



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 8

Специальная секция РАПН

*Клочко Елена Андреевна, аспирант Кафедры сравнительной политологии МГИМО
(У) МИД России*

Латиноамериканская модель федерализма: особенности и риски

Если характеризовать федеративную форму устройства в целом, то нельзя не отметить тот факт, что она является более сложной моделью по сравнению с унитарной. Федерализм является вынужденным и достаточно сложным выбором для государства, так как его поддержание более рискованно, осложнено созданием дополнительного властного уровня. В федеративном государстве может возникать больше потенциальных конфликтов, следовательно, существует угроза политических рисков для стабильности всего государства. Ю.В. Ким, к примеру, выделяет «идею федерализма» как «совокупность взглядов и представлений о гармоничном конституционном строе, базирующемся на собирательном и договорном началах союзного государства»¹. Принцип федерализма Ю.В. Ким определяет как «единство ключевых положений идеи федерализма»².

Все федеративные государства разные, каждое со своей историей, со своим путем становления и развития. У каждой федеративной модели есть собственная система рисков. Тот факт, что на протяжении достаточно долгого периода времени федеративная форма устройства в Латинской Америке сохраняется, указывает на то, что эта форма является довольно прочной и укрепившейся в данном регионе.

Моя задача – просмотреть политические риски не на общем примере всех федеративных государств, а именно на примере латиноамериканских стран. В латиноамериканском федерализме, в целом, можно выделить несколько групп рисков.

1. Зависимость федеративных отношений от изменений политического режима.

Весь период становления федерализма в странах Латинской Америки сопровождался политическими потрясениями, которые зачастую приводили к развязыванию гражданских войн. Вопрос о выборе формы территориального устройства

¹ Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009, с. 8.

² Ким Ю. В. Цит. – соч. там же.

изначально был тесно связан с вопросом власти, поскольку форма территориального устройства³ выбиралась в зависимости от победы унитаристов или федералистов. Создание федераций на латиноамериканском континенте явилось длительным политическим процессом, сопровождавшимся частой сменой президентов и правительств, что отражалось и на форме территориального устройства той или иной страны, усиливая или, напротив, ослабляя признаки федерализма. Склонность к федерализации латиноамериканских государств была вызвана неспособностью центрального правительства к управлению разобщенными регионами, к разрешению внутривластных конфликтов, к стабилизации социально-экономического положения. Все эти факторы вынуждали идти на децентрализацию в форме федерации с целью сохранения целостности национальной территории и государственного единства. Иными словами, федерализация напрямую зависела от государственного режима: чем более демократичным был режим, тем больше развивалась идея федерализма, предполагавшая значительную самостоятельность субъектов федерации (штатов и провинций); периоды авторитарных же государственных режимов тормозили развитие федерализма, ограничивая самостоятельность субъектов. Необходимо отметить и тот факт, что федерализм лучше существует при стабильном политическом режиме, в противном случае сама идея федерализма ставится под угрозу.

2. Президентство.

В президентских системах разделение властей осложнено. Это является затруднительным обстоятельством, следовательно, происходит возрастание политических рисков. На латиноамериканском континенте была создана своя собственная модель «суперпрезидентской» республики, отвергающая систему «сдержек и противовесов» и ставящая законодательную и судебную власть в полную зависимость от исполнительной. Президентская власть в странах Латинской Америки носит особый характер, она специфична, как и вся система государственных органов, а ее функционирование тесно связано с традициями прошлого, а также с современными социально-экономическими и политическими условиям⁴. Полномочия президента по управлению государством и по регулированию федеративных отношений в данном случае являются гипертрофированными, создается фактически неконтролируемый другими органами институт президентства, что также оказывает непосредственное влияние на характер федеративных отношений и внутривластную ситуацию в регионе в целом. При всех условиях президент, как глава государства, выступает в роли высшего должностного лица – в этом качестве ему подчинён весь государственный управленческий аппарат⁵.

3. Федеральное принуждение.

Одной из характерных особенностей механизма взаимоотношений «федерация – субъекты» в федеративных государствах Латинской Америки является необходимость применения федерального принуждения при разрешении внутривластных конфликтов и споров, когда мирные способы не дают положительных результатов. Это является широко распространенной практикой в странах Латинской Америки. И является одновременно и риском, и особенностью развития латиноамериканского федерализма. «Совершенно очевидно, что нарастание противоречий в федерально-субъектных взаимоотношениях чревато не только обострением внутривластной обстановки в самой федерации, но может принимать и специфический международно-правовой

³ См. Г.Н. Андреева. Конституционное право зарубежных стран. М., 2005. С. 494. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Под редакцией Б.А. Страшуна. М., 2005, с. 794 и т.д.

⁴ См. José López Potillo y Pacheco. Génesis y teoría general del estado moderno. México, 1976, p. 343-350.

⁵ О взаимоотношениях президента и государственного аппарата см. подробнее Hector Rodolfo, Oriandi. "El Poder Ejecutivo argentino y el federalismo". Buenos Aires. Bibliografica argentino, 1960.

характер»⁶. Данный вид принуждения может принимать различные формы от прямого вмешательства в компетенцию государственных органов субъекта до открытого силового решения с применением вооруженных сил. Необходимо отметить, что силовые методы решения внутривнутриполитических проблем были характерны для всей истории латиноамериканской федеративности. Институт федерального принуждения подразумевает усиление центральных органов власти при ослаблении полномочий субъектов федерации. Данный институт имеет довольно противоречивый характер, а сама система несет негативные последствия не только для обеих сторон (федерального центра и субъектов федерации), но и для всей федеративности в стране в целом. Разрешение внутривнутрифедеральных конфликтов и споров с использованием принуждения может иметь положительный характер, разрешиться в пользу федерального центра, но на короткий промежуток времени и не разрешит сути кризисных ситуаций во взаимоотношениях «федерация – субъекты» а, напротив, будет способствовать нарастанию противоречий на территории всей федерации. Федеральное принуждение со стороны центра по отношению к субъектам по сути нарушает принцип равенства и взаимодействия федерации и ее субъектов, фактически нарушая принципы правового и демократического государства. В связи с чем ставится вопрос об отмене института федерального принуждения как недемократической меры, наносящей ущерб функционированию гражданского общества, порой ликвидируя некоторые его принципы. Прямое вмешательство в дела субъектов в странах Латинской Америки происходит по различным основаниям, применяется довольно часто, следовательно, можно говорить о недобросовестном использовании данного института.

4. Выделение субъектов федерации по территориальному принципу.

Существует два принципа деления федеративного государства: по этническому принципу и по территориальному (как это происходит в большинстве случаев)⁷. Деление латиноамериканских государств на провинции (Аргентина) и штаты (Бразилия, Венесуэла и Мексика) происходит на основе территориального принципа. При территориальном делении сохраняется принцип симметрии, но при этом игнорируются интересы этносов, что часто приводит к возникновению конфликтов. Проблемы с коренным населением возникают в связи с тем, что у них нет представительства в органах власти, следовательно, у них нет каналов воздействия на власть, что приводит к недовольству и возникновению конфликтных ситуаций.

5. Большие межрегиональные диспропорции.

При введении федерализма в этом случае обостряется конфликт между донорами (теми регионами, которые формируют бюджет) и реципиентами, т.е. теми регионами, которым оказывают финансовую помощь. В латиноамериканских странах необходимо осуществлять большое перераспределение финансов и ресурсов, в связи с тем, что есть бедные, а есть богатые регионы, которых, соответственно, больше. Важно повысить консолидацию в обществе. Наиболее остро вопрос диспропорций просматривается в ресурсных государствах, таких, как, например, Венесуэла с ее запасами нефти. При региональных диспропорциях возникает конфликт между донорами и реципиентами: бедные регионы требуют большего количества благ, богатые – считают, что их лишают возможности «поднимать» и развивать страну. Латиноамериканские федеративные государства, заинтересованные в получении голосов избирателей, которых больше в бедных районах, так как таких районов больше, очень активно занимаются перераспределением. Таким образом, более слабые в экономическом плане регионы нуждаются в финансовой помощи со стороны власти, при этом регионы с более сильной

⁶ М.Ю. Мартынова. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., МГИМО, 2005

⁷ В. Игнатенко, А. Штурнев. Российское избирательное право: Словарь-справочник.

экономикой осознают, что часть их средств перераспределяется слабым регионам, что приводит к недовольству первых.

Латиноамериканские федеративные государства (Аргентина, Бразилия, Венесуэла и Мексика) восприняли североамериканскую модель федерализма, но под воздействием факторов внутривластного характера, которых избежали другие федеративные государства, внесли в нее свои специфические черты, что на современном этапе фактически привело к образованию особой латиноамериканской модели федеративных отношений. В настоящее время эти черты проявляются наиболее наглядно в связи с переходом стран Латинской Америки на путь демократического развития. Необходимо отметить и тот факт, что какого-либо влияния на процесс формирования латиноамериканских федераций бывшие метрополии - Испания и Португалия - не оказывали. В целом, система федерализма в латиноамериканских странах развивается неоднозначно, носит неустойчивый характер и определяется неустойчивостью самого государственного режима. Также одной из особенностей латиноамериканской модели федерализма является значительная централизация государственной власти и всей системы управления в целом, что отличает данную модель федерализма от европейской и североамериканской. На примере федеративных государств Латинской Америки видно, что в другом национальном контексте модель федеративных отношений работала бы по-другому, следовательно, у нее бы существовал свой другой баланс политических рисков.

Литература

1. Г.Н. Андреева. Конституционное право зарубежных стран. М., 2005. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Под редакцией Б.А. Страшуна. М., 2005.
2. Барциц И.Н. Проблемы ответственности в федеративном государстве/ под ред. С.А. Авакьяна. М., изд.-во МГУ, 2001.
3. Государственно-правовые проблемы стран Латинской Америки/ под ред. О.А. Жидкова. – М.: Университет дружбы народов, 1988. – 135 с.
4. Жидков О.А. История государства и права стран Латинской Америки/О.А. Жидков. – М.: Университет дружбы народов. 1967. – 175 с.
5. В. Игнатенко, А. Штурнев. Российское избирательное право: Словарь-справочник.
6. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009.
7. М.Ю. Мартынова. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. М., МГИМО, 2005.
8. Михайлова М.Ю. Федеральное вмешательство в зарубежных странах. Изд.-во МГИМО. М.: 2005. – 179 с.
9. Орлов А.Г. Политические системы стран Латинской Америки/А.Г. Орлов. – М.: международные отношения, 1982. – 192 с.
10. Политическая система общества в Латинской Америке/АН СССР. Институт Латинской Америки/отв. ред. А.Ф. Шульговский. – М.: Наука, 1982. – 476 с.
11. Федерализм. Энциклопедический словарь/ гл. ред. С.Д. Валентей, Э.В. Тадевосян. – М.: ИНФРА-М, 1997.
12. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)/ отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 2001.
13. Los sistemas federales del Continente Americano/ México, UNAM y Fondo de cultura Económica, 1972.

14. Edelman A.T. Latin American government and politics/ A. T. Edelman. – Georgetown: The Dorsey Press. 1969. – 240 p.
15. Hector Rodolfo, Oriandi. "El Poder Ejecutivo argentino y el federalismo". Buenos Aires. Bibliografica argentino, 1960.
16. José López Pottillo y Pacheco. Génesis y teoría general del estado moderno. México, 1976
17. "Federalism: Origin, Operation, Significance". Boston: Little, Brown, 1964.