

УДК 321
ББК 66.03

DOI 10.22394/1682-2358-2019-4-126-132

E.D. Kachurovsky, post-graduate student of the Comparative Politics Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE THEORIES OF FEDERALISM

The history of the study of federalism in the world literature from the US Founding Fathers' political essays in the "Federalist" and the research within the framework of jurisprudence to the contemporary political science works is considered. The research works related to the correlation between federalism, and decentralization and democracy are analyzed, and classifications of federations are cited.

Key words and word-combinations: federalism, federal structure, decentralization democracy, state.

Е.Д. Качуровский, аспирант кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (email: evgenii.kachurovskii@mail.ru)

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕОРИЙ ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. Рассматривается история изучения федерализма в мировой литературе начиная с политических эссе отцов-основателей США в «Федералисте» и исследований в рамках юриспруденции и заканчивая современными политологическими работами. Анализируются исследования, связанные с соотношением федерализма с децентрализацией и демократией, а также приводятся классификации федеративных государств.

Ключевые слова и словосочетания: федерализм, федеративное устройство, децентрализация, демократия, государство.

На протяжении последних двух столетий число федеративных государств возросло с одной федерации в 1787 г. (США), до 26 сегодня. Дискуссии вокруг этой формы территориального устройства не прекращаются до настоящего времени и, по всей видимости будут продолжаться еще долго. До сих пор не решен вопрос, является ли федерализм более совершенной формой устройства, чем унитаризм. Можно привести примеры как успешных федераций (США, Канада, Австралия, Индия и др.), так и провалившихся, например, СССР или

Югославия, не лучшие времена переживает и Бельгия. Вместе с тем некоторые гетерогенные унитарные государства доказали, что они могут сохранять целостность (Великобритания, Испания). Этот вопрос остается актуальным и для Российской Федерации.

Начало выделению федеративной формы правления было положено в сборнике статей «Федералист», написанному отцами-основателями США Дж. Мэдисоном, А. Гамильтоном и Дж. Джеем в 1787–1788 гг. [1]. П. Кинг писал: «Можно сказать, что отцом у/к/ф-типологии («унитарное государство / конфедерация / федерация». — Е.К.) был «Федералист»...» [2]. Поводом к написанию данных программных статей стало составление текста новой Конституции США. Будучи сторонниками нового государственного устройства, авторы обосновывали преимущества федерации перед конфедерацией. Их аргументацию можно свести к следующим основным положениям. Во-первых, чрезмерно вольные Статьи Конфедерации (так называлась предыдущая Конституция США от 1777 г.) затрудняли выполнение административных функций и внешних обязательств молодой республики (например, обязательство в срок погасить задолженности внешним кредиторам). Во-вторых, в конфедерации возникала угроза как внутренних междоусобиц, которые мог обуздать только сильный центр, так и внешнего вторжения, потому что разрозненный союз не мог вести оборону. Наконец, в условиях хаоса и анархии в некоторых штатах местные власти не могли обеспечить права граждан, что повлекло необходимость вмешательства из центра. В то же время федеративная система, по замыслу авторов, защищала штаты от тирании центра и гарантировала им сохранение ряда полномочий.

А. де Токвиль в работе «Демократия в Америке» (1835, 1840 гг.) также изучал проблемы федеративного государственного устройства [3]. По мнению ученого, после победы в войне за независимость исчез внешний враг, который до этого объединял бывшие колонии, а молодая республика нуждалась в восстановлении хозяйства и погашении долгов. В связи с этим возникла необходимость централизации государственного управления. Однако если с определением компетенций центра проблем не возникало (немногочисленные «чрезвычайные» полномочия: чеканка монеты, внешние сношения и т.п.), то предметы ведения штатов были куда более многочисленными и разнообразными. Именно поэтому авторы Конституции США ограничились лишь перечислением сфер компетенции центра, предполагая, что основные сферы деятельности по умолчанию останутся за штатами. Но поскольку было понятно, что в любом случае возникнут споры по поводу того, к чьей компетенции относится та или иная сфера деятельности, Основным законом страны учреждал Верховный суд, который и должен был разрешать подобного рода споры [3, с. 101–103].

А. Дайси в работе «Введение в изучение конституционного права» (1885 г.) выделил критерии, отличающие федерализм от унитаризма: разграничение полномочий между центром и регионами; верховенство «жесткой» писаной конституции; разделение властей; наличие высшего судебного органа, способного отменять законы парламента; отсутствие права на отделение (в отличие от

конфедерации) [4]. Первый и последний критерии, на наш взгляд, в пояснении не нуждаются, а остальные пункты необходимо разобрать подробнее.

Верховенство «жесткой» писаной конституции [4, с. 78–81], по мнению А. Дайси, связано с такой ее характеристикой, как сложность внесения в нее поправок законодательным органом по сравнению с принятием или изменением обычного закона. Это дает гарантию регионам, что их автономия, закрепленная в конституции, не будет отменена.

В настоящее время известно, что *разделение властей* может существовать и в унитарном государстве. Но в конце XIX в. оно было лишь в США. Не случайно А. Дайси в данном случае противопоставлял Соединенным Штатам Америки Великобританию и Францию, где не существовало разделения властей. Именно это обстоятельство породило иллюзорную корреляцию, что это явление присуще именно федеративным государствам [4, с. 85–87].

Наличие судебных органов, способных объявлять неконституционными законы парламента, тесно связано с предыдущим критерием. Исследуя принцип разделения властей, британский ученый главным образом указывал на то, что судебная власть ставится в один ряд с законодательной и исполнительной (например, в Великобритании тех лет независимость судей существовала, но они все равно находились в подчинении по отношению к парламенту и правительству). Он приводил пример британских и французских судов, которые никогда не могли объявлять неконституционными законы, принятые их парламентами [4, с. хсvхсvii, 87].

Положения А. Дайси развил К. Уэйр. Его перу принадлежит работа «Федеративное правление» (1947 г.) [5]. Он разработал положения о критериях, отличающих федерацию от унитарного государства. Не упоминая характеристик, не имевших прямого отношения к федерализму, которые А. Дайси относил к федеративным государствам (разделение властей, верховенство закона и т.п.), политолог добавил новый критерий: *процедура внесения поправок в конституцию должна проводиться при участии как федерального центра, так и субъектов федерации*.

Следующая важная веха в эволюции теории федерализма связана с трудами У. Райкера. В работе «Федерализм: происхождение, функционирование и значение» он выделял два ключевых условия возникновения федераций: внешнюю военную угрозу и рациональный выбор федерирующихся сторон с целью достижения определенных выгод [6]. Он утверждал, что из всех федеративных проектов Британии в ее колониях жизнеспособными оказались лишь те, где существовали угрозы извне, и практиковался рациональный выбор субъектов федерации. Так, в Канаде рациональный выбор был обусловлен проблемами преимущественно в франкоязычных Квебеке и Онтарио, а само создание федерации в 1867 г. стало возможным только после гражданской войны 1861–1865 гг. в соседних США, когда появилась внешняя военная угроза. Федерализация Австралии в 1901 г. стала возможной только после активизации японской агрессии в Азии и французской колониальной политики в Тихом океане. В Индии и Пакистане существовала угроза нападения со стороны друг друга, что обусловило федералистские тенденции в этих странах.

Подобная ситуация возникла и в США в 1787 г., когда на севере стала реальной угрозой со стороны Британии.

Главным условием сохранения созданной федерации У. Райкер называл *постепенную централизацию государства*, позволяющую избежать его распада. Так, государственное развитие Швейцарии начиналось как децентрализованная конфедерация в 1291 г.; по Конституции 1848 г. она стала централизованной федерацией, еще более усилившейся по Конституции 1874 г. Нидерланды начинались как федеративная республика, со временем преобразовавшись в унитарную монархию. США первоначально были конфедерацией, а затем стали федерацией, в которой на протяжении XIX—XX вв. все большее число полномочий переходило центру.

Существенный вклад в развитие теории федерализма внес Д. Элейзер [7]. Он провел классификацию федерализма, выделив несколько его подвидов: собственно федерацию, конфедерацию, федератизм, ассоциированную государственность и квазифедеративные образования. Согласно политологу, федерации обладают центральным правительством, полномочия которому делегируются населением субъектов, а не органами государственной власти регионов. Субъекты федерации обладают правом на самоуправление. Для роспуска федерации необходимо согласие всех или большинства ее составляющих единиц. По Д. Элейзеру, отличие федерации от конфедерации заключается в том, что в первом случае население участвует как в выборах общенациональных, так и региональных органов власти, а во втором — люди избирают только органы власти своих регионов, а в центре они формируются региональными властями уже без непосредственного участия населения. Наконец, в федерации каждая единица может свободно выйти из состава конфедерации.

Р. Уоттс развил систему критериев, отличающих федерацию от унитарного государства [9]. В частности, он добавил такие критерии, как *наличие двухуровневой системы органов власти, осуществляющих свои полномочия в отношении граждан напрямую (центральные и региональные органы власти); распределение источников доходов между федеральным центром и регионами, которые получают финансовую самостоятельность в реализации своих полномочий; наличие представительства регионов в центральных органах власти* (как правило, реализуется через верхнюю палату парламента); *необходимость согласия большинства субъектов федерации для изменения конституции*. Р. Уоттс обновил также критерий А. Дайси, связанный с верховным судом и в соответствии с которым отличие федеративного государства заключалось в способности его верховного (конституционного) суда объявлять неконституционными законы парламента. Р. Уоттс, переформулировав это положение, заострил внимание на том, что конституционный суд призван разрешать споры между центром и регионами, как это делается лишь в федерации, а не отменять акты законодательного органа, что характерно и для унитарных государств.

В процессе развития теории федерализма сформировалось несколько направлений ее исследования, выработана классификация федераций. Вопрос взаимовлияния федерализма и децентрализации, на первый взгляд, представ-

ляется предельно ясным: федерализм тождествен процессам децентрализации. Однако уже А. Токвиль подметил, что по некоторым параметрам США более централизованы, чем, например, унитарные Испания или Франция. Тем не менее в этих странах центр может в любой момент ликвидировать существующие у них элементы децентрализации [3, с. 104]. Таким образом, ученый утверждал, что федеративное государство отличается от унитарного не степенью децентрализации, а сложностью упразднения центром автономии регионов.

Это подчеркивал и А. Дайси, замечая, что ни один из штатов США даже близко не имеет той степени независимости, которой обладает, например, Новая Зеландия в рамках Британской империи. По той же причине франко-канадцы сохраняли верность империи, опасаясь присоединения к США [4, с. хсviii], так как федерация отказывает регионам в независимости и статусе нации [4, с. хсviii]. Именно это положение было выдвинуто А. Дайси в качестве веского аргумента против федерализации Британской империи, означавшей ее централизацию и, соответственно, недовольство в колониях [4, с. сi].

При выявлении соотношения федерализма и демократии А. Токвиль, изучая США, обратил внимание на их возможную несовместимость. Он отметил, что в нижней палате Конгресса страны количество депутатов обусловлено численностью населения в штатах, а в верхней — установлен равный порядок представительства количества депутатов от каждого штата [3, с. 106]. А. Дайси также подчеркивал, что это препятствует доминированию субъекта-гегемона, если таковой имеется [4 с. хсiii—хсiv].

В. Райкер полагал, что федерализм защищает граждан от произвола центра и предохраняет демократию от вырождения в охлократию и популизм, но признавал, что при федеративной системе в регионах права граждан могут ограничиваться, при этом центру сложно их защищать [10, с. 53]. В качестве примера приводилось ущемление прав афроамериканского населения в южных штатах США до отмены рабства.

А. Пшеворский отмечал, что при демократическом транзите в федерациях этот процесс осложняется отнесением многих сфер политики к компетенции регионов; в унитарном же государстве повестка дня едина, неделима и открыта [11, с. 47—63].

А. Степан выделил еще два фактора, сдерживающих демократизацию. Во-первых, Конституционный суд, роль которого в федерациях весьма значительна, не является демократическим государственным органом, так как его членов никто не избирает. Во-вторых, ограничивающим фактором верхней палаты является объем полномочий, передаваемых в ее ведение. Чем их больше, тем больше она ограничивает демократию. Политолог отмечал также уровень сконцентрированности политической власти в руках регионов. Она измеряется количеством вопросов, решение которых требует квалифицированного большинства в обеих палатах парламента. Чем их больше, тем выше демосо-ограничивающая роль федерации.

Первая попытка классификации федераций была предпринята Д. Элейзером. Он выделил три теоретические модели федерализма: американскую,

канадскую и швейцарскую [12, с. 38–42]. В американской модели государственный суверенитет принадлежит народу, который собственно и делегирует его часть центральным и региональным органам власти. Швейцарская модель основана на этнических различиях между регионами. Канадская модель тоже связана с межэтническими различиями, связанными с проблемой франкофонов. Кроме того, в Канаде федеративная политико-правовая система коррелирует с парламентской демократией.

А. Степан подразделяет федерации на симметричные (Германия, Австралия, США, Испания, Бразилия и др.) и асимметричные (Индия, Бельгия, Канада, Россия). В отличие от симметричных субъекты асимметричных федераций имеют разный объем прав [8, с. 21–22]. Политолог различает также федерации «сходящиеся» («coming-together», созданные снизу — США, Швейцария) и «удерживающие» («holding-together», созданные сверху — Индия, Бельгия, Испания) [8, с. 22–23]. Первые федерации были созданными снизу, поэтому на первых этапах изучения проблемы порфедеративные государства рассматривались только как образованные в результате объединения нескольких ранее независимых стран. По мнению А. Дайси, федерация включает в себя определенную «группу государств, которые хотят союза, но не хотят единства» (в оригинале была использована непереводаемая игра слов: «...desire union and do not desire unity») [4, с. xciii]. Схожего определения придерживались К. Уэйр и В. Райкер. Третий вид федераций — «складывающие» («putting-together»), когда регионы объединяются в федерацию в результате их завоевания (СССР), выделен А. Степаном [8, с. 23].

А. Степан подразделил федерации на демосо-устанавливающие («demosenabling») и демосо-ограничивающие («demosconstraining»). К первому виду он отнес страны, где федерализм не препятствует демократии (Индия, Германия, Австрия, Бельгия), ко второму — страны, где эта система препятствует ей (США, Бразилия) [8, с. 23–30].

Согласно классификации А.И. Подберезкина, имеются шесть основных типов федерации: западноевропейский (Германия, Швейцария, Бельгия, Австрия и «полуфедеральные» Испания, Великобритания, Италия и Финляндия); североамериканский (США, Канада, Австралия); латиноамериканский (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла); островной (Сент-Китс и Невис, Коморские острова, Микронезия); афро-азиатский (Малайзия, Индия, ОАЭ, а также ЮАР); нигерийский (Нигерия, Пакистан, Эфиопия и Мьянма) [13]. Первые три типа включают в себя «старые» федерации, три последних — «молодые». Два американских типа охватывают «переселенческие» страны, не связанные с этническими различиями. Федерации островного, латиноамериканского, и нигерийского типов были созданы в результате деколонизации или краха империй, в состав которых они входили. Два последних также характеризуются высокой централизацией власти. Кроме того, эти два типа, а также островной тип отличаются асимметричностью. Федерации афро-азиатского, латиноамериканского и нигерийского типов были созданы «сверху». Особо А.И. Подберезкин выделяет «постсоциалистический» тип, куда относит Россию и бывшую Югославию. Их специфическими отличиями он считает этнический характер и асимметричность.

Таким образом, понятие федерализма возникло еще в XIX в. и постоянно менялось и дополнялось. Сегодня наиболее полное его определение дал Р. Уоттс, который перечислил характеристики этой формы территориального устройства:

- 1) наличие двухуровневой системы органов власти, которые осуществляют свою власть в отношении граждан напрямую (органы центра и регионов);
- 2) разделение между законодательной и исполнительной властями и распределение источников доходов между федеральным центром и субъектами федерации;
- 3) наличие представительства регионов в центре;
- 4) наличие писаной конституции, которую можно изменить только с согласия большинства субъектов федерации;
- 5) наличие третейского суда, разрешающего конфликты между центром и регионами;
- 6) наличие институтов, обеспечивающих сотрудничество между центром и субъектами в сфере их совместной компетенции.

Данное определение можно сократить. В частности, представляется, что пункты 2 и 6 являются избыточными и их можно опустить. Федерализм как таковой не является более совершенной или, напротив, несовершенной формой административно-территориального устройства по сравнению с унитаризмом. Федерация может быть более централизована, чем унитарное государство. Вместе с тем она способна как препятствовать демократии, так и развивать ее.

Библиографический список

1. Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М., 1994.
2. *Кинг П.* Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. С. 6–18.
3. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992.
4. *Dicey A.V.* Introduction to the study of the law (LF ed.). Indianapolis: Liberty Fund, 1982. URL: http://files.libertyfund.org/pll/pdf/Dicey_0125_EBk_v7.0.pdf
5. *Wheare K.C.* Federal government. N.Y.; London: Oxford University Press, 1947.
6. *Riker W.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston; Toronto: Little Brown, 1964.
7. *Элейзер Д.Дж.* Сравнительный федерализм // Политология: хрестоматия. Москва, 2000. С. 505–519.
8. *Stepan A.* Federalism and democracy: beyond the U.S. model // Journal of democracy. 1999. Vol. 10, № 4. P. 19–34.
9. *Watts R.* Comparing Federal Systems. 3rd ed. Montreal: McGill-Queens' University Press, 2008.
10. *Riker W.* Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice. San Francisco: W.H. Freeman, 1982.
11. *Przeworski A.* Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. // Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
12. *Elazar D.* Exploring Federalism. 2nd ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.
13. *Подберезкин А.И.* Международный опыт и особенности российского федерализма. М., 2006.