

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 342.24

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

С.В. Горбачева

Нижегородская правовая академия

Исследуются основные теоретические представления о федерализме как форме государственного устройства; анализируются отличительные черты рассматриваемых концепций федерализма; выявлены причины тяготения федеративных государств к централизации и децентрализации.
Ключевые слова: федерализм, форма государственного устройства, федерация, субъекты федерации, централизация, децентрализация.

Федерализм – это сложное и многоликое явление, значение которого до настоящего времени точно не определено, что влечет различное его толкование и неоднозначное восприятие. В научной и учебной литературе насчитывается около 495 толкований данного явления¹. Как отмечает Р. Абдулатипов, в настоящее время «нет еще общего концептуального понимания, что такое федерализм, федеративные отношения, каковы перспективы развития федерации»².

Проанализируем некоторые теоретические представления о федерализме как форме государственного устройства, в основе которых положены определенные группы критериев. К числу таких теорий относятся: договорная концепция федерализма, теория координированного (дуалистического) федерализма, концепция кооперативного федерализма и др.

Идея разделения компетенции в федеративном государстве на два уровня управления (федерации и ее субъектов) при осуществлении ими полномочий независимо друг от друга, легла в основу концепции координированного федерализма, или дуалистического федерализма (dual federalism). И. Умнова подчеркивает: «Суть идеи дуалистического федерализма заключается в применении принципа разделения властей таким образом, чтобы оба уровня управления имели самостоятельный статус, учрежденный в конституции, и функционировали независимо

¹ Хамидуллин В. С. Взаимоотношения центра и регионов современной России: проблемы и перспективы // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 39.

² Абдулатипов Р. Г. Федералогия. – СПб, 2004. – С. 17.

друг от друга. Теория дуалистического федерализма основывается на двойственности суверенитета в федерации: суверенитет федеративного государства и его членов»³. Такая теория получила свое распространение на начальной стадии становления федерализма. В данном случае федерализму не присуще обязательное объединение земель, штатов и т. п. в единое союзное государство, но на практике функционирования федеративных систем при решении государственных задач довольно часто проявляются области, которые требуют совместных усилий федерации и ее субъектов.

Объединение государств Европы в Европейский союз, имеющий свою единую валюту, парламент, а также другие атрибуты государства, в настоящий момент активизировало особый интерес к теории дуалистического федерализма. Несмотря на то что Европейский Союз не является единым федеративным государством, взаимоотношения между суверенными его участниками реально основаны на началах федерализма.

По мнению Джона Ридона и Германа Вольфсона, содержанием модели кооперативного федерализма является «кооперация и сотрудничество через конкуренцию и состязательность, причем не только формальное сотрудничество через участие в работе верхних палат парламентов, но и организационное и поступательное партнерство федерации и земли, в том числе и на уровне управления»⁴. Таким образом, идея кооперативного федерализма определяет федерализм как кооперацию совместной деятельности центра и территориальных коллективов для разрешения общих проблем. Н. Ю. Козлова считает, что основной задачей кооперативного федерализма является стремление преодолеть разделение целого на два противоположных друг другу элемента (федерации и ее субъектов), но с одновременным обеспечением преобладающей роли федеральных органов власти и кооперированием региональных полномочий с федеральными⁵. В этом случае между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации необходимо реализовать не только разграничение полномочий, но также объединить усилия для совместного ведения общегосударственных дел.

Идея кооперативного федерализма предполагает наличие взаимоотношений, строящихся на системе, которая исключает иерархию. В данном случае в федеративных отношениях преобладает принцип солидарной и разделенной власти, а также ответственности. Кооперация

³ Умнова И. А. Конституционные основы современного Российского федерализма. – М., 1998. – С. 34.

⁴ Federalism in the West Germany. The Function and Relations of the Different Levels of Government. – Canberra. 1980. – P. 74.

⁵ Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII-XIX вв. – М., 1988. – С. 75.

сторон основывается на согласительных процедурах, соблюдение которых обязательно в случае наличия разногласий, а также на взаимовыгодном сотрудничестве.

Многие ученые полагают, что в зарубежных федерациях концепция кооперативного федерализма пользуется наибольшим влиянием. Действительно, замыслы кооперативного федерализма сегодня воплощены в Австрии, Германии, Соединенных Штатах Америки (США), Швейцарии и других зарубежных странах, при этом в каждом государстве имеются свои особенности.

В современный период кооперативный федерализм имеет исключительное значение, поскольку позволяет цивилизованными способами предупреждать и снимать этнические, национальные, политические, религиозные конфликты, а также конфликты, связанные с разными взглядами на внедрение реформ, тактику и стратегию их реализации. Итак, отличие теории дуалистического федерализма от концепции кооперативного федерализма состоит в том, что последний базируется не только на конституционных нормах, но и на политической действительности.

Представляется, что в Российской Федерации в максимальной степени необходимо реализовать замыслы теории кооперативного федерализма. Федеративная конструкция, насыщенная кооперативным началом, поможет удержать равновесие власти, придаст федерации гибкость и более действенно обеспечит стабильность государства. Такая теория должна послужить прочной основой для создания единого сильного демократического государства. Сложившиеся реальные условия, учет всех особенностей российской государственности (национально-территориальная структура, большое количество субъектов федерации, их неравнозначность и неравноправие, огромная территория и т. д.) приводят к выводу о потребности укрепления единой системы государственной власти при одновременном объединении усилий федерации и ее субъектов и развитии кооперации. Некоторые элементы такой теории введены в федеративную систему Российского государства. К которым относятся: использование согласительных процедур при возникновении разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, договорный характер разграничения полномочий в сферах совместного ведения, а также механизмы совместного осуществления государственной власти путем закрепления в Конституции предметов совместного ведения.

Согласно договорной концепции федерализма федеративное государство формируется путем объединения государств, которые при заключении договора передали определенную долю полномочий созданному ими федеральному центру. Субъекты федерации при этом в пределах своих полномочий сохраняют самостоятельность и обладают правом запрета на все изменения в федеральной конституции или феде-

ративном договоре. Часть положений, соответствующих этой теории, закрепляет, например, Конституция США.

Отметим, что в определенных случаях к теориям федерализма относят и бюджетный федерализм. Данная теория в истории Российской Федерации связана с тем, что одним из важнейших вопросов на современном этапе развития российской государственности, в условиях неравнозначности, неравноправия субъектов федерации и ограниченности бюджетных средств, является вопрос о разграничении бюджета федерации, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов, а также формирование и укрепление между звеньями финансовой системы всего государства действенных взаимосвязей.

Некоторые исследователи выделяют концепцию экономического федерализма⁶. Ее сторонники подразделяют федерализм на экономический и политический и прогнозируют трансформацию первого во второй. Основной задачей экономического федерализма является обеспечение полномочности и устойчивости федерального уровня государственной власти как выразителя экономических и политических интересов государства, как внедрителя и регулятора экономической деятельности государства, его экономического потенциала и пространства.

Следует согласиться с мнением Ф. Ф. Конева о том, что с теоретической точки зрения использование понятий «экономический», «бюджетный федерализм» как теорий федерализма неоправданно, поскольку эти понятия только аспекты одного общего политико-правового явления – федерализма, отражающие определенные взаимоотношения между федерацией и ее субъектами, в данном случае бюджетные, финансовые, экономические⁷.

Федерализм – это система общественных отношений, имеющих свои особенности развития, исторические корни и определяющая единое государство при сохранении в пределах этого государства относительной самостоятельности его субъектов, при передаче федерации тех полномочий и предметов ведения, которые устанавливают единство и целостность федеративного государства. Федеративное государство вправе принимать разные программы поддержки и развития определенных субъектов федерации для перераспределения бюджетных финансовых потоков, а также экономического развития и уравнивания их возможностей. Однако такое право федеративного государства все же не следует относить к концепциям федерализма.

⁶ Любимцев Ю. Экономический федерализм: российская модель // Этнополис. – 1995. – № 3. – С. 81 – 82; Хвоцин А. А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: дис... канд. наук. – Тюмень, 2007.

⁷ Конев Ф. Ф. Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России: дис... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 25.

Кроме выше перечисленных теорий специалисты выделяют централизованный, децентрализованный и делегированный федерализм.

Централизованный федерализм обусловлен «соображениями необходимости сильного центра в целях предотвращения внешней угрозы, недопущения войны между штатами, лучшей обороны и безопасности»⁸. Традиционное учение централизованного федерализма доказывает необходимость сосредоточения большего числа полномочий у центра, наличия права центральных органов управления на прямое вмешательство в деятельность субъектов федерации. Австралийский ученый Престон Кинг, подчеркивая обоснованность и объективность многих аргументов в пользу централизованного федерализма, призывал в то же время теоретиков и практиков государственного строительства не забывать о пределах такой централизации. Необходимо помнить, что «технически и исторически федерализм выражает потребность в объединении в целях предупреждения сепаратизма, воплощает волю народов и территорий в сочетании с их потребностью в комбинировании федеральных элементов, которые отличны друг от друга»⁹, т. е. выражает необходимость в наличии самоуправляемости регионов и гибкой федеративной системы в целом.

Отметим, что в федеративных государствах в различные исторические периоды может иметься разная степень централизации государственной власти. Например, при принятии Конституции США 1787 г. и создании федерации Соединенных Штатов Америки доминировала теория децентрализации и максимальной самостоятельности штатов – субъектов федерации. Но в условиях чрезвычайных ситуаций, в периоды борьбы с колониальной зависимостью, войн требовалось усиление центральной государственной власти для объединения и успешной борьбы с внутренним и внешним неприятелем. Во времена двух мировых войн XX в. в государствах, принимавших в них участие (Австралия, Канада, США, и др.), была выдвинута и воплощена в жизнь доктрина чрезвычайного федерализма. В соответствии с ней издавались законодательные акты чрезвычайного характера, наделявшие федеральную исполнительную власть широчайшими полномочиями, которые, по сути, превращали федерацию в унитарное государство.

Подобная чрезвычайная ситуация складывалась во время политико-экономического кризиса в США в начале 30-х гг. XX в. Усиление централизации в Индии в значительной степени было связано с потреб-

⁸ См.: Federal System of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. (Edited by D. Elazar). – Harlow, 1994. – P. XY; Benz A. Regionalism and decentralization // Federalism and the Role of the State. (Edited by Bakvis H., Chandler W.M. – University of Toronto Press. 1987. – P. 127.

⁹ King P. Federalism and Federation. – London-Canberra, 1982. – P. 38.

ностью укрепления вновь созданного государства, которое возникло в результате выхода из колониальной зависимости, а также борьбой, направленной против сепаратистских течений. Такая практика сложилась и в Пакистане, в частности, в связи с многолетним правлением военных режимов.

Функционирование децентрализованного федерализма основано на механизме передачи определенного объема государственной власти федеральным центром территориям с учетом их интересов. П. Кинг указывает на моральное преимущество модели децентрализованного федерализма над централизованным, поскольку «такая территориальная децентрализация в рамках территориальной локальности действует в пользу каждого не доминирующего (non-dominant) и каждого небольшого (non-majoritarian) элемента»¹⁰.

Н. А. Богданова справедливо отмечает: «Децентрализация власти – обязательное требование к содержанию отношений, составляющих федерализм. Степень же децентрализации определяется конкретно-историческими условиями. Под их влиянием содержание федеративных связей может настолько измениться, что возникает потребность в корректировке термина, обозначающего данное понятие»¹¹.

Однако и децентрализованный федерализм является только шагом к наиболее совершенной форме государственного устройства – делегированному федерализму.

При делегированном (нецентрализованном) федерализме полномочия центральной власти устанавливаются теми государствами, которые образуют союз¹². Важным является предупреждение Д. Элейзера об ошибочности установления равенства между делегированным и децентрализованным типами федерализма. Вопрос о передаче части полномочий от центра к регионам либо об их изъятии у субъектов федерации в пользу центра при децентрализованном федерализме находится во власти субъективного решения федеральных властей. Такие полномочия и их распределение при делегированном федерализме легализованы не федеральным органом управления, а союзным (федеративным) договором, который сформирован и заключен составными частями федерации¹³. Ранее уже было отмечено, что эффективность федеративных систем определяется не только конституцией, но и разносторонними взаимоотношениями между федерацией и ее субъектами.

Каждое федеративное государство постоянно находится под воздействием двух взаимосвязанных и одновременно разноплановых

¹⁰ King P. Federalism and Federation. – London-Canberra, 1982. – P. 38.

¹¹ См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – М. 2001. – С.146 – 147.

¹² Federal System of the World. P. 127.

¹³ King P. Federalism and Federation. – London-Canberra, 1982. – P. 55.

явлений: тяготения к децентрализации и к централизации. В основе таких тенденций лежат вполне объективные мотивы. Такие мотивы выделяют американские ученые Мортон Гродзинс, Вильям Райкер, Престон Кинг, Рональд Уоттс, Дэвид Соффел. С их позиции, стремление к централизации федеративного управления заключается в следующем: исторически сложившееся политическое объединение территориальных коллективов и регионов, потребность в укреплении государственного суверенитета, стремление к созданию эффективного управления, сходство территориальных социальных и политических институтов, естественное стремление самоуправляемых составных частей государства к экономическому развитию, к созданию успешной (successful) федерации, наконец, претензии этнических и региональных элит на политическое лидерство в масштабе государства¹⁴. Тенденция федеративного государства к децентрализации обуславливается также особыми обстоятельствами и интересами, и прежде всего это стремление к максимальной самостоятельности субъектов федерации, социальное и территориальное разнообразие, экономические, региональные интересы, управленческие интересы (administrative convenience), конфликтные межправительственные отношения, расовое разнообразие, которое довольно часто становится фактором сепаратизма, культурное, лингвистическое, этническое, религиозное, региональное, политическое лидерство, историческая идентичность, различие социальных и политических институтов.

Способность власти поддерживать равновесие между двумя этими направлениями является важнейшим условием сохранения федералистского характера государства. Р. Уоттс отмечает, что «федеративная система вынуждена заниматься поиском баланса между узким и широким типами национализма, который принимается политическими институтами, а в федеративном государстве, где давление к разнообразию и к единству в известной степени сбалансировано, содержание такого равновесия может принимать различные формы, а сама граница баланса между децентрализацией и централизацией размыта; сама модель сбалансирования в одном случае влечет общество в однородное состояние, где главенствует централистская тенденция, в другом случае – в разнородное, в котором главенствует децентрализация»¹⁵.

Есть все основания полагать, что время от времени в любом федеративном государстве (и Российская Федерация – тому подтверждение) будет осуществляться корректирование либо в сторону усиле-

¹⁴ Watts R. *New Federation: Experiment in the Commonwealth*. – Oxford, 1966; King P. *Federalism and Federation* – London-Canberra, 1982; Riker W. H. *The Development of American Federalism*. – Kluwer Academic Publisher. – Boston . 1987, PP. 100 – 101; Grodzinc M. *Centralization and decentralization in the America Federal System // A Nation of State* (Edited by Goldvin R. A.) - Chicago Rand McNally, 1963.

¹⁵ Watts R. *New Federation: Experiment in the Commonwealth*. – Oxford, 1966. – P. 94.

ния централизации, либо – децентрализации. Важно в этих корректировках не допустить размывания базовых признаков и принципов федерализма, т.е. совместного участия федерации и ее субъектов в управлении государством, прежде всего, на основе партнерских отношений между федеральным центром и властями субъектов федерации, на основе конституционных сдержек и противовесов, взаимной ответственности и партнерства участников федеративных отношений.

Многофакторная обусловленность федерализма как формы государственного устройства ставит перед политическими кругами проблему выбора наиболее совершенных способов регулирования федеративных отношений.

Некоторые ученые отрицают саму возможность выстраивания разных теорий федерализма¹⁶. Единственной моделью федерализма, по их мнению, может быть только сам федерализм. Несомненно, принципы федерализма едины. Однако создание федеративного государства исключительно на основе этих принципов означает построение идеального федеративного государства, что маловероятно. У каждого федеративного государства имеется своя история и особенности, что порождает определенную специфику во внутренней организации государства и в его управлении, а следовательно, приводит к разным моделям и концепциям федеративного устройства.

Характеризуя федерализм, М. В. Золотарева отмечает: «Типология федерализма может осуществляться по целому ряду оснований, происходящих из разнообразия признаков, идентифицирующих особенности федеративного устройства. Это может быть и специфика разделения власти по вертикали, и однородность субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы, и цель учреждения федеративных устоев в государстве, и форма их юридического закрепления»¹⁷. Подобный подход заслуживает одобрения, так как он полно и точно позволяет отразить многообразие Российской Федерации как целостного многонационального государства, равноправие народов России и разностатусность ее субъектов.

Таким образом, федерализм – это многогранное цивилизационное политико-правовое явление и каждая его грань – будь то федерализм как политическая организация общества и определенный тип сотрудничества, социальных взаимосвязей, федерализм как принцип конституционно-правового регулирования, федерализм как режим и форма государственного устройства-выполняет свою особую функцию, что и

¹⁶ См., например, Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус государства. – М., 1996. – С. 36.

¹⁷ Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. – С. 10.

делает федерализм влиятельным и реальным международным процессом.

Список литературы

1. Хамидуллин В. С. Взаимоотношения центра и регионов современной России: проблемы и перспективы // Право и политика. 2008. № 1.
2. Абдулатипов Р. Г. Федералогия. – СПб, 2004. – С. 17.
3. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998. Federalism in the West Germany. The Function and Relations of the Different Levels of Government. – Canberra. 1980
4. Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII-XIX веков – М., 1988
5. Любимцев Ю. Экономический федерализм: российская модель // Этнополис. – 1995. – № 3. – С. 81 – 82.
6. Хвощин А. А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: дис. канд. юр. наук. – Тюмень, 2007.
7. Конев Ф. Ф. Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России: дис. канд. юр. наук. – М., 2004. Federal System of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. (Edited by D. Elazar). – Harlow, 1994. – P. XY.
8. Benz A. Regionalism and decentralization // Federalism and the Role of the State. (Edited by Bakvis H., Chandler W.M. – University of Toronto Press. 1987.
9. King P. Federalism and Federation. – London-Canberra, 1982.
10. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. – М. 2001.
11. Watts R. New Federation: Experiment in the Commonwealth. – Oxford, 1966.
12. Riker W. H. The Development of American Federalism. – Kluwer Academic Publisher. – Boston. 1987, PP.100 -101.
13. Grodzinc M. Centralization and decentralization in the America Federal System // A Nation of State (Edited by Goldvin R. A.) - Chicago Rand McNally, 1963.
14. Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус государства. – М., 1996. Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999.

FEDERALISM AS A FORM OF GOVERNMENT: THE MAIN THEORETICAL APPROACHES

S.V. Gorbacheva

Nizhny Novgorod Law Academy

The article examines the main theoretical concepts and approaches of federalism as a form of government; analyzes the distinctive features of the concepts of federalism; the causes of tendency of federal states to centralization and decentralization.

Keywords: *federalism, form of government, federation, subjects of the Federation, centralization, decentralization.*

Об авторе:

ГОРБАЧЕВА Светлана Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Частного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская правовая академия» (603000, г. Н. Новгород, ул. Костина 2 «Б»), e-mail: svetlana-g80@mail.ru