общее число федераций на земном шаре менялось следующим образом:

1800 г. – 3 федерации

1900 г. - 6 федераций

1950 г.- 13 федераций

2010 г. – 26 федераций. На федеративные государства приходится свыше 30% земной суши и народонаселения. [↑](#footnote-ref-2)
2. Подробнее см., например: Ким Ю.В. Федеративный режим. – М.,2007; Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. - М., 2004; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001. [↑](#footnote-ref-3)
3. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч.3. - М., 1898. – С. 269 – 271. Создается впечатление, что прогнозы ученого мало устарели. [↑](#footnote-ref-4)
4. Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. – М., 1982. – С.214. [↑](#footnote-ref-5)
5. Что мало свойственно конституционным моделям континентально-европейской правовой семьи, к которой принадлежит РФ. [↑](#footnote-ref-6)
6. С принятием Конституции РФ 1993 г. стало нельзя однозначно утверждать, что наша федерация -договорная. В то же время не стоит забывать, что основана она была именно на договорной основе, что следы договорного характера федерации сохранились в тексте нынешней Конституции и в Федеративном договоре 1992 г., который официально не признан отмененным или утратившим силу. [↑](#footnote-ref-7)
7. С принятием Веймарской Конституции 1919 г. [↑](#footnote-ref-8)
8. Действующая Конституция США (обнародована в 1787 г., вступила в силу в 1789 г.) не содержит указания на стороны, заключившие договор. Она не именует их, не уточняет их количества и, следовательно, не может считаться документом, имеющим характер договора. Договор о Конфедерации 1777 г. с принятием федеральной Конституции утратил силу. [↑](#footnote-ref-9)
9. Подробнее см., например: Субъект Российской Федерации. – М., 1998; Федерализм. Теория и история развития. Сравнительно - исторический анализ. – М., 2000. Гл. 9; Лексин В. Практика и возможности участия субъектов РФ в принятии государственных решений // Федерализм. – 2008. - N1. [↑](#footnote-ref-10)
10. The Canadian and American Constitutions in Comparative Perspective. Ed. by McKenna M. – Calgary, 1995. – P. 209 – 210. Сказанное не касается входящих в состав США территорий, находящихся в прямом подчинении центру и не являющихся субъектами федерации. [↑](#footnote-ref-11)
11. Hannum H. et al. Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights. – Philadelphia, 1996. – P. 347 – 348. См. также: Белов В.Б. Бавария в системе германского федерализма. – М., 2001. [↑](#footnote-ref-12)
12. БасуД. Основы конституционного права Индии. – М., 1986. – С.102- 104. [↑](#footnote-ref-13)
13. Конституция Канады, принятая в 1867 г., переработана и переименована в ходе конституционной реформы 1982 г. Среди юристов-конституционалистов и политологов не сложилось единого мнения, какую из двух названных дат считать датой принятия ныне действующей Конституции. [↑](#footnote-ref-14)
14. Именовавшийся ранее Актом о Британской Северной Америке. [↑](#footnote-ref-15)
15. В том числе нормам ст. 16 - 23 Хартии прав и свобод канадцев, которая инкорпорирована в Конституцию и с 1982 г. является ее неотъемлемой частью. [↑](#footnote-ref-16)
16. Hogg P. Constitutional Law of Canada. – Toronto, 2007. – P. 400. [↑](#footnote-ref-17)
17. Подробнее см.: Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма // Федерализм. 2008. N 1. – С.177 – 187. [↑](#footnote-ref-18)
18. В частности, в Австралии и Мексике последние вспышки сепаратизма зарегистрированы в 1930- х гг., в США – в 1860-х гг. [↑](#footnote-ref-19)
19. Одно время оно составляло свыше 25% населения данного субъекта. [↑](#footnote-ref-20)
20. Характерно, что попыток изменить межпровинциальные границы, установленные в XVIII– XIX вв., в Канаде не наблюдается. [↑](#footnote-ref-21)
21. В противоположность субъектам таких федераций, как Германия и Швейцария, многие из которых являлись в прошлом полноценными субъектами международного права (Бавария, Бремен, Женева, Мекленбург, Ольденбург, Цюрих и т.д.). [↑](#footnote-ref-22)
22. Clarity Act. htpp: www. uni.ca.draftbill.html. [↑](#footnote-ref-23)
23. Депутаты всех парламентских партий, за исключением Квебекского блока. [↑](#footnote-ref-24)
24. Кроме того, парламентская резолюция не имеет силы статута и тем более не может иметь силы конституционной гарантии. [↑](#footnote-ref-25)
25. Что наблюдалось ранее в СССР и до сих пор наблюдается в Индии. [↑](#footnote-ref-26)