
ФЕДЕРАЛИЗМ И ФЕДЕРАЦИЯ: СУЩНОСТЬ И МНОГООБРАЗИЕ ПРОЯВЛЕНИЙ

Н.В. Михайлова

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В настоящей статье раскрывается сущность понятий «федерализм» и «федерация» в их взаимосвязи и многообразии форм проявлений. В этой связи дается характеристика «политико-правового пространства» (разных типов федерации и децентрализации), отделяющего унитарное государство от конфедерации, показаны общее и особенное в функционировании различных федеративных систем.

Ключевые слова: федерализм, федерация, политическая система, форма государственного устройства.

Исследование категорий философского дискурса «сущность и явление» применительно к «федерализму» и «федерации» имеет не только теоретическое, но и практическое значение в решении вопроса о повышении эффективности функционирования федеративных государств. Живая практика бурного роста децентрализации и федерализации большинства государств Европы и Америки, особенно в последние десятилетия, дает наглядный пример проявления всех многообразных форм федерации и федерализма, не меняющих в основе их внутреннего содержания.

Понятия «федерализм» и «федерация» однокоренные и поэтому имеют много общего, однако они не тождественны. Использование их в качестве синонимов стирает разницу в их восприятии.

Определение понятия «федерализм» (от франц. *federalisme*), с некоторыми редакционными различиями, существует давно. Оно отражено в работах отечественных и зарубежных авторов, в учебниках и энциклопедических словарях. В них федерализм рассматривается как *система основных принципов определенной формы государственного устройства и его функционирования*, отличающихся от унитаризма и конфедерации [3. С. 4—5]. Исходя из диалектики общего и особенного в теории познания понятие «федерализм» является родовым по отношению к «федерации» как форме государственного устройства и «федерализации» как процессу.

Понятие «федерация» производно от понятия «федерализм». Оно уже и обозначает форму организации территориального устройства государства, его юридическую природу. В этом смысле «федерация» — синоним «федеративного государства». Таким образом, если «федерализм» — это теория, своего рода мировоззрение и философия определенной формы государственного устройства и управления, то «федерация» — это реальный институальный механизм ее организации и функционирования.

Классическое и, на наш взгляд, юридически ясное раскрытие сути «федерации» дает выдающийся русский ученый-государствовед И.А. Ильин.

Федерация, по Ильину, — это сложное государство. В отличие от государства унитарного, которое состоит только или в основном из административно-территориальных единиц, составными частями федерации являются государства-члены, государственные или территориальные образования. Федерация в ее точном смысле возможна, таким образом, там, где имеется наличие нескольких государственных образований, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества (или, по крайней мере, от двоицы) и идет к единению и единству. Это есть процесс не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет, а сочленяет [2. С. 206—207].

Исторически это осуществлялось так, что несколько малых государств, уже оформившихся политически и попытавшихся вести независимую жизнь, убеждались в том, что внешняя опасность и внутренние трудности требуют от них единения с другими такими же государствами. И тогда они образовывали единое (общее) государство, заключая друг с другом договор о том, в чем именно будет состоять это единение и в каком законном порядке оно будет осуществляться. Это единение обычно провозглашалось как «военное» или «военно-политическое».

Так именно было в Швейцарии в XIII веке. Так объединились гораздо позже (в XVIII веке) 13 штатов в Соединенные Штаты Америки. В аналогичном порядке объединились в 1871 г. 25 германских независимых государств и вольных городов. В 1867 г. объединились в «единую и независимую державу, под именем Канады» три английских провинции Северной Америки. В 1885—1886 гг. под английским суверенитетом федеративно объединились в государство «Австралию» шесть австралийских колоний, Новая Зеландия и острова Фиджи.

Таково типичное возникновение классического федеративного государства: снизу-вверх, от малого — к большому, от множества — к единому. При этом федеральные конституции устанавливают, в чем именно политически срастающиеся малые государства сохраняют свою «самостоятельность» и в чем они ее утратят. Обычно самостоятельность предоставляется им во всем, что касается каждого из них в отдельности и что не опасно для единства.

Таким образом, исторически *первая основа* федеративного государства состоит в наличии двух или нескольких самостоятельно оформленных государственных образований. *Вторая его основа* состоит в том, что эти образования должны быть сравнительно невелики. *Третья основа* предполагает, что договаривающиеся стороны должны реально нуждаться друг в друге и стратегически, и хозяйственно, и политически. *Четвертая основа* федерации — это демократия, высокое правосознание граждан. Федерация и демократия непосредственно связаны друг с другом. Конечно, тут важно чувство долга, лояльность, верность обязательствам и договорам. *Пятая основа* федеративного строя — это наличие у граждан способности, навыков достигать согласия и политического компромисса. Искусство соглашения требует волевой дисциплины и патриотической преданности общему делу. Как писал И. Ильин, «дар политического компромисса, способность «отодвинуть» несущественное и объединиться на главном, — воспитывается веками. Нет их — и все будет завершаться «драками новгородского веча», гражданскими войнами» [2. С. 221].

В позднейшие годы, особенно в период формирования гражданского общества на основе демократии, необходимости в связи с этим поиска оптимальных форм управления, принципы федерализации, децентрализации стали приобретать глобальный характер.

Большая часть из ныне действующих федеративных государств не является классическими федерациями. Помимо Швейцарии, США, Канады, ФРГ, Австралии на основе союза государств, федеративного договора были созданы СССР (1922 г.), Танзания (1964 г.), ОАЭ (Объединенные Арабские Эмираты).

«Сверху» в результате принятия конституций были созданы федерации в Индии в 1956 г., Пакистане в 1973 г., России в 1993 г., Эфиопии в 1994 г. Такие федерации получили название конституционных. Определенная группа федераций имеет конституционно-договорное происхождение.

О многообразных тенденциях развития федерализма в сегодняшнем мире говорит реальная практика, когда федерализм выступает и как шаг к объединению государственных образований, и как предпосылка формирования государства с сильной центральной властью, и как путь децентрализации управления и «трансформации территории», т.е. создания территориальных сообществ более высокого порядка, чем традиционно существующие, с более высокой степенью автономии. Различные пути подобной трансформации проявляются, в частности, в разнообразных федеративных формах, охватывающих политическое пространство между унитарным государством и государственным союзом.

Это политико-правовое «пространство», отделяющее унитарное государство от конфедерации, можно схематично представить в виде сферы — «сферы федерализма». Неоднородность внутри этого пространства выражается в существовании нескольких видов федерализма, отражающих как специфику федеративных отношений в различные исторические периоды, так и особенности регионального развития [7. С. 293].

Процесс федерализации в мире продолжается. По сути, на рубеже XX—XXI веков развернулась настоящая федералистская революция. Переживают интенсивную федерализацию некогда сильно централизованные унитарные государства: Испания, представляющая ныне «государство автономий», Франция с ее опытом регионализации путем укрупнения департаментов и воссоздания исторических провинций, Италия, готовящаяся к полномасштабной конституционной реформе, одной из новаций которой является значительное расширение политических прав областей. Последовательно идет деволуция власти в Великобритании — возврат части региональной автономии Шотландии и Уэльсу (См.: [4; 5]).

Современный федерализм — явление сложное и неоднозначное. Это не застывшая модель, которую можно прикладывать к различным обществам и ситуациям. Это постоянный поиск новых нестандартных решений. Сама концепция федерализма непрестанно эволюционирует.

Появилась еще одна важная особенность федерализма. Федерация, традиционно характеризующаяся наличием двух уровней государственного управления, во многих федеративных государствах уже не сводится лишь к взаимоотношению

центрального правительства и субъектов как федеральных подсистем. В настоящее время субъекты Федерации делегируют значительную часть своих властных полномочий более низким уровням управления (округам, муниципалитетам, коммунам и т.п.). Следовательно, классическая двухуровневая федеративная система дополняется новым уровнем, основу которого составляет местное самоуправление.

Американский социолог В. Остром еще более расширяет функции федерализма, подчеркивая его взаимосвязь с демократической организацией общества и самоуправлением [6. С. 33]. Другой американский ученый, президент Международной ассоциации центров по исследованию федерализма Д.Дж. Елазар, опираясь на сравнительный анализ мировых федеративных систем, выделяет шесть основных принципов федерализма, которые одновременно:

- а) относятся к структуре и функционированию государственной власти;
- б) содействуют сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур;
- в) включают действие как политических, так и социальных факторов;
- г) связывают воедино как цели, так и средства их достижения;
- д) связывают эти цели как с развитием страны, так и глобальными проблемами мирового развития;
- е) постоянно меняют формы своей политической организации [9. Р. 35].

При этом Д.Дж. Елазар особо подчеркивает, что успешные федеративные системы характеризуются не только конституционными установлениями, но и духом федерализма, проявляющимся в установке на разделение полномочий посредством переговоров, а также в установке на взаимные уступки и самоограничение в достижении целей. И в целом, по его убеждению, федерализм возможен лишь в демократическом государстве, где носителем суверенитета и единственным источником власти конституционно признается народ [9. Р. 35].

Российский ученый Р.Г. Абдулатипов при исследовании проблем федерализма выделяет 13 универсальных качеств федерализма.

По содержанию, эти качественные характеристики федерализма дополняют шесть елазаровских принципов четырьмя новыми: самоопределение народов; самостоятельное функционирование и одновременно тесное взаимодействие трех этажей власти: центральной, региональной и местного самоуправления; обеспечение прав человека и прав народов; развитие гражданского общества [1. С. 40, 89, 90, 91, 223, 225, 227, 232].

В данном случае и Елазар, и Абдулатипов, будучи философами, давая качественную характеристику федерализму, определяя его критерии, отдают дань мировоззренческому началу федерализма, материализуют его сущностные, духовные цели в конкретные формы и содержательные действия федеративного государства.

Подход ученых-юристов (специалистов по конституционному праву) к определению сущности и принципов федерализма основывается на несколько иных, чисто юридических, критериях.

Так, профессор Л.М. Карапетян выделяет восемь, по его мнению, универсальных принципов федерализма:

- добровольность объединения государств и подобных им образований в единое государство;
- принятие федеральной конституции и конституций субъектов федерации;
- однопорядковый (симметричный) конституционный статус субъектов федерации и их равноправие;
- конституционно-правовое разграничение суверенитета федерации и суверенности ее субъектов;
- недопустимость изменения границ субъектов федерации без их согласия;
- общие территория и гражданство;
- единые денежная и таможенная системы;
- федеральная армия и другие институты государства, обеспечивающие его эффективное функционирование [3. С. 7].

Профессор С.М. Шахрай в качестве методологического инструмента для конституционно-правового исследования современных федеративных систем предлагает концепцию необходимых и достаточных признаков федерации в совокупности с перечислением возможных форм их реализации. В этой связи он выделяет следующие качества федерализма:

- принцип единства федерации (выражается в отсутствии права субъектов федерации на сепарацию, в верховенстве федеральной конституции и федеральных законов на всей территории федерации, в праве федерации на федеральную интервенцию, в наличии процедуры ответственности за нарушение федеральной конституции и др.);

- принцип институциональной самостоятельности частей федерации (выражается, в частности, в наличии сферы исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации, а также в обладании ими всей полноты государственной власти вне предметов ведения и полномочий федерации);

- принцип участия субъектов федерации в реализации власти на федеральном уровне (реализуется институционально — в виде второй палаты парламента, представительстве субъектов федерации в федеральных органах исполнительной власти и т.д., и процедурно, например, в законодательном определении принципов и порядка участия субъектов федерации в законодательной и исполнительной деятельности на федеральном уровне);

- принцип субсидиарности (означает, что вмешательство более высоких уровней власти в дела регионов и местных сообществ допускается только тогда, когда этого требует характер разрешаемой проблемы, и она очевидно не может быть решена на местном уровне. При этом федеральная власть даже в сфере своей исключительной компетенции обязана учитывать интересы субъекта федерации и не допустить произвольного сужения их правовых возможностей);

- принцип равенства прав субъектов федерации (состоит в том, что субъекты федерации имеют одинаковые права во взаимоотношениях с федеральным центром. Правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития).

Индикаторами, по степени развитости которых можно судить о полноте воплощения принципов федерализма в общественную и политическую практику, а также о необратимости федеративных изменений в конкретном государстве, могут служить, по его мнению, сведения о наличии:

- правового и институционального обеспечения механизмов согласования интересов федерации и ее субъектов;
- процедур и правовых инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами;
- сферы совместного ведения (сотрудничества) федерации и ее субъектов;
- конституционно-правовой культуры и философии федерализма и сотрудничества как необходимых условий воплощения конституционных принципов федеративного государственного устройства [8. С. 19—20].

Особенность подходов Л.М. Карапетяна и С.М. Шахрая состоит в том, что они носят во многом прикладной характер, их можно, образно говоря, «попробовать на ощупь». Предлагаемая С.М. Шахраем «шкала соответствия» из пяти принципов и четырех индикаторов федерализма может быть использована как своего рода матрица для оценки «подлинности» конкретной федерации.

Совокупность этих философских и юридически обоснованных признаков и принципов федерализма, видимо, наиболее полно отражает теоретико-методологическую основу организации и функционирования современной федерации.

Мировой опыт федерализма показывает, что в странах, где федералистская практика соответствует этим принципам (США, ФРГ, Швейцария), федерация проявляет свою жизнеспособность и эффективное функционирование. Там же, где эти принципы нарушались (Индия, Нигерия, Танзания, Эфиопия, Югославия, СССР), федерация разрушалась или же постоянно находилась в состоянии кризиса.

Принципиальное значение имеет и то обстоятельство, что в самом понятии «федерализм» заложено творческое, диалектическое начало, требующее учета исторических факторов, традиций. Каждая федеративная система, что также подтверждает мировой опыт, достигает собственного равновесия лишь в том случае, если найден оптимальный вариант в разграничении полномочий (компетенций) и предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Именно здесь, прежде всего, возникает необходимость учета особенностей, специфики каждого государства.

Так, политическая теория англоязычных стран и американская теория федерализма отвергают концепцию государства в пользу гражданского общества, суверенитета личности. В континентальной же Европе федеративные системы, наоборот, ставят акцент на приоритете государства, оговаривая одновременно, что оно служит гражданскому обществу. По этой причине европейские федеративные системы выглядят более централизованными. К такой форме федерации исторически довлеет и Россия.

Указанные различия несколько не умаляют роль гражданского общества в развитии федерации. Оба эти фактора взаимосвязаны и нераздельны. Федерация, как таковая, не может состояться без наличия гражданского общества, а если формально и будет создана, окажется недолговечной. В качестве примера можно назвать СССР и Югославию, которые были федерациями по форме, но со слабы-

ми элементами гражданского общества и демократии. Классический федерализм (США, Швейцария) не получал развития до тех пор, пока идеи гражданского общества и демократии не стали краеугольным камнем западной политической мысли. Данный вывод подтверждается и тем, что самыми эффективными и успешными федерациями являются те, которые поддерживаются высокой политической и правовой культурой. Если же политическая культура враждебна федерации, возможность ее существования в любой форме крайне ограничена.

Для того чтобы федеративная система заработала, в нее должен быть встроен механизм, обеспечивающий широкое согласие и, в первую очередь, — механизм «политического диалога», когда центры власти ведут постоянные переговоры с целью достижения компромисса и координации своих действий, что является надежным средством обеспечения не только индивидуальных и местных свобод, но и, главное, — условием устойчивости, стабильности и целостности государства.

Перечисленные сущностные характеристики «федерализма» и «федерации», конечно же, не охватывают всей их полноты. Но исследования показывают, что философия и практика федеративных государств при всех допустимых различиях в их организации и формах управления все же основывается на общих понятиях и принципах.

Опора на широкие формы демократии, без которых функционирование здоровой федерации крайне затруднено, вовсе не означает отрицание роли конституционно-правовых механизмов в регулировании федеративных отношений. Наоборот, именно факторы демократии, прав человека и народов подчеркивают особую значимость того смысла латинского слова «foederatio», которое в одном ряду со словом «союз» переводится как «закон» и «порядок».

Конституционно-правовые механизмы регулирования федеративных отношений являются краеугольным камнем, сердцевинной федеративной политики в подлинно федеративных государствах. Они закрепляются в конституциях, федеральных законах, за их исполнением устанавливается жесткий контроль и правилом является неотвратимость наказания за отступление от узаконенных норм действий и поведения.

Теория и мировая практика из всего многообразия формальных (политико-правовых) и неформальных механизмов, оказывающих регулирующее воздействие на взаимоотношения между федерацией и субъектами федерации, выделяют шесть базовых, которые образуют систему сдержек и противовесов и являются факторами, гарантирующими сохранение целостности федерации.

Во-первых — это стабильность самого Основного Закона в части, затрагивающей федеративное устройство.

Во-вторых — конституционно-правое регулирование соответствия конституций субъектов федерации федеральной конституции.

В-третьих — конституционный контроль за соответствием нормативных правовых актов субъектов федерации федеральной конституции и федеральным законам.

В-четвертых — конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и федерированными единицами (субъектами федерации).

В-пятых — федеральный контроль за функционированием исполнительной вертикали.

В-шестых — принудительное, в случае необходимости, федеральное вмешательство в дела субъекта федерации.

Эти конституционно-правовые механизмы регулирования отношений между федерацией и ее субъектами имеют свои особенности в каждом отдельно взятом федеративном государстве, но, в общем и целом, они являются ядром всякой федерации, без сохранения которого единство, суверенитет и территориальная целостность государства просто немыслимы.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. — М.: Славянский диалог, 2000.
- [2] *Ильин И.А.* Собрание сочинений. — М., 1993. — Т. 2. — Книга 1.
- [3] *Каранетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. — М.: Изд-во «Норма», 2001.
- [4] *Кулешов С.В.* Федерализм сегодня: некоторые аспекты мирового опыта // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.
- [5] *Морозова Е.Г.* Зарубежные модели федеративного устройства // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.
- [6] *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? — М.: Арена, 1993.
- [7] *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998.
- [8] *Шахрай С.М.* Федерализм и конституционное правосудие (проблемы теории, методологии, практики): Автореф. ... д. ю. н. — СПб., 2001.
- [9] *Elazar D.* Federal Systems of the World. — Longman, London, 1991.

FEDERALISM AND FEDERATION: ESSENCE AND DIVERSITY OF MANIFESTATIONS

N.V. Mikhaylova

The Department of Political Science
Peoplesr Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The present article reveals the essence of the concepts «federalism» and «federation» in their correlation and variety of their forms. In this connection in the article is given the characteristic of «poli-tico-legal space» (different types of federation and decentralization) separating the unitary state from confederation. The author also shows the common and special in functioning of various federal systems.

Key words: federalism, federation, political system, the form of statehood.