

ФЕДЕРАЛИЗМ В ИСТОРИКО-ГОСУДАРСТВОВЕДЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ

© 2018 г. А. В. Малько^{1,*}, А. Д. Гуляков^{2,**}, А. Ю. Саломатин^{3,***}

¹ Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

² Пензенский государственный университет

³ Международная академия сравнительного права, Пенза

*E-mail: i_gp@ssla.ru

**E-mail: Comp_federalism@yandex.ru

***E-mail: valeriya_zinovev@mail.ru

Поступила в редакцию 14.06.2017 г.

В статье определяются элементы федерализма и описывается модель федерализма, которая содержит перечень факторов, оказавших на нее влияние, этапы развития и ключевые характеристики (включая исторический тип федерализма). Модель федерализма каждой страны уникальна, но сравнение позволяет выделить общие черты и тенденции. Историко-государствоведческий подход является началом процедуры сравнения, что позволяет обратиться к анализу правовых текстов и правовой практики, а затем — к роли партий в развитии федерализма.

Ключевые слова: федерализм, модель федерализма, история федерализма, государствоведческий анализ федерализма, сравнительный федерализм.

DOI: 10.31857/S013207690002205-7

Проблема федерализма по-прежнему сохраняет свою значимость в современном мире. “28 государств, в которых проживают 40% населения Земного шара, именуют себя федеративными либо считаются таковыми”¹. Налицо эрозия унитаризма. В Великобритании происходит деволюция с передачей отдельных полномочий Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии. Даже в Китае, по некоторым признаниям, децентрализация достигла той точки, которая позволяет говорить о фактическом федерализме². Изучение власти за последние 50 лет в 42 демократиях показывает, что региональные органы укрепились в 29 странах, остались на том же уровне в 11, а деградировали — только в двух случаях³.

Итак, видимо, федерация или по крайней мере государство переходного типа, двигающееся в направлении федерализации, является более перспективной формой государственного устройства. Однако единого понимания федерализма и федерации явно не существует. При этом в основном сложились два способа изучения федералистской проблематики: 1) структурный, который “отражает не столько динамику, процессы, сколько статику, в том числе сложившуюся систему отношений” и 2) системный, когда “главный предмет изучения теперь составляет не столько территориальные структуры, их органы и зафиксированные в конституциях пункты в распределении полномочий, сколько взаимосвязи и отношения власти”⁴. К сожалению, “чаще всего юристы-конституционалисты и специалисты в области политических наук определяют федерализм как форму и принцип государственного устройства, которые позво-

¹ Андерен Дж. Федерализм. Введение. М., 2009. С. 7.

² См.: *Haberstam D. Federalism: Theory, Policy and Law // Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, 2013. P. 577.*

³ См.: *Marks G., Hoogh L., Scharel A.H. The Rise Regional Authority. A comparative study of 42 democracies. London and New York, 2010. P. 52.*

⁴ Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовые исследования). М., 2001. С. 13.

ляют обеспечить единство государственной власти в условиях существования административно-территориальной организации на нескольких уровнях”⁵.

Справедливо выделение **нескольких критериев для федеративных государств**. Во-первых, это – наличие суверенного союзного государства, в котором суверенитет принадлежит только ему, а не его составным частям. Во-вторых, это – включение в данный союз территориальных публично-правовых образований – субъектов федерации. В-третьих, наличие сосуществование в подобном государстве двух разновидностей публичной власти – суверенной государственной федеративной и государствовоподобной власти у субъектов. В-четвертых, действует принцип верховенства федеральной государственной власти и федерального права. В-пятых, применяется конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами. В-шестых, предусматриваются особые организационные формы и институты, выражающие специфические интересы субъектов федерации⁶.

И все же если быть точным, то **федерализм – это более сложное и многоаспектное понятие, чем федеративная форма государства**. Наряду с традиционной трактовкой существуют мнения, что федерализм – это способ формирования геополитического пространства как единого целого; совокупность политико-правовых норм, обеспечивающих федеративные отношения в государстве; форма политико-правового мышления; политическое движение в защиту федеративного государственного строя; и даже отражение связей между людьми, стремящимися к объединению⁷. В последнем случае мы имеем дело с чрезвычайно аморфной идеалистической позицией, стремящейся максимально социологизировать явление государственно-правовой жизни.

В.Е. Чиркин справедливо указывал, что “роль федерализма трактуется в западной науке

более широко: он рассматривается прежде всего не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные в данных условиях методы управления”⁸.

В российской науке также предпринимаются попытки дать более полное, более точное определение федерализма, который безусловно “является не одномерным, а многомерным явлением, имеет не только статический, но и динамический характер”⁹. Следует в целом согласиться с тем, что “федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти; содействует сохранению как единства, так и разнообразия государственных и общественных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; соединяет эти цели с развитием страны и глобальными проблемами мирового развития; постоянно меняет формы своей политической организации”¹⁰.

Верно также и то, что федерализм – это не только теория и идеология, но и реальная политика и практика создания, построения, функционирования и развития федеративного государства. “Он проявляется в реальных государствах в конкретный исторический период, т.е. у федерализма есть исторический, политический, правовой или формально-юридический, социальный, фискальный, культурный, идеологический и иные аспекты”¹¹.

Федерация как одна из форм государственного устройства структурно “включает в себя в качестве составных элементов... идеи, теории и принципы федеративного устройства; процессы федерализации и дефедерализации; культуру федералистского типа”¹².

⁵ Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М., 2012. С. 10.

⁶ См.: Чиркин В.Е. Основные конституционные признаки федеративного государства: традиция и современность // Образование и право. 2017. № 2. С. 74–76.

⁷ См.: Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств (Второе тысячелетие до н.э. – настоящее время). Кн. 1. (Второе тысячелетие до н.э. – начало XX в.). М., 2006. С. 4–6.

⁸ Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8. С. 154.

⁹ Федерализм: теория и история развития (Сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 18.

¹⁰ Кремьянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование. М., 2015, С. 39.

¹¹ Бойко Ю.П. Федерализм как принцип государственного устройства: вопросы теории // Евразийский юрид. журнал. 2013. № 1. С. 80.

¹² Фарушкин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004. С. 51.

Структурные компоненты федерализма



В свою очередь, мы видим федерализм как результат известных процессов в обществе в виде ряда последовательных состояний и действий (схема № 1). Здесь есть все элементы, упомянутые М.Х. Фарукшиным, и даже добавлены другие составляющие. Но эти компоненты находятся в определенной логической связи по отношению друг к другу.

Стартом для федерализации выступает возникающий к ней интерес со стороны различных социальных групп, который должен быть подкреплен идеологически на уровне профессионального и массового сознания. При благоприятном стечении обстоятельств далее происходит разработка конституционного документа и (или) целой группы нормативных актов. Именно они призваны обеспечить функционирование федеративного государства. В дальнейшем, если в работе этой замкнутой цепочки возникает сбой в любом из звеньев, она вступает в полосу кризиса и даже может прекратить свое существование. Таким образом, исходя из сказанного, мы бы определили **федерализм** как территориально-

административное, пространственно-властное состояние государства, связанное с известной самостоятельностью входящих в него единиц при несомненной подчиненности центру, основанное на общественном согласии по поводу этого и обеспеченное идеологическими, конституционными и организационными средствами. Иными словами, это состояние имеет динамический характер. Его параметры могут со временем меняться, и задача исследователей — тщательно изучать данное явление как в пространстве, так и во времени.

При подобном подходе к федерализму необходимо усиливать изучение его **историко-государствоведческой составляющей**. Мало знать, как обеспечивается в конституционно-правовом отношении федеративная государственность. Недостаточно также и описания того, как на практике функционирует государственная конструкция. Следует быть уверенным в ее социальной приемлемости для населения и в адекватном идеологическом восприятии ее. Жизненно важно понимать исторические корни федеративной государ-

ственности, динамику ее развития, степень ее устойчивости. По нашему мнению, это — задача не столько историков и политологов, сколько государствоведов-юристов, которые в первую очередь ответственны за эффективное функционирование государства.

Как справедливо отмечает М.Х. Фарукшин, в отечественной и зарубежной литературе очень часто используются такие понятия, как “**типы**”, “**виды**”, “**модели**” федерализма. При этом нельзя не согласиться с тем, что “под видом федерации понимается совокупность специфических черт, присущих именно данной федерации”. Типом федерации следует считать “совокупность признаков, характерных для целой группы федераций”¹³. Иными словами, **федерации нескольких видов могут быть сгруппированы в тот или иной тип.**

Какие критерии при этом могут быть применены? Обычно упоминают об **административно-территориальных и национально-территориальных федерациях**, имея в виду; применяется ли принцип закрепления за национально-этническими общностями определенных территорий или нет. При этом высказывается точка зрения, что административно-территориальная федерация “позволяет избегать этнических конфликтов и регионального сепаратизма”¹⁴, что, на наш взгляд, не вполне верно. Стоит хотя бы вспомнить страницы истории США, Бразилии, Мексики, богатые региональным сепаратизмом.

Обращаясь к судьбе СССР, Югославии, Чехословакии, некоторые исследователи трактуют национально-территориальные федерации в осторожно-критическом ключе, забывая о том, что эти федерации все же существовали достаточно долго и распались не без помощи внешних сил. Кроме того, отмечает И.А. Конюхова, существуют еще как конфликтогенные (Канада, Индия), так и относительно стабильные (Швейцария, Бельгия) национально-территориальные федеративные государства¹⁵.

Другой известный принцип классификации федераций базируется на их правовой

природе. Считается, что **договорные федерации** образовались “снизу” — путем заключения некоего компромисса между субъектами, а **конституционные** — “сверху” при сильном влиянии центральных властей. Полагают, что США, Швейцария, Танзания — это договорные, а Германия, Индия, Пакистан, Мексика — конституционные федерации. “Различия между договорными и конституционными федерациями в значительной мере условны. Так, в Бельгии федерация была окончательно утверждена внесением соответствующей поправки в Конституцию в 1993 г., однако этому предшествовали напряженные переговоры (и договоренности) между сообществами, длившиеся около двух десятилетий. К тому же элементы договорного процесса и конституционного урегулирования могут развиваться параллельно”¹⁶.

Полагаем, что **генезис конкретного вида федерализма** может сказать нам значительно больше, чем традиционные методы классификации. При этом наряду с упоминающимися иногда способами образования “снизу” и “сверху” мы бы выделили так называемый **смешанный способ генезиса**, когда федерация одновременно формируется как путем инициативы “снизу”, так и благодаря разрешению или поощрению подобных действий “сверху”. Скажем, в США и Швейцарии федеративные государства образовались только по инициативе “снизу”, а Германия и СССР были созданы под давлением верхов (наиболее сильного государства или руководства монополично господствовавшей партии). Однако первопоселенческие доминионы-федерации (Канада, Австралия) — это плод совместных усилий элиты колоний Британской империи и имперского центра. То же самое можно сказать и об Индии, где поддержка, оказанная Лондоном стремлению индийского народа и его лидеров к независимости, была вынужденной.

В западной науке приветствуют подразделение федераций на “интегративные”, или “приходящие к объединению”, и “деволюционные”, “сохраняющие объединение”¹⁷. Имеется в виду,

¹³ Фарукшин М.Х. Указ. соч. С. 52.

¹⁴ Голубева Л.А., Черноков А.Э. Сравнительное государствоведение. СПб., 2009. С. 272.

¹⁵ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 55.

¹⁶ Сравнительная политология / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М., 2015. С. 322.

¹⁷ Lenaerts K. Constitutionalism and The Many Faces of Federalism // American Journal of Comparative Law. Vol. 38. № 205 (1990); Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the US Model // Journal of Democracy Vol. 10 (4). № 19 (1999).

что в первом случае независимые государства создают федеративное государство, а во втором случае оно формируется из уже готового унитарного государства путем его федерализации. Однако мотивы, осуществление и последствия как федеративного синтеза, так и унитарной деволюции могут быть в каждом конкретном случае очень разными.

Много ли общего между объединением американских штатов и швейцарских кантонов или германских земель и австралийских колоний? Не являются ли полярными случаями рождение Австрийской Республики в результате распада Австро-Венгерской монархии и многоэтапная вяло протекавшая федерализация Бельгии? Наконец, если взять за некий образец деволюцию в Великобритании, то насколько близки (а вернее, далеки) от него административная регионализация жестко унитарной Франции и уже давно сформировавшиеся регионалистские государства в Италии и Испании?

Очевидно, что для рассмотрения многочисленных оригинальных случаев федерализации (как состоявшейся, так и ныне осуществляемой) удобно оперировать таким понятием, как “модель”.

«По-видимому, понятие “модель” условно можно использовать при характеристике как типов, так и видов федерализма»¹⁸. Модель рассматривается специалистами как система, исследование, которое служит средством для получения информации о другой системе¹⁹. Примерно аналогичное понимание этого термина дает и словарь Ожегова: схема какого-то физического объекта или явления²⁰. Высказывается мнение, что “модель федерализма характеризуется прежде всего спецификой разделения государственной власти по вертикали между центром и его субъектами”²¹.

Однако, на наш взгляд, это — очень узкое понимание. **Модель**, если она отображает процесс общественного развития в конкретном социуме по поводу территориального управления государством, **должна по возможности интегри-**

ровать в себе как прошлое, так и настоящее, демонстрируя динамику развития. Полагаем, что в **структуру модели** входят исходные факторы, оказавшие влияние на формирование государства, этапы его развития и как итог — сущностные составляющие модели (включая историко-типологическую и генезисную характеристику, вектор развития), что позволяет с определенной долей уверенности прогнозировать будущее государства²² (схема № 2).

Ученым и практическим политикам следует исходить из многообразия моделей федерализма. “Каждое федеративное государство уникально, следовательно, используя метод сравнительного анализа, можно выделить ряд так называемых моделей федерализма, каждая из которых отражает историческую, национальную, политическую и иную специфику конкретной федерации, определяя общие и особенные черты организации государственной жизни”²³.

Построение моделей федерализма различных государств позволяет реализовать историко-государствоведческий подход, что стимулирует сбор некоторой дополнительной информации оценочного и фактологического характера.

Так, обращаясь к истории американского федерализма, нельзя не отметить значительного числа благоприятных факторов которые в таком плотном сочетании отсутствовали у других федеративных государств²⁴. Стадии развития федерализма, особенно первый из них (дуалистический федерализм), носили длительный характер. Это дало возможность федеративным отношениям “вызреть” самым естественным образом.

Дуалистический федерализм, когда центр и штаты действовали практически автономно, не вступая в тесное взаимодействие при всей его неординарности, занимает почти полтора столетия. За это время страна из чисто аграрной превратилась в мощную индустриально-

¹⁸ Фарукишин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004. С. 52.

¹⁹ См.: Уёмов А.И. Логические основы метода моделирования. М., 1971. С. 48.

²⁰ См.: URL: <http://www.вокабула.рф/словари/толковый-словарь-ожегова/модель>

²¹ Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России. М., 2013, С. 13.

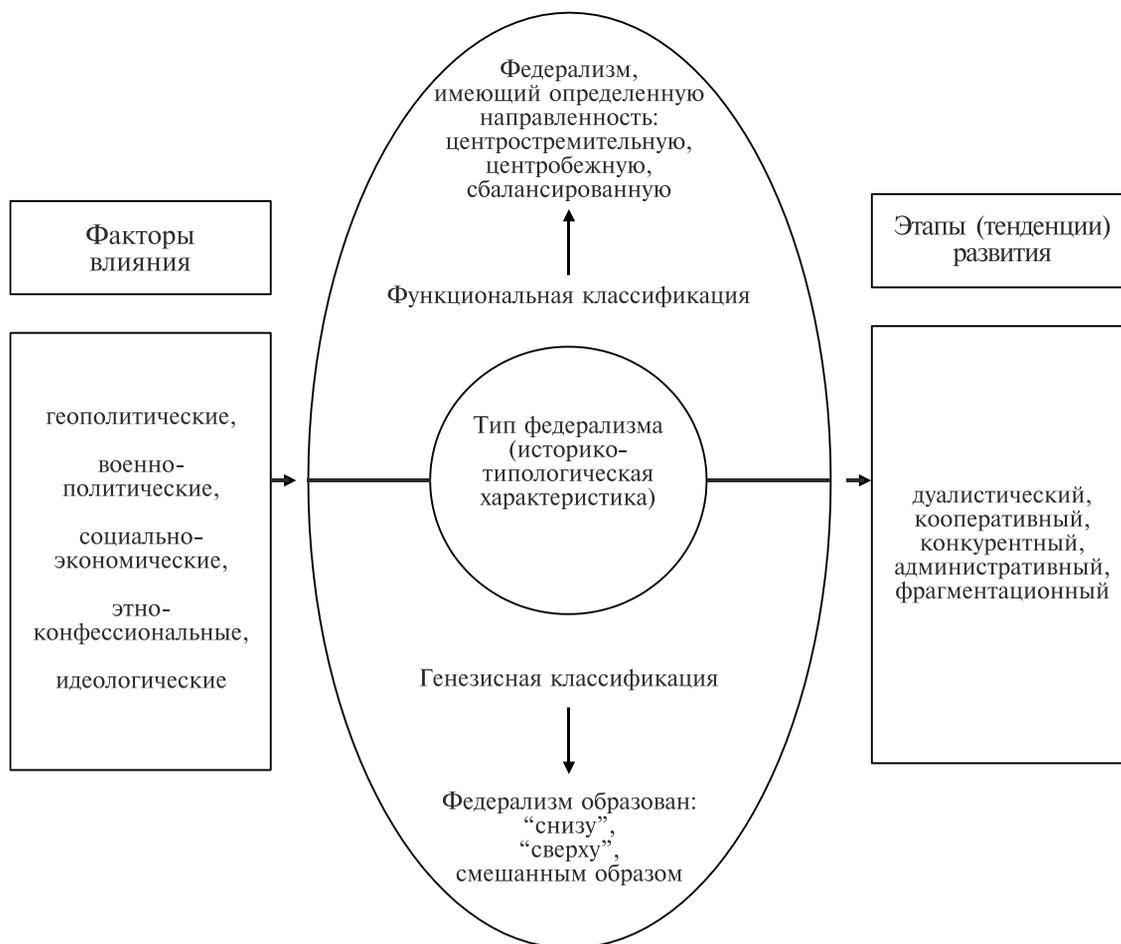
²² См.: Малько А.В., Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю., Макеева Н.В. Генезис федеративной государственности в мировом измерении (проект сравнительного историко-государствоведческого исследования) // Наука. Общество. Государство. Электронный журнал. 2016. № 3.

²³ Ившина И.Н. Создание федеративного государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2014. С. 28.

²⁴ См.: Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Основание федеративного государства в США (Историко-государствоведческий очерк) // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1. С. 20–31.

Модель федерализма

Схема № 2



аграрную державу. Были освоены западные земли, сложился единый общенациональный рынок, постепенно сформировался механизм государственного регулирования, что дало федеративному центру немалые организационные и финансовые преимущества. Переход к следующей стадии – кооперативному федерализму – занял несколько десятилетий (от Нового курса Ф.Д. Рузвельта в 30-е годы до Великого общества Л.Б. Джонсона в середине 60-х годов). Тогда “федеральное правительство взяло на себя полномочия определять национальные проблемы и выдвигать национальные цели практически во всех сферах публичной политики: в образовании, здравоохранении и вспомоществовании, загрязнении воды и воздуха, безопасности потребителей..., уменьшении шумов, обустройстве шоссе-ных дорог...”²⁵. Федеральные органы

управления и органы управления штатов, имевшие схожие полномочия, стали выполнять многие функции совместно. Возникла некая фрагментация ответственности, что “дает народу и отдельным группам людей доступ ко многим центрам влияния”²⁶.

Однако очень быстро выяснилось, что консервативному федерализму присущи бюрократические издержки и высокие финансовые затраты. Поэтому неудивительно, что ему на смену в условиях нового технологического уклада и общественного спроса на экономическую эффективность в 90-е годы приходит “конкурирующий федерализм”.

«Сохраняя отдельные элементы “кооперативного федерализма”, новая концепция уделяет главное внимание вопросам конкуренции между уровнями власти и теми механиз-

²⁵ Due T.R. American Federalism. Competition. Among Governments. Lexington, 1990. P. 7.

²⁶ Джанда К., Берри Д.М., Голдман Дж., Хула К.В. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США. М., 2006. С. 126.

мами, которые могут быть применены для предотвращения “монополизации власти”. Нетрудно заметить, что сторонники “конкурирующего федерализма” проецируют экономические модели на сферу федеративных отношений. Но именно в этом кроется притягательность данной доктрины...»²⁷.

Тем не менее, судя по всему, это не последняя стадия развития федерализма. Отмечая резкое обострение внутривнутриполитических противоречий в США, специалисты после первой администрации Б. Обамы констатируют приход **фрагментационного федерализма**. Этот новый феномен — плод глобализационной турбулентности, особенно явно проявившей себя после начала финансово-экономического кризиса в 2008 г. и выборов в Конгресс в 2010 г. Фрагментационный федерализм означает, что федеративные отношения теперь должны рассматриваться в контексте “поляризованной политической среды”. Острейшие межпартийные противоречия и понимание того, что президентская администрация демократов проводит неадекватную политику, побуждает штаты, которые контролируются республиканцами, проводить собственный курс даже в отношении предметов федерального ведения (например, иммиграции)²⁸. Беспрецедентный культурно-цивилизационный раскол на либералов-глобалистов и консерваторов-традиционалистов закрепили президентские выборы 2016 г.

Можем ли мы обнаружить аналогичные стадии развития федерализма в других странах? Видимо, ответ должен быть неоднозначным: и да, и нет. Жесткого повторения не наблюдается, но известная логика развития существует. Во-первых, стартовые условия для федерализации в конкретных странах были различны. Во-вторых, динамика развития могла иметь свои особенности.

Так, если для США была характерна смена этапов федерализма и вектор его развития имел динамичный, центростремительный характер, то для Германии была присуща типологическая эволюция. Иными словами, при более неустойчивом,

менявшемся векторе развития типы федерализма корректировались со сменой государственно-правовых режимов и форм правления. Первоначально после объединения страны это был **имперский дуалистическо-монархический федерализм**. Длительное стремление к общегерманскому единству завершилось созданием Германской империи, ядром которой стала Пруссия. Прусское королевство получило ключевые позиции в имперских органах власти. Оно доминировало в экономической жизни страны. И в то же время **Германская империя являлась союзом монархов**, которые выражали свои пожелания через союзный совет—бундесрат, располагавший более широкими полномочиями, чем рейхстаг. Основные административные функции имперский центр был вынужден реализовать через органы субъектов федерации. В этой ситуации можно сказать, что **германский имперский федерализм** какое-то время (т.е. до начала Первой мировой войны и всеобщей мобилизации экономики) **носил отчасти дуалистический** (как в США в XIX в.), **а отчасти административный** (т.е. при опоре центра на земли) **характер**.

После Ноябрьской революции 1918 г. и провозглашения Веймарской республики “унитарные компоненты федеративного государства были значительно укреплены. Компетенция Союза по отношению к отдельным землям была значительно расширена²⁹. Однако пороки были заложены во властной конструкции республики и в ее партийно-политической фрагментации, когда в среднем каждые восемь месяцев формировалось новое правительство”³⁰. От **постимперского веймарского унитарного федерализма** Германия перешла с приходом Гитлера во власть в 1933 г. к **нацистскому унитаризму**, чтобы восстановиться после поражения во Второй мировой войне в форме **постимперской демократической федеративной модели**. Очень быстро это новое состояние обрело черты **кооперативного федерализма**. Как и в США, это произошло в 60-е годы. Конституционные реформы 60-х годов усилили степень координации федерации и земель в решении важных национальных и региональных задач: федеральный законодатель

²⁷ Лафитский В. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 182–351.

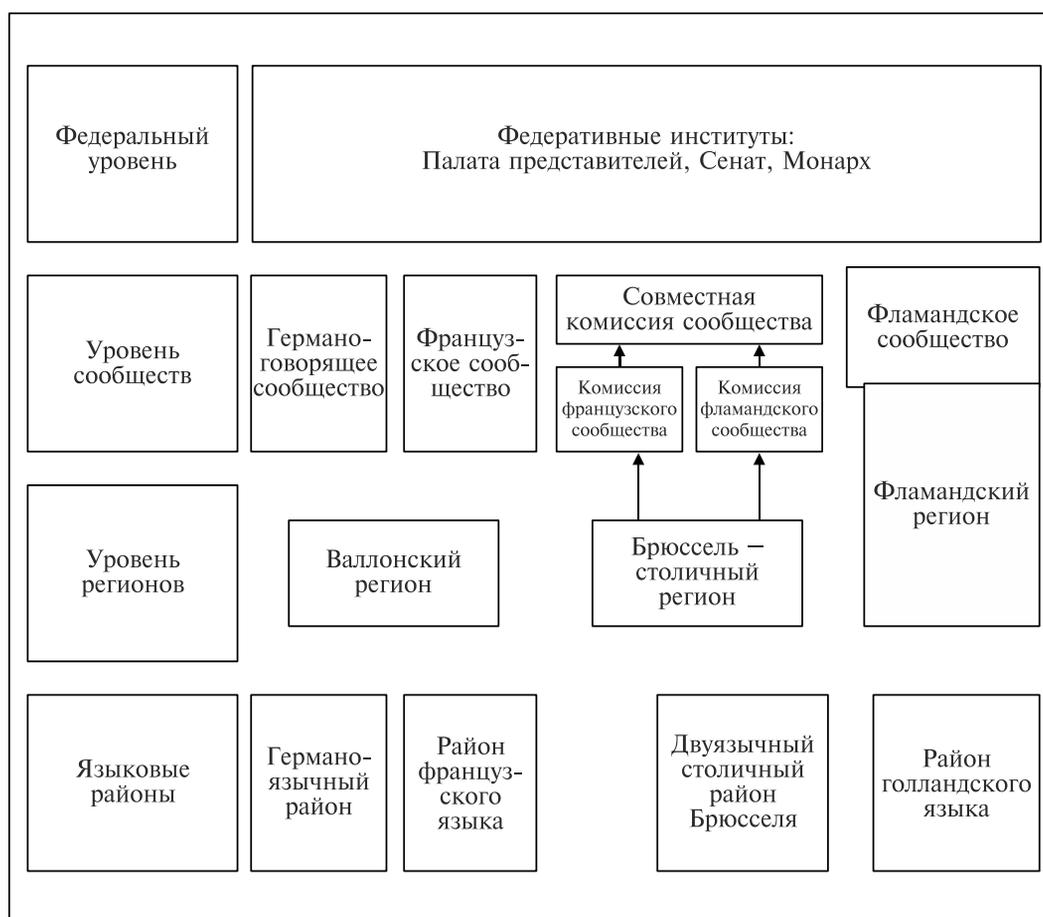
²⁸ Bowling C.J. and Pickerill M. Fragmented Federalism: The State of American Federalism 2012013 // Publius: The Journal of Federalism. Advance access published June 12. 2013. P. 1–32.

²⁹ См.: Баев В.Г. Германский конституционализм (конец XVIII — первая треть XX в.). Историко-правовое исследование. Тамбов, 2007. С. 337.

³⁰ Шульце Х. Краткая история Германии. М., 2004. С. 144.

Институты Бельгии как федеративного государства

Схема № 3



дополнил Основной закон разд. VIIa “Общие задачи федерации и земель”³¹. Объединение Германии и необходимость масштабных финансовых вливаний в восточные земли совпали по времени с возникновением концепции **конкурентного федерализма**, но при этом об однозначной ее победе над предшествующим ей кооперативным подходом в регулировании федеративных отношений говорить нельзя³². В 1994, 2006 и 2009 гг. в Германии прошли частичные конституционные реформы, но перехода к агрессивной фрагментации и обострению отношений внутри федерации, как это имело место в США в период президентства Б. Обамы, здесь не произошло.

Интерес представляют и новейшие случаи федерализма. Они весьма и весьма неоднозначны. Например, в Бельгии этнолингвистические противоречия накапливались с 30-х годов XIX в. (т.е. непосредственно с

момента конституционализации этой унитарной страны), но непосредственный старт процессу деволюции дали Акты о языке 1932 и 1935 гг., а в особенности Законы 1962–1963 гг., установившие лингвистические границы между четырьмя районами³³. В результате четырех конституционных реформ (1970, 1980, 1988 и 1993) совпали две дополнявшие друг друга тенденции к созданию языково-культурных сообществ (что отвечало чаяниям фламандцев) и организации регионов с полномочиями для решения социально-экономических проблем (это было требованием валлонцев, потерявших свое хозяйственное лидерство в стране к середине XX в.). В итоге институты Бельгии, провозгласившей себя “федеративным государством сообществ и регионов”, образовали весьма сложную систему (схема № 3).

³¹ Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М., 2000. С. 242, 243.

³² См.: там же. С. 239, 240.

³³ См.: The Institutions of Federal Belgium. An Introduction to Belgian Public Law/Ed/by Craenen. Leuven/Leusden, 2001. P. 57, 58.

Каждое сообщество и регион имеют свои законодательные советы и исполнительные органы. Состав советов сообществ основывается на советах регионов (за исключением Совета германоговорящего сообщества). Во Фландрии органы Фламандского сообщества также выполняют функции по управлению регионом. Одновременно франкоговорящее население представлено как в Совете французского сообщества, так и в Валлонском региональном совете. В то же время, поскольку юрисдикция фламандского и французского сообществ распространяется на территорию двуязычного Брюсселя — столицы страны, члены фламандской и французской лингвистических групп в региональном Совете Брюсселя заседают и во фламандском Совете, и в Совете французского сообщества³⁴.

Однако конституционное переустройство страны не закончилось в конце XX в. Соглашение между федеральным правительством, с одной стороны, и Фландрией, Валлонией и Брюсселем — с другой, вступившее в силу с 2002 г., предоставило регионам полную самостоятельность в сфере внешней торговли. «Полицейская служба, ранее централизованная, стала подчиняться и региональным властям. Очень важными с экономической точки зрения стали, договоренности о передаче регионам полномочий по сбору налогов с физических лиц... Регионы также получили возможность дополнительного финансирования из федеральных фондов»³⁵. Но ослабление федерального центра не привело к политической стабильности, о чем, например, свидетельствовал длительный кризис 2007 г. «Дискуссионным вопросом стала сама идея существования “бельгийской нации”, и сомнению подвергается легитимность общепольских институтов — “монархии, католической церкви, парламента и правительства”»³⁶. Можно с уверенностью предположить, что политические неурядицы небольшой по размерам Бельгии являются частью общей тенденции к политической турбулентности в рамках Евро-

союза, вызванной форсированной интеграционной политикой, провоцирующей амбиции регионов и ущемляющей государственный суверенитет.

Определенную специфику имеют процессы федерализации в странах Азии и Африки, как правило, отличающихся ярко выраженным этническим и религиозным плюрализмом. Экономические предпосылки федерализации здесь скорее являлись исключением, а политические обстоятельства в виде развитых институтов демократии, общественной поддержки федералистских идей, продвинутой политической культуры полностью отсутствовали. Интеграция, если она происходила, базировалась на доктринах панарабизма, панисламизма и панафриканизма, а также на авторитарных методах управления³⁷.

Федерации в развивающихся странах, с одной стороны, представлены странами с длительной федеративной историей, уходящей своими корнями в колониальное прошлое (Малайзия), а с другой — государствами с явно проблемным настоящим (Южный Судан). Существуют федерации процветающие (Объединенные Арабские Эмираты) и менее экономически благополучные (Пакистан). В некоторых случаях процесс федерализации начался совсем недавно и еще не завершился, но уже видны острейшие противоречия и полная неопределенность на этом пути. Так, в Мьянме, где проживают восемь этнических групп, на долю ведущей среди них — бирманцев приходится две трети населения. Здесь процесс государственного обновления начался с принятия новой Конституции в 2008 г. В государстве, которое ныне состоит из семи административных областей, семи штатов и пяти самоуправляемых зон³⁸, причудливо сочетаются черты дуалистического и федератив-

³⁴ См.: *Alen A., Erges R. Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993. Second edition. Brussels, 1998. P. 12–19.*

³⁵ Государства Альпийского региона Бенилюкс в меняющейся Европе / под ред. В.Я. Швейцера. М., 2009. С. 263, 264.

³⁶ *Столяров М.В. Предисловие // Бирюков С.В., Барсуков А.М. Бельгия: тупик федерализма или кризис его развития. М., 2010. С. 5, 6.*

³⁷ См.: *Ившина И.Н. Особенности учреждения федерализма в мусульманских государствах // Федерализм: эволюция и современное состояние: материалы науч. конф. в форме “круглого стола” журналов “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь”. Пенза, 24 – 25 мая 2016 г. / под. ред. А.Д. Гулякова. Пенза, 2016. С. 93, 94; см. также: Малько А.В., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Обзор Всероссийской научной конференции в форме “круглого стола” журналов “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь” по теме “Федерализм: эволюция и современное состояние” // Государство и право. 2016. № 12.*

³⁸ См.: URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Мьянма>

ного федерализма, федеративной симметрии и асимметрии³⁹.

В Непале, в котором при последнем короле существовали пять административных регионов, управляемых из центра, в ходе 10-летней гражданской войны оппозицией была выдвинута идея этнических штатов. После выборов в первую Конституционную Ассамблею в 2007 г. развернулись длительные дискуссии, и весной 2015 г. четыре главные партии подписали соглашение из 16 пунктов, предполагавших учреждение шести штатов. При этом полного согласия в обществе по поводу численности и характера штатов выработано не было. Кто-то считал, что они должны быть сформированы по этническому, а кто-то — по религиозному признаку. Были и просто противники федерализма⁴⁰.

В проекте Конституции говорится о трех уровнях власти — федеральном, провинциальном и местном и о возможности создания специальных автономных регионов. Проводится разграничение полномочий в соответствии со сложившейся в мире практикой на полномочия центра, субъектов и совпадающие полномочия. При этом все оставшиеся полномочия резервируются за центральной властью⁴¹.

Впрочем, не всегда фактическое стремление к федерализации сопровождается официальным упоминанием о федерализме. В Южно-Африканской Республике в ходе демонтажа режима апартеида в середине 90-х годов прошлого века была осуществлена серьезная децентрализация. Но особая забота при этом была проявлена не о девяти созданных провинциях, которые имеют очень ограниченные полномочия в налогообложении и получают 96% своих бюджетных средств из центра, а о местных органах власти (они вправе взимать налоги на собственность и потребительские

налоги и формируют таким образом не менее 83% своих бюджетов). Отсутствует стремление и у Конституционного Суда трактовать форму государственного устройства как кооперативный федерализм. При этом используется более нейтральный термин “кооперативное управление”⁴².

Исходя из обрисованных нами нескольких моделей федерализма и их достаточной типологической удаленности друг от друга, можно ли представить их конвергенцию и уж тем более слияние? Разумеется, нет, особенно если говорить об американской модели. Как бы кому-то ни хотелось за океаном стать эталоном для подражания, структуру и дух американского федеративного социума невозможно повторить в других странах. Но процедуру сравнения в отношении различных моделей федерализма осуществлять необходимо. Юридическая компаративистика, которая опирается на сравнительно-государствоведческий, сравнительно-правовой и сравнительно-политологический анализы⁴³, применительно к исследованию проблем федерализма способна дать всесторонние результаты (схема № 4). И в этом алгоритме исследования **историко-государствоведческий подход занимает исходные позиции** (т.е. именно с него начинается изучение сложного и многоаспектного явления). Подобная последовательность процедур позволяет избежать ловушек “нормативного фетишизма”, которым страдают наши западные коллеги. “Его главный симптом — устойчивое представление о том, что социальный прогресс достигается с помощью совершенствования старых или создания новых формальных норм”⁴⁴. Анализ процесса учреждения федеративных государств и дальнейшего их развития путем

³⁹ См.: URL: http://www.burmalibrary.org/docs21/Transition/Preecharuch-2015_Democratization_and_Containing_Ethnic_Conflicts_in_Transitional_Myanmar_A_Study_through_Federalism_Typologies_and_Models.pdf (см.: *Preecharush D. Democratization and Containing Ethnic Conflicts in Transitional Myanmar: A Study thought Federalism Typologies and Models*).

⁴⁰ *Mishra A., Shah D., and Shah P. The Marginalized Groups and Federalism in Nepal.* URL: <http://www.madhesiyouth.com/political/the-marginalized-groups-and-federalism-in-nepal/>

⁴¹ *Nepal's Constitutions. 2015. P. 38, 39.* URL: http://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf (generated: 28.03.2017).

⁴² *Steytler N. South Africa's Negotiated Compromise // A Global Dialogue on Federalism. Vol. 1 / Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher and A. Ostien. Montreal&Kingston, 2005. P. 36–38.*

⁴³ См.: *Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительный подход в правовой политике // Компаративистика — 2012: сравнительное правоведение, сравнительное государственное право, сравнительная политология. М., 2013. С. 25, 26.*

⁴⁴ *Сатаров Г. Формальные и неформальные аспекты в процессе трансформации судебной власти // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. М., 2011. С. 139.*

Возможности юридической компаративистики в исследовании федерализма



построения федеративных моделей позволяет в последующем лучше объяснить вырабатываемые конституционно-правовые тексты и конституционную правоприменительную практику. При этом логическим завершением всей исследовательской процедуры выступает изучение политической среды, в которой функционируют федеративные отношения. Ведь конфигурация партий и партийных систем не может не влиять на устойчивость федеративных си-

стем⁴⁵, а общественные настроения по поводу федераций и федерализма прямо указывают на степень их успешности и стабильности.

⁴⁵ См.: Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Роль политических партий в становлении и развитии федерализма (сравнительный анализ на примере первопоселенческих государств) // Федерализм: эволюция и современное состояние: материалы науч. конф. в форме “круглого стола” журналов “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь”. С. 171–188; см. также: Малько А.В., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Указ. соч.

FEDERALISM IN HISTORICAL AND STATE-STUDYING DIMENSION

© 2018 A. V. Mal'ko^{1,*}, A. D. Gulyakov^{2,**}, A. Yu. Salomatin^{3,***}

¹ *Saratov branch of the Institute of State and Law Russian Academy of Sciences*

² *Penza State University*

³ *International Academy of Comparative Law, Penza*

**E-mail: i_gp@ssla.ru*

***E-mail: Comp_federalism@yandex.ru*

****E-mail: Comp_federalism@yandex.ru*

Received 14.06.2017

In the article elements of federalism are defined and model of federalism is described that contains list of factors of influence, stages of the development and its key characteristics (including historical type of federalism). Each country model is unique but comparison makes it possible to distinguish common features and tendencies. Historical and State studying approach is the beginning of the comparison that per meats to turn to analysis of the legal texts and legal practice and then to the role of parties and party systems and public opinion in the development of federalism.

Key words: federalism, models of federalism, state-studying analysis of federalism, comparative federalism.