

**И. Б. ГОПТАРЕВА**

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ  
КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМА**

УДК 323.17

ББК 66.01

Г 66

Рецензент

Доктор политических наук, профессор Г.В. Шешукова

**Гоптарева И.Б.**

**Политический анализ концепции федерализма: монография.-  
Оренбург: «Южный Урал», 2002.- 240с.**

**ISBN 5-94162-014-4**

В книге исследуется и обобщается роль политической теории федерализма для строительства и развития государственности в многосоставных обществах. Политический анализ федерализма предполагает рассмотрение и сравнение не только различных федеральных систем, существующих в современном мире, но и применение федерализма в качестве структурного принципа организации многоуровневой системы, что дает возможность адекватно применять полученные знания в процессе строительства новой Российской Федерации.

Автор предпринимает попытку ответить на вопрос о том, насколько соответствует федерализм российскому многосоставному обществу, которое «столкнулось» с ним лишь в XX веке и которому предстоит решать сложные проблемы, связанные с сохранением интеграционной целостности Российской Федерации на основе федерализма или без него в XXI веке.

Для студентов, аспирантов гуманитарных специальностей, политиков, законодателей, занимающихся вопросами государственного строительства.

---

ISBN 5-94162-014-4 (ИПК «Южный Урал»)

© Гоптарева И.Б.

## Содержание

Введение.....	4
I Теоретико-методологические основания федерализма.....	12
1. Концептуальные основы политической категории федерализма.....	12
2. Исторические и идейные истоки федерализма.....	34
3. Федерализм как комплекс политических идей .....	58
II Организация содержания федерализма.....	79
1. Формы и типы политических систем федерализма .....	80
2. Политическая институционализация федерализма.....	103
III Федерализм как многоуровневая структура власти.....	123
1. Децентрализация как фактор структурирования федерализма.....	123
2. “Переплетение политики” .....	142
3. Межправительственные отношения (МПО).....	157
IV Политическое применение федерализма.....	175
1. Федерализм и регионализация.....	176
2. Федерализм и мультиэтничность.....	195
Заключение.....	223
Список литературы.....	229

## Введение

Распространение федеральной идеи в мире, усилившееся после второй мировой войны, сопровождающееся формированием федеральных систем и внедрением элементов федерализма в другие политические системы, нередко называют “федералистской революцией” (federalist revolution) /101, с. XVII/, которая наряду с другими революциями, меняющими мир, изменила облик земного шара. Ныне почти 80% всего мирового населения проживает либо в федеративных государствах, население которых составляет более 2 млрд. человек, либо в децентрализованных государствах с федеральным реструктурированием, самые крупные из которых Китай, Великобритания, Италия, Испания /там же/.

Развитие в сегодняшних многосоставных государствах сложной политической инфраструктуры, социальных коммуникаций, техники, индустрии и т.п., способствует доминированию двух тенденций в общественно-политическом развитии: интеграции и дифференциации.

В основе первой тенденции лежат целевые установки и ценности как западных, так и не-западных обществ, обусловленные, прежде всего, потребностью в своем успешном развитии, благосостоянии, социальной справедливости, влиянии на мировые политические процессы, а также – растущее осознание относительно увеличивающейся взаимозависимости обществ и государств мира во времени и пространстве, которую можно объяснить сближением не только рынков, современной техники, коммуникаций, но и различных культур, что заставляет по-иному взглянуть как на внутриобщественные/внутригосударственные, так и межобщественные/межгосударственные интеракции.

Вторая тенденция определяется стремлением индивидов к небольшим самоуправляемым государственным образованиям с целью сохранения своей принадлежности к определенной культуре, конфессии, языку, традициям и социальной практике. В основе этой тенденции лежит потребность в территориальной/персональной идентификации, выраженной в самоуправлении.

Эти тенденции, которые наиболее явно обнаруживаются в многосоставных государствах, находят свое адекватное выражение в основной формуле федерализма – самоуправление + соуправление, основанное на разделении полномочий. Поэтому едва ли стоит удивляться тому, что федерализм завоевывает все большее внимание.

Если Прудон в XIX веке говорил о федерализме, как о “новом жизненном принципе”, то Рональд Уоттс, один из международных научных консультантов по проблемам федерализма, называет его ведущей общественно-политической идеей сегодняшнего мира /239/. Это подтверждается фактом возросшего интереса к теории и практике федерализма. Как ведущие политики современного мира, так и ученые (политологи, государствоведы, историки) все больше характеризуют федерализм как позитивную и обеспечивающую свободу выбора форму социально-политической организации современного общества. В подавляющем большинстве стран, конституции которых не устанавливают федеративно-

го устройства, можно отметить (особенно, начиная со второй половины XX века) такой феномен, как федеральное реструктурирование, т.е. включение в структуру политической системы элементов федерализма: более жесткое разделение власти по вертикали с установлением конституционной ответственности за принятие политических решений каждого уровня власти, укрепление принципа субсидиарности, предоставление территориальной и/или культурной автономии этническим меньшинствам (Бельгия, Испания, Италия, и т.д.) /243/. В пользу широкого применения в многосоставных государствах элементов федерального реструктурирования можно привести следующие аргументы:

а) аргумент свободы, который выдвинул еще Дж. Мэдисон в качестве главного условия американского федерализма. Он исходил из того, что любое управление есть угроза индивидуальной свободе, поэтому увеличение структур управления и создание противовесов власти отвечает свободе индивида;

б) аргумент гражданственности, заключающийся в том, что увеличение уровней управления влечет за собой увеличение политических рычагов, доступных гражданам для воздействия на власть, тем более, что политические рычаги, формирующиеся в результате федерального реструктурирования, дают возможность пользоваться ими гораздо большему числу граждан: начиная с жителей низовых территориальных единиц, которые традиционно отдалены от центральной власти;

в) аргумент демократизации: создание нескольких уровней управления способствует осуществлению суверенитета по ряду тех вопросов, которые центральное правительство не в состоянии решать так быстро, как это необходимо гражданам. Субнациональный уровень управления и, еще в большей степени, местное самоуправление увеличивают возможность политического участия, т.к. граждане одновременно на трех уровнях могут выбирать политическое руководство.

Однако для исследователя представляют интерес не только достоинства федерализма, но и его издержки, поскольку, как известно, большинство федераций переживает кризисы управления гораздо чаще, чем унитарные государства. Вторая половина XX века характеризовалась не только образованием ряда новых федераций, но и распадом прежних (СССР, Югославия, ЧССР). Поэтому в работе особое внимание уделяется вопросам структуры федерализма, его политической институционализации, проблемам стабильности/нестабильности федеральной многоуровневой системы, переплетения властных функций, а также – факторам, оказывающим значительное влияние на способность/неспособность к “выживанию” федераций – регионализации и мультиэтничности.

Богатая нынешняя палитра федеральной политической эмпирики, несомненно, способствует повышению интереса к теории федерализма. Это объясняется тем, что теория через обобщение практики способна ответить на многие вопросы, возникающие, во-первых, в процессе федерального управления в государствах со стабильной федеральной структурой, т.е. в так называемых, классических федерациях (США, Швейцария, Канада, Австралия), во-вторых, – в ходе строительства федерализма в ряде многосоставных государств, предпринимающих попытки демократизировать общественный строй (постсоциалисти-

ческие страны, а также страны Азии, Африки и Латинской Америки), в третьих, в результате образования супранациональных или постнациональных объединений (ЕС, СНГ и т.д.).

Главным фактором повышения интереса к теории федерализма является признание того, что растущая экономическая глобализация в определенной степени создает препятствия для хозяйственно-политических центробежных сил, которые, с одной стороны, ослабляют традиционное национальное государство, а с другой, – усиливают как внешнеполитическое, так и внутривнутриполитическое давление. В данном случае, национальное правительство сталкивается с противоречивым желанием своего народа воспринимать его одновременно как глобальных потребителей и как граждан, верных своему отечеству и поэтому стремящихся к самоопределению. Таким образом, пытаясь удовлетворить эти противоречивые требования, национальное правительство оказывается одновременно и маленьким, и большим, что означает растущую потребность современного общества в переходе от одномерного управления к многомерному. Поэтому для осуществления “хорошего управления” в таких государствах необходим целый комплекс мероприятий: различного рода правительственные и межправительственные программы политического, экономического, культурного и т.п. содержания. Однако для обеспечения подобных комплексов, которые можно создавать только на основе научно апробированных практических рекомендаций, требуется скрупулёзное изучение политического феномена федерализма, анализ его исторических и идейных истоков, систематизация знаний о причинах образования и распада федеральных систем не только в каждом конкретном случае, что само собой разумеется, но и в сравнительной перспективе.

Следует отметить, что в последние два десятилетия интерес к федерализму в западной политологии значительно отличается от той “федеральной эйфории”, которая возникла почти сразу после второй мировой войны в связи с общественно-политическим переустройством колониальных стран, обретших независимость от метрополий. Опыт строительства федерализма в этих государствах со всеми положительными, а больше – отрицательными последствиями и противоречиями, способствовал складыванию более взвешенного и реалистичного подхода, как к собственно федеральной идее, так и к практике федерального строительства.

На наш взгляд, интерес к федерализму обусловлен еще и тем, что в социальном плане он предполагает ассоциированное общество, составляющее сегодня основу развитого демократического общества, главным условием существования которого является искусство заключать договоры между различными сторонами (государством и обществом, индивидом и государством/обществом, социальными стратами, конфессиями и т.д.), в результате которых возникают социальные (в первую очередь, общественно-политические) многосоставные образования, скрепленные консоциативностью: союзы, ассоциации, партии и движения, коалиции, корпорации, государства, союзы государств и т.д. Наиболее полно искусство договора раскрывается в федеральных системах, т.к. обеспечить эффективность многоуровневого управления без развитой системы пере-

говоров и заключения результативных договоров невозможно. Недаром, когда речь заходит о социальном назначении федерализма, можно встретить, ставшую популярной фразу о том, что федерализм – есть искусство заключения договоров /98, с.59-60/. Поэтому исследование политики федеративного государства, строящейся на функционировании института договора, представляет собой сегодня одно из приоритетных направлений в политической науке /там же/.

Интерес автора к данной теме объясняется еще и тем, что, несмотря на почти четырехсотлетнюю историю существования теории федерализма<sup>1</sup> и образования федеральных систем в мире, и теория, и практика федерализма остаются едва ли не самыми дискуссионными и полилогичными в политической

науке. Среди исследователей федерализма нет одинакового мнения по многим вопросам, начиная с самого “простого”: что такое федерализм – миф или реальность /см. 18/ или, например, какие государства следует относить к федеративным и каково их количество на сегодняшний день. Одни (К. Уэйр) разделяют федерации на “настоящие федерации” и “квази-федерации”. Другие (Д. Элазар) считают, что из существующих на сегодняшний день около 180 государств, к федерациям следует относить не только те, конституции которых таковыми их провозгласили, но и государства с федеральным реструктурированием, что в совокупности составляет около 50 государств /100, с.16/. Третьи (Т. Хюглин) отмечают, что если в начале XX века федеративных государств насчитывалось не более 9 (Аргентина, Австралия, Бразилия, Венесуэла, Германия, Канада, Мексика, США и Швейцария), то к концу XX века их стало 20 (Австрия, Бельгия, Коморские о-ва, Индия, Малайзия, Мьянма, Нигерия, Пакистан, Россия, Танзания, Объединенные Арабские Эмираты /134, с.3/. По мнению канадского политолога И. Фрая, “грубый подсчет показывает, что в мире насчитывается около 25 формальных федераций, в которых проживает одна треть населения земного шара” /119/ и т.д.

Много споров вызывает вопрос о способах политико-территориального структурирования таких государств, переживших в XX веке множество реформ конституционно-общественного и государственного устройства, как Китай, Великобритания, Италия и Испания, в политические системы которых включены элементы федерального реструктурирования. Это дает основание некоторым исследователям (Уоттс, Хюглин) прогнозировать дальнейшее развитие этих стран по направлению к федерации.

По сей день остается открытым для дискуссии и такой вопрос, как причина возникновения федеральных систем (или объединений различных государственных образований в единый союз). Если на рубеже пятидесятих-шестидесятих годов главной причиной объединения называлась военная, вызванная необходимостью в объединении ресурсов для обеспечения безопасности государства или коалиции государств (У. Рикер), то в девяностые годы и на рубеже XX и XXI веков все чаще называется такая причина, как глобализация, которая заставляет искать новые пути управления и регулирования в наднациональном

---

<sup>1</sup> Политическая теория федерализма своими корнями уходит в позднее средневековье /см.132, с.29; 198, с.214/.

пространстве (Д. Вайншток). Такая многогранность и многоаспектность исследования федерализма заставляет признать, что федерализм это свободно конструируемая концепция в политической науке, возникновение и развитие которой связано с возникновением и развитием многообразных федеральных систем в мире, наделенных как отличительными признаками, так и конституционным подобием /121, с.4/. Поэтому автора привлекает идея синтеза различных методов и подходов к изучению федерализма, т.к. в конечном счете, в нем самом (т.е. в федерализме) можно увидеть способ, примиряющий растущую глобализацию и стремление людей к национально-государственной идентификации.

О динамичном характере развития федерализма свидетельствует появление в последнюю четверть минувшего века трех его инновационных тенденций.

Первая тенденция связана с таким политическим событием в международной жизни как образование Европейского союза, структура и институты которого приобрели гибридный характер после Маастрихтского договора, объединяя в себе самым причудливым образом черты конфедерации и федерации.

Вторая инновационная тенденция заключается в том, что федерации сегодня все больше стремятся к тому, чтобы вступать или присоединяться к еще большим, чем они сами, объединениям или супранациональным организациям. Например, Германия доказала своим вступлением в ЕС, что она в состоянии приспособить свои внутригосударственные федеральные отношения к межгосударственному объединению. Это удалось также сделать Бельгии, Австрии, Испании и всем тем многосоставным государствам, которые сегодня входят в ЕС. Другой пример – образование тремя североамериканскими федерациями (США, Канада, Мексика) супранационального объединения NAFTA, на которое оказывают влияние федеральные внутривнутриполитические институты каждого из трех государств-участников этого соглашения.

Третья тенденция – это признание асимметричных отношений как атрибута гетерогенных федераций. Эта тенденция, возникшая в результате перманентного процесса образования супранациональных объединений, в которых невозможно избежать асимметрии, свидетельствует о том, что в асимметричных федерациях целью политики становится или должно стать не выравнивание отношений (т.к. это требует огромных денежных затрат, не оправдывающих себя), а аккомодация федеральных институтов к существующим условиям интегрированного пространства.

Все это говорит о том, насколько важно сегодня прибегать к сравнительному анализу различных вариантов, альтернатив и инноваций внутри разного рода объединений, союзов для обмена положительного опыта и избегания отрицательного. Поэтому изучение “патологии” государственных союзов и других федеративных объединений, которые могут привести к тяжелым последствиям, представляется не менее важным, чем исследование причин их образования. Подробный анализ как позитивных, так и негативных сторон федерализма поможет привести к реалистическому пониманию эффективности/неэффективности различных типов федеральных систем.



Процесс интернационализации, оказывая существенное влияние на много-составные государства, подвергает их значительным изменениям, происходящим, в первую очередь, в структурах и механизмах взаимодействия составных частей федераций и приводит к тому, что одни федерации полностью утрачивают свое существование (Сенегамбия), другие распадаются, возможно, на какое-то время (Югославия), на месте распавшихся третьих могут возникать другие федерации (СССР – РФ), четвертые федерации юридически превращаются в унитарные государства с фактически наличествующими элементами федерализма (Нигерия) и т.д.

Анализ причин создания и распада федераций показывает, что основной проблемой федерализма является сохранение целостности и сбалансированности федеральной системы. Исходя из этого, определяется и одна из основных задач анализируемой концепции – объяснение причин появления и распада федераций, одной из которых является слабая связь федеральной политической системы с политической культурой данного общества (А. Вилдавски) /246/, в связи с чем, особое внимание уделяется вопросам федеральной политической культуры и федерального общества.

*Цель предлагаемого исследования* заключается в построении обобщающей концепции, согласно которой федерализм может быть использован как один из инструментов, обеспечивающий соединение социального многообразия в единое целое в случае общественно-политической необходимости этого, а также – расширения возможности социального выбора.

Соединяя в этой концепции нормативный, аналитико-эмпирический и институциональный подходы, автор предлагает рассматривать федерализм в широком смысле как инфрапроцесс демократизации, а в более узком – как структурный принцип политической организации.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- рассмотреть методологические основания различных учений о федерализме и оценить методы, подходящие для построения обобщающей концепции федерализма;

- показать амбивалентность федерализма в теоретическом и эмпирическом плане, а также – необходимость разделения понятий федерализма и федерации для адекватного восприятия идеи “строительства нового федерализма” в федеративных государствах. Дихотомия федерализма и федерации, на взгляд автора, необходима для более точного анализа существующих в современном мире многосоставных обществ/государств, с одной стороны, и причин образования и распада межгосударственных и межсообщественных объединений (федераций в широком смысле этого слова),– с другой. Именно эта проблема исследовалась и исследуется в трудах многих современных ученых-федералистов (И. Духачек, У. Рикер, Р. Уоттс, Д. Элазар и других.);

- обосновать представление о федерализме, как атрибуте любого многосоставного государства, способного оказывать влияние на качество (стабильность/нестабильность) многоуровневого управления;

-проанализировать концепции децентрализации и регионализации, привлекаемые автором для объяснения схожества и различия множества противоречий, сосуществующих в феномене федерализма;

-обсудить возможность развития федерализма в многосоставных недемократических государствах, имеющих форму федерации, в частности, в Российской Федерации;

-рассмотреть ряд вопросов, связанных с федерализмом, сопряженных с соотношением общественного и государственного;

-выявить полезное содержание концепции федерализма для развития политической теории в целом.

*Растущее значение изучения федерализма* в мире подтверждается увеличением числа специальных научно-исследовательских центров, институтов, изданий. Если тридцать-тридцать пять лет назад работали только два научных центра по исследованию современного федерализма и издавалось всего несколько журналов, то к началу XXI века их количество значительно увеличилось и продолжает увеличиваться. Быстрый рост научно-исследовательских институтов, начавшийся на рубеже шестидесятых-семидесятых годов, вызвал потребность в образовании еще 21 июня 1977 года Международной ассоциации центров по исследованию федерализма (International Association of Centres for Federal Studies – IACFS), которая занимается исследованием федерализма в его многоаспектном проявлении (политическом, конституционно-правовом, административном, фискальном, экономическом, историческом и философском). Ассоциация, в основу которой положен один из важнейших принципов федерализма – партнерство, включает в себя около тридцати (данные на 2000 г.) научных институтов и центров из более чем пятнадцати стран пяти континентов мира.<sup>2</sup>

С 1977 Ассоциация почти ежегодно проводит конференции и семинары, по результатам которых публикуются сборники материалов. Кроме того, за счет Ассоциации публикуются наиболее интересные научные работы, отдельные монографии по федерализму.

Среди проблем, которые исследуются академическими организациями, входящими в состав Ассоциации, можно отметить и те, которые нашли отражение в этой работе: типы и степень различия между федеральными политическими системами, различие между территориальным и нетерриториальным федерализмом, влияние полиэтнизма на структуру федерализма и форму федерации, тенденция к асимметричному федерализму в пределах федерации, основания политической институционализации федерализма, соотношение между федерализмом и децентрализацией, между федерализмом и регионализацией, использование компонентов федерализма в выработке структур и механизмов межправительственных отношений и т.д., т.е. речь идет о проблемах, составляющих суть политической концепции федерализма. О том, какое значение придается теории федерализма сегодня, свидетельствуют как темы отдельных конферен-

---

<sup>2</sup> В Ассоциацию входит и российский Центр сравнительного исследования федерализма, созданный в 1994 году при институте США и Канады.

ций (“Федерализм: теоретический и философский аспект”, Ницца, Франция, 2000), так и – публикаций IACFS, например, Стюарт У.Х. Концепция федерализма, 1984 (Stewart W.H. Concepts of Federalism); Крамер Й., Шнайдер Х.-П. Федерализм и гражданское общество, 1994 (Kramer J. & Schneider H.-P. Federalism and Civil Societies) и т.д.

Практическое значение исследования политической природы федерализма выражается в возможности обоснования конституционно-правовых основ для системы, отличительным признаком которой являются совокупные интересы многосоставного интегрированного общества при одновременном сохранении автономии больших/небольших политико-территориальных образований, которые служат сохранению своей исключительности, но где каждый уровень власти несет прямую ответственность за своих граждан.

Анализ концепции федерализма дает возможность адекватно применять полученные знания в процессе строительства Российской Федерации, т.к. постсоветская история России (распад СССР) заставляет искать подходящие концепции укрепления российской многосоставной государственности, предполагающей также, наряду со всем прочим, и укоренение федеративной политической культуры в обществе, основанной на согласии, компромиссе, способности к толерантности, а также – соблюдении установленных норм всеми сторонами союза в равной степени.

Таким образом, политический анализ федерализма предполагает исследование и сравнение различных федеральных форм и систем, существующих в современном мире с целью постижения логики их конструирования в отдельных (подчеркиваем, не во всех) многосоставных обществах. Считаем необходимым, обратить внимание на то, что, в конечном счете, не столько важно конституционно-правовое установление федерализма в виде федеративного государства, не столько важна его форма (унитарная, как в СССР – РФ, кооперативно/конкурентная, как в ФРГ, дуалистическая в начале формирования федерализма и позднее – кооперативно/конкурентная, как в США, “федерализм с авторитарным Центром” или его централизованная форма, как в Индии и т.д.) сколько его соответствие наличествующим условиям (социокультурным, политическим, экономическим) в конкретном многосоставном государстве. Ставя, таким образом проблему, автор предпринимает попытку сделать “сквозным” вопрос о том, насколько подходит федерализм российскому многосоставному обществу, которое “столкнулось” с этим явлением лишь в XX веке и которому предстоит решать сложные проблемы, связанные с сохранением интеграционной целостности Российской Федерации на основе федерализма или без него в XXI веке.

# **I Теоретико-методологические основания федерализма**

## ***1. Концептуальные основы политической категории федерализма***

### *1.1. Трудности определения*

Несмотря на то, что категория федерализма является одной из фундаментальных в политической науке, она до сих пор считается едва ли не самой дискуссионной и с трудом поддающейся определению /96, с.189/. На наш взгляд, это связано с широтой содержания феномена федерализма как такового. Разумеется, это объясняется еще и тем, что теория и практика федерализма, насчитывая несколько веков, претерпевали существенные изменения: от федеральной теологии до структурного принципа организации государства.

Термин “федерализм” происходит от латинского слова “foedus”, т.е. “союз”, “договор”, “соглашение”. Американский ученый, автор одной из самых известных работ по современной федералистике /см.195/ У. Рикер (1920-1993) считает, что однокоренное слово “fides” (доверие, вера) раскрывает смысл такого союза или договора: федеральный договор – это договор, основанный на взаимном доверии сторон /196, с. 99/. Широкое применение этот термин получил после создания первого современного федеративного государства – США, когда впервые содержание понятия “федерализм” нашло свое отражение в восьмидесяти пяти статьях газетного листка “Федералист”, на страницах которого велись горячие споры о будущей конституции Северной Америки и государственном устройстве только что объединившихся тринадцати бывших британских колоний. Примечательно то, что авторы этих статей – А. Гамильтон (1757-1804), Дж. Мэдисон (1751-1836) и Дж. Джей (1745-1829) – употребляли слово “федерализм” исключительно в значении первенства союзной власти над властью штатов. В этом же значении применял термин “федерализм” и А.Токвиль в своей книге “Демократия в Америке” (1835-1848), оказавшей не только сильное влияние на просвещенные умы Европы и Америки, но и на восприятие федерализма именно в этом значении /48, с.138-139/.

В сущности, американцы применили библейское понятие “foedus” (соглашение) и британский термин “commonwealth” (федерация, содружество) к строительству собственного государства, которое и не могло быть никаким иным, кроме как федеративным. Соединение теологической идеи федерализма с практикой ассоциированного соглашения и федерального устройства положило начало американской политической теории федерализма. Как отмечает Элазар, Библия цитировалась на страницах “Федералиста” больше, чем какой-либо другой источник знаний о федерализме /98, с.144/. Впоследствии американская система стала опытным образцом для других современных федеральных систем, а американская концепция федерализма стала общепринятой во

всем мире.

В современных исследованиях термин “федерализм”, прежде всего, используется для обозначения институциональных оснований особого рода территориально-государственной организации. Вместе с тем, с конца XIX века и по настоящее время, этот термин широко используется для обозначения самого широко круга возникающих в обществе объединений и ассоциаций, которые сохраняют в т.н. “большой ассоциации” (федерации) свою финансовую или административную независимость /118, с.31/. Например, в США существует множество неполитических ассоциаций и союзов с такими названиями: “Федерация учителей”, “Федерация фермеров” и т.д. В СССР в 1929-1934 годах существовало издательское объединение советских писателей “Федерация” (позднее преобразованное в издательство “Советский писатель”). Что же касается сегодняшней России, то таких примеров можно приводить бесконечно. По сути, федеральными называют все те объединения (коммерческие, промышленные, творческие и т.п.), составные единицы которых не только не теряют своей самостоятельности, а напротив, она им гарантирована созданным “всеобъединением”.

Использование федеральной терминологии можно наблюдать и в истории политических движений в тех случаях, когда партийные лидеры ставят перед собой цель объединить идеологически разные, но имеющие общие цели группы или движения. Так, в свое время во Франции была сформирована из коммунистов, социалистов и радикалов “Федерация левых демократов и социалистов”(“Federation de la gauche democratique et socialiste”). Церкви также часто представляют собой федеральные образования территориального и экumenического характера. В протестантских церквях, например, округа, как основные территориальные единицы, объединяются, далее, в региональные, национальные и международные федерации /96, с.190/.

Начиная с семидесятых годов XX века, вместе с ростом интереса к федерализму, как политическому и социальному явлению, происходит осмысление его в качестве комплексной политической категории, которую современные исследователи федерализма связывают не только с государственной сферой, но и негосударственной, находя в нем онтологические свойства неправительственных организаций, гражданских инициатив, общественных движений. Так, Д.Элазар (1934-1999), американский политолог, один из крупнейших специалистов по федералистике, выделяет шесть основных амбивалентных критериев, лежащих в основе концепции федерализма, которые отражают как теоретические, так и эмпирические противоположения федерализма: 1) наличие многообразия политических соглашений и структур, к которым можно применить термин “федеральный”; 2) обеспечение синтеза единства и многообразия; 3) федерализм одновременно включает в себя и структуру и процесс государственного управления; 4) федерализм представляет собой как политический, так и социально-культурный феномен; 5) он предусматривает как определенные цели, так и средства их достижения; эти цели могут быть по своему характеру ограниченными и глобальными; 6) федерализм предполагает как внутригосударственное объединение, так и межгосударственное /98, с.38/.

Если принять во внимание комплексность устройства и управления федеративных государств, нередко вызывающих попытки их трансформации, а также – динамизм политических процессов, связанных с федеральным реструктурированием, то следует признать, что и концепция федерализма должна быть гибкой и динамично отражать происходящие перемены. Именно это и создает трудности в определении не только федерализма, как родового понятия, но и производных от него категорий, часть из которых связана с эволюцией и многообразием форм государственности (федерация, конфедерация, федеративное государство, федеральная система), часть – с управлением в многосоставных государствах (федеральные отношения, федерализация), часть – с социальными отношениями, с культурой многосоставных обществ (федеративное общество, федеративная политическая культура, федеративное гражданское общество, федеральная нация или федеральный народ). Эти понятия, отражая реальное состояние гетерогенных обществ в целом, способствуют формированию концепции федерализма как политической. В связи с этим возникает вопрос, какие научные подходы лежат в основе определения дефиниций, связанных с федерализмом?

### *1.2. О некоторых научных подходах к определению федерализма*

В западной научной литературе шестидесятых-семидесятых годов среди политологов и юристов-государствоведов велись дискуссии вокруг термина “федерализм” и эти споры были обоснованы, т.к. нередко термины “федерализм”, “федеральная политическая система”, “федерация” подменяли друг друга, что вносило в изучение этой темы неопределенность и смысловую путаницу /89, с.202/. В восьмидесятые-девяностые годы все явственнее стали различать эти понятия. Однако по-прежнему эта категория остается дискуссионной. Одни применяют категорию “федерализм” только в качестве нормативной и все больше в философском значении (особенно это характерно для англо-американской политической науки) /80; 139/. Другие, проводя грань между федерализмом и федерацией, считают, что федерация – есть институциональное выражение принципа федерализма /61, с.4/, подчеркивая тем самым, что федерализм может быть выражен как в нормативной, так и в институциональной терминологии. Как нормативный принцип федерализм признает и обеспечивает сочетание многообразия и единства в пределах интегрированного пространства. Так, согласно мнению американского политолога У. Ливингстона, сущность федерализма заключается не в конституционной или институциональной структуре, а в самом обществе: различные интересы продуцируют различные потребности, удовлетворение которых требует объединительных форм, наиболее удобной из которых на протяжении нескольких сот лет пока оказывается федеративная /163, с.22-23/. Дифференцированные социальные интересы являются “питательной средой” для федерализма, потому что, чем более дифференцировано общество, тем больше обнаруживается средств самовыражения (язык, культура, религия и т.д.), способствующих увеличению социального многообразия. С этой точки зрения федерализм, действительно, является нормативной категорией. Но

в такой же мере он предстает и как институциональная категория, т.к. в качестве институционального принципа, он способен создать такую структуру управления, которая способна выражать и формировать имеющееся в обществе многообразие. Как институциональный термин, федерализм означает принцип организации территориального распределения власти, выраженной формулой самоуправление + “разделенное” (или “долевое”) управление (“self-rule plus shared-rule”) /98, с.12/.

Термины “федерация” и “федеральная политическая система” в отличие от “федерализма” являются дескриптивными и означают в общих чертах политическую организацию многоуровневого управления. (Подробно об этом будет сказано в следующем разделе). Так, Р. Уоттс в контексте федералистских штудий, разграничивая понятия федерализма и федерации, соответственно выделил и два подхода: нормативный и дескриптивный /236, с.6/. Однако, рассматривая федерализм в качестве нормативного термина, он не вычленяет его институционального компонента, что, по-нашему мнению, не только сужает смысловое содержание федерализма, но и в некоторой степени искажает его смешиванием федерализации (распределение функций) с федеральным реструктурированием (формирование структуры).

Итак, понятийное содержание федерализма, с точки зрения предложенных здесь подходов, заключается в следующем:

-во-первых, федерализм не является синонимом ни федеральной политической системы, ни федерации;

-во-вторых, федерализм (или его элементы) могут присутствовать в государствах, формально не являющихся федеративными, а, следовательно, политические последствия здесь будут иные, чем в федеративных государствах;

-в-третьих, эти подходы подчеркивают разницу между федерализмом и плюрализмом: несмотря на то, что плюрализм так же соотносит многообразие и единство, федерализм содержит в себе идею относительно того, что сочетание многообразия и единства должно быть структурировано, т.к. только таким образом может быть обеспечена многоуровневая структура власти;

-в-четвертых, в приведенных здесь определениях федерализма акцентируется его территориальный аспект: самоуправление отдельных политико-территориальных (государственных) образований в пределах большого политического союза;

-в-пятых, в подтверждении того, что федерализм – не дескриптивный или не позитивный термин, а скорее прескриптивный или нормативный и институциональный, следует обратить внимание на то, что он связан с установлением условий соединения частей (многообразия) в единое целое (единством).

Исходя из сказанного, попытаемся исследовать предпосылки возникновения федерализма как политического и социального феномена, при помощи которых, возможно, удастся раскрыть содержание этой категории.

### *1.3. Социальные предпосылки федерализма*

#### 1.3.1. Федерализм и концепция многосоставного общества.

Очевидно, что потребность в федеральной организации возникает, прежде всего, в гетерогенном обществе, т.е. обществе по природе своей неоднородном, распадающемся на отдельные части по различным основаниям. Если такое общество составляет единое целое, либо стремится к этому по вполне определенным причинам (угроза захвата одной части другой, невозможность в отдельности преодолеть экономические трудности и т.п.), то встает вопрос о способе сохранения единства. Для обозначения такого общества Ливингстоном было введено понятие “федеративное общество”. В своей статье “Заметка о природе федерализма” (*A Note on the Nature of Federalism*, 1952) он отмечал, что каждое государственное образование обладает некоторыми чертами федеративного общества и имеет в своем составе разнородные социальные образования, каждое из которых, в той или иной мере, оказывает влияние на принадлежащих к ним индивидов /163, с.35-36/.

Ливингстон, вводя в язык политической науки понятие “федеративное общество”, связывал его с федерализмом, который расценивал не как некую функцию общественного института, а как состояние самого общества /см.132, с.14/. Под федеративным обществом Ливингстон подразумевает то общество, в котором группы населения различаются этническими и культурно-религиозными характеристиками, хозяйственными традициями, особенностями бытового уклада, и которое территориально разделено /50, с. 584; 18, с.72-73/. Несмотря на то, что понятие “федеративное общество” является дискуссионным и до конца не проясняет феномена федерализма, проявляющегося не только в форме государственного устройства, но и в соответствующем типе общественных отношений и своеобразном способе разрешения общественно-политических противоречий, тем не менее, оно помогает понять происхождение федерализма, связанное с эволюцией гетерогенного общества. Хотя это не означает, что любое гетерогенное общество обязательно должно принимать форму федерации.

1.3.2. Концепция сегментированного общества и общественной демократии Лейпхарта.

Для лучшего понимания категории федеративного общества, считаем, необходимым прибегнуть к концепции многосоставного общества, предложенной американским политологом А. Лейпхартом. Над этой проблемой он начал работать еще в середине пятидесятых годов. Обстоятельно и подробно эта концепция была изложена им в работе “*Democracy in plural societies: a comparative exploration*” (1977). Здесь Лейпхарт, говоря о многосоставных обществах, вводит термин “консоциативная демократия”<sup>3</sup> и проводит параллель между ней и федерализмом. Как отмечает Элазар, эти две теории как бы наложились одна на другую при анализе отдельных государственных структур, способствуя расширению смысла категории федерализма от территориального до не-территориального его выражения /98, с.18/. Духачек /96, с.189/, Элазар /98, с.7-8/ и Уоттс /236, с.7/, применяя термин “консоциативное соглашение” (“*con-sociational arrangements*”), выделили категорию “нетерриториального федерализма” (“*non-territorial federalism*”), которая помогает исследовать многосоставное государство, разделенное не только по территориальному, но и по иным основаниям

<sup>3</sup> “консоциация” от лат. слова *consociatio* – объединение, общественный союз, общественно-политическая связь.



/98, с. 19/.

Классическая модель консоциативной демократии складывалась по преимуществу в многосоставных государствах, имеющих форму федерации или – элементы федерального реструктурирования (в Швейцарии, Нидерландах, Бельгии – примерно с 1917 по 1970 гг., в Австрии – с 1945 по 1966 гг.) и обладающих разными моделями мультиэтничности, требующих, соответственно, разные политические институты, призванные содействовать консенсусу /15, с.182-183/.

Многосоставные общества, согласно Лейпхарту, отличаются от других наличием “линий разделения” или сегментов (отсюда и сегментарные или “разделенные общества”), проходящих в обществе по различным основаниям: территориальному, этническому, политическому, экономическому, социокультурному, религиозному и т.д. Эти сегменты выделяются там, где политические противоречия, в целом, совпадают с линиями социального разделения, в особенности с теми, которые существуют внутри границ общества /26, с.218/. Под сегментами Лейпхарт понимает стабильные сообщества, существующие в пределах единого государства и обладающие собственными социальными и политическими структурами, адекватными коммуникативными каналами, политическими лидерами и партиями.

Понятие многосоставного общества достаточно широкое. Лейпхарт включает сюда и гомогенные, и гетерогенные общества, главным признаком которых является разделение на сегменты. Это общества, в которых велик потенциал напряженности в отношениях между сегментами и/или высок уровень отчужденности (например, из-за языковых или религиозных различий). В различных многосоставных государствах причины “линий разделения” могут быть различными. Например, в США, Австралии и Германии в основе разделения лежат исторические и экономические причины, в Швейцарии – исторические, религиозные и лингвистические, в Индии, Пакистане, Малайзии, Нигерии – лингвистические и культурные, в Малайзии, кроме двух последних, прибавляется еще и расовый фактор, в России – исторические, культурные, экономические, этнические, религиозные.

Наличие “линий разделения” в обществе, с одной стороны, и потребность (естественная или в силу обстоятельств) в объединении, с другой, – часто создают предпосылки для формирования федерализма и/или создания федеративного государства. Поэтому Лейпхарт выделяет еще один признак многосоставного общества, сближающего его с федеративным – прочность объединительного начала, противостоящего центробежным тенденциям. Однако федерализм и консоционализм нельзя считать синонимами, несходство между ними заключается в том, что федерализм включает в себя и структуру и процесс многоуровневого управления, а консоционализм – общественно-политические процессы, которые осуществляются посредством, в первую очередь, общественно-политических, партийных и других общественных (негосударственных) систем. Поэтому формы консоционализма более подвижны и изменчивы, чем формы федерализма /98, с. 21/.

Если Духачек называет федерализм “территориальной демократией”

/96, с.94/, то Элазар определяет консоциализм как “нетерриториальный

федерализм” /98, с.21/, тем самым он подчеркивает существующую между ними не только концептуальную, но и эмпирическую связь. Это подтверждается наличием следующих институциональных механизмов согласованности действий, применяемых как в федерациях, так и в не-федерациях с консоциальной политической системой.

#### Институциональные механизмы территориального федерализма.

-Письменная конституция, которая устанавливает разделение власти не только по горизонтали, но и по вертикали таким образом, что в полной мере гарантируются полномочия как Центра, так и регионов. Это означает, что изменить положение вещей можно только при условии изменения конституции.

-Двухпалатный законодательный орган, в котором одна палата должна представлять общенациональные (федеральные) интересы, а другая – интересы составных частей союза (регионов).

-Представительство меньшинств, проживающих в регионах, в федеральной палате двухпалатного законодательного органа.

-Право всех федеративных единиц на внесение изменений в федеральную конституцию, но в то же время, признание права на внесение изменений в региональные конституции только за соответствующими регионами.

-Сочетание *долевого* (Центр + регионы) *управления и самоуправления регионов* /там же, с. 22-23/.

#### Институциональные механизмы “нетерриториального федерализма”.

-“Большая коалиция” политических акторов, способных принимать решения. По большому счету, большая коалиция предполагает *соуправление*, т.к. означает способность политических лидеров совместно принимать решения в сегментированном (не по территориальному, а по иным признакам) обществе /там же/. Она может проявляться как в официальной форме (коалиционное правительство), так и в неофициальной (“круглый стол”, форум и т.п.)

-Автономия сегментов, означающая, что принятие решений осуществляется каждым отдельным сегментом в той степени самостоятельности, в какой способен на это сегмент, наделенный собственными избирательными органами. Только в некоторых вышестоящих инстанциях существует потребность в координации действий других сегментов. Подобное разделение власти совпадает с границами самоуправляемых территорий. Этот механизм концептуально идентичен федерализму<sup>4</sup> /156, с.500-503/.

-Пропорциональное представительство групп в парламенте, правительстве, судах и других органах власти как главный принцип назначений на посты в государственной службе и распределения общественных фондов (т.е. квотирование мандатов и чиновников, занимающих государственные посты). При образовании федерации этот принцип лежит в основе распределения компетенций между Центром и периферией.

-Право вето меньшинства, предоставляемое ему в тех вопросах, где согласие

---

<sup>4</sup> Подробный анализ концептуальной связи теории консоциализма и федерализма впервые был сделан А.Лейпхартом в статье “Со-общественность и федерация: концептуальная и эмпирическая связь” (1979).

последнего обязательно и/или взаимное вето (mutual veto), в тех случаях, если группы, в отношении которых предполагается применение вето, имеют относительно одинаково сильный вес /там же/.

-“Третейский суд”, который выступает дополнением к механизму регулирования спорных вопросов. Сюда относится образование посреднических комитетов или комиссий по улаживанию конфликтов при законодательных и исполнительных органах власти /217, с. 25/.

В целом, и федерализм, и консоционализм – это и политические и социальные явления, но федерализм в большей степени – политическое явление, а консоционализм – социальное. Федерализм как политическое явление включает в себя структуру и процесс внутригосударственных и межгосударственных соглашений, а консоционализм подчеркивает наличие отдельных ассоциативных религиозных, этнических, культурных или социальных групп, т.е. различных социальных образований, на которых основывается (“держится”) государство. Следовательно, социальная (в широком смысле этого слова) потребность в федерализме вызвана дифференциацией общественных интересов:<sup>5</sup> чем более отчетливо выражены интересы и потребности сегментов, тем больше шансов для их объединения.

Однако, на наш взгляд, федеративное общество – это не только то общество, в котором наличествуют особо значимые различия этнического, исторического, экономического, религиозного свойства, присущие территориально обособленным сообществам, а еще и то, в котором проявляются центроостремительные тенденции. Это подтверждает высказывание Лейпхарта о том, что автономность сегментов является следствием “большой коалиции”. Таким образом, нельзя понять природу федерализма без совмещения двух противоречивых начал: часть (автономия) – целое (объединение). Так же как и нельзя понять природу федеративного общества вне контекста концепции консоциативной демократии Лейпхарта.

### 1.3.3. Российское многосоставное общество.

Если эти характеристики, данные Лейпхартом многосоставному обществу, использовать применительно к России, то понятия “многосоставное общество” и “федеративное общество” окажутся тождественными. Российское общество отличается наличием неоднородных автономизированных сегментов, разделенных в первую очередь по этнополитическому, социально-экономическому (“регионы-доноры” и “регионы-реципиенты”) и культурному (запад-восток) основаниям.

Как отмечает Лейпхарт, федерализм является особой формой автономности сегментов /27, с.94/. И хотя многосоставное общество не обязательно должно быть облечено в форму федерации, тем не менее, оно, отмеченное глубокими линиями разделения по территориальному, этническому, религиозному основаниям, “обречено”, по меньшей мере, на федеральное реструктурирование с возможной перспективой формирования федерализма и/или федеративного союза. Необходимость создания федерации усиливается в тех случаях, когда

<sup>5</sup> Термин “дифференциация общественных интересов” используется здесь в парсоновском понимании, т.е. как общая переменная в политическом, социальном, административном развитии.

отдельным сегментам угрожает опасность дальнейшего разделения или ассимиляция. Это означает, что в многосоставном обществе заложены предпосылки федеративного общества, даже если линии разделения будут не столь ярко выражены (примеры Италии, Испании, Бельгии и т.д.). В таких случаях, федерализм может выступать в качестве консоциативного метода для тех многосоставных обществ, которые по существу являются федеративными, т.к. в них каждый сегмент сосредоточен на определенной территории и отделен от других сегментов, или, где границы между сегментами совпадают с границами между регионами. Иначе говоря, федерализм, как консоциативный метод, может выступать интегратором сегментов многосоставного общества.

Российское общество формально можно отнести к федеративным, если исходить из определения, данного Ливингстоном, т.к. здесь существуют “линии разделения” по таким признакам, как этнополитический, географический, экономический, религиозный, культурный и т.д. Попытки “сгладить” эти линии предпринимались на протяжении всего времени существования Российского государства. Так было и в период существования империи (любая империя по своей сути является многосоставным государственным объединением, отличающимся от федерации насильственным или силовым способом создания), и в период советского федерализма, они предпринимаются и сейчас, т.е. в постсоветский переходный период. Так, грандиозная реформа государственного переустройства России, задуманная в первой четверти XIX века декабристами, предусматривала “федералистское устройство в России”, что было отражено в конституции Никиты Муравьева. Предполагалось, что такое устройство должно было решить противоречие отношений власти: абсолютная власть царя должна была уравновеситься властью “держав”, т.е. крупных административных единиц, которым предполагалось оставить значительную автономию в разрешении широкого круга проблем /50, с.141-142/.

Создание советской федерации связано, скорее, с попыткой большевиков сохранить территорию бывшей империи посредством предоставления национальным меньшинствам права на автономное управление. Это выразилось в наделении ряда этнических государственных и протогосударственных (Киргизия, Казахстан, Туркмения, Таджикистан, Азербайджан, Белоруссия и т.д.) образований статусом республик. Советская федерация представляла собой крайне противоречивое государственное образование, в котором основные элементы федерализма (соглашение, компромисс, взаимное вето) находились в атрофированном состоянии, т.к. советское федеративное государство создавалось недемократическими методами. Этот разрыв между формой (федеративная) и содержанием (унитарная структура власти) резко усиливал центробежные тенденции, которые в условиях тоталитарного режима протекали в латентной форме и которые в период “перестройки” в значительной степени способствовали распаду Союза.

Сложность интегрирования российского общества в постсоветский период, возможно, заключается не столько в наличии “нескольких цивилизационных групп в России”, как утверждает Хандингтон /54, с.769/ или этнополитическом характере российского федерализма, сколько в слабости общественных

связей, основной функцией которых является активизация и интеграция больших социальных групп, ориентированных на объединение во имя общей цели. Слабость общественного взаимодействия углубляет линии разделения, способствует возрастанию отчуждения между сегментами, разрыхляет основу взаимодействия между ними. Коллективные действия, основанные на объединении дифференцированных интересов, которое предполагает самостоятельность действия каждого индивида и свободу выбора, характерные для демократического общества, здесь заменены коллективными действиями совокупных атомизированных индивидов, обусловленными государственным патримониализмом. Разница между коллективными действиями демократического народа и недемократического весьма существенна для понимания природы федерализма: коллективные действия в первом случае обеспечивают прочные внутриобщественные связи и создают основу для ассоциированности общества, во втором – они создают сильную зависимость от государства, делая таким образом как бы ненужными или излишними внутриобщественные (независимые от государства) связи.

Это говорит о том, что наличие федеративного общества как такового не обеспечивает федерализма в полной мере, т.е. федеративное общество само по себе не порождает общественно-политических институтов, способных успешно осуществлять межсегментную связь в процессе взаимодействия автономных образований. Иначе говоря, существование федеративного общества автоматически не обеспечивает институционализацию федерализма, на основе которой возможно создание сложной конструкции взаимосвязи и взаимодействия генетически разнородных частей, ориентированных на сохранение своей автономии в рамках исторически и геополитически заданного целого.

#### 1.4. Социокультурные предпосылки федерализма

Для формирования федерализма, как особенного политического порядка, необходима определенная культурная среда и в первую очередь т.н. “культурная память” /55, с.170/, главная функция которой заключается в конструировании идентичности через постоянное напоминание о прошлом, что помогает сберегать традиции и переносить их в настоящее. Именно культурная память помогает сохранять исторически сложившиеся и традиционно обусловленные объединения людей (по-нашему мнению, к таковым относится, например, политическое объединение русских, украинцев и белорусов или – англичан, шотландцев, ирландцев и валлонцев и т.д., несмотря на имеющиеся внутренние противоречия). Утрату культурной идентичности можно считать одной из важных причин распада империй в прошлом, государственных союзов и союзов государств в настоящем.

##### 1.4.1. Социальное взаимодействие и сотрудничество.

Вопрос о социокультурных предпосылках федерализма начался исследоваться еще XIX веке. Немецкий историк права Отто фон Гирке (1841-1921) увидел в некоторых традициях и обычаях древнегерманских народов одно из глав-

ных условий федерализма – участие населения (начиная с общинного уровня) во всех общественно-политических процессах.

Это привело Гирке к идее общества как федерации общин и малых групп, в которой при помощи вполне определенных сообществ (семьи, общины, государства), а также – различного рода ассоциаций можно найти способ разрешения противоречий, постоянно возникающих между различными сегментами гетерогенного общества: между интересами большинства и меньшинства, личностью и коллективом, государственным и общественным, частным и публичным и т.д. /122, с.312; 135, с.11; 50, с.111/.

Характерно также, что федеративное государство Гирке рассматривает не как надобщественный аппарат, а как одно из звеньев в цепи социальных взаимодействий /см.98, с.25/. Тем самым он подчеркивает важность социальной функции федеративного государства, которая возникает из естественного права, обусловленного потребностями людей во взаимодействии, взаимопомощи, сотрудничестве, при помощи которых формируются ценностные установки и ориентации в отношении основ взаимодействия индивидов и государства, управляющих и управляемых, общего и частного, целого и части ради достижения совпадающих целей.

С этой точки зрения, федерализм, как средство соединения частей в целое, может быть воплощен не только в государственных, но и в общественных институтах: местном самоуправлении, политических партиях, кооперации и т.д. Федерализм способен проявляться в любой общественной сфере, важным признаком которой является стремление людей к установлению взаимосвязей друг с другом для достижения совместных целей в различных сферах (семейной, хозяйственной, религиозной, политической и т.д.) на основе договора (или на федеративной основе), предусматривающего, в первую очередь, сбалансированное распределение властных полномочий.

#### 1.4.2. Согласованность действий.

Любое общественное образование способно формировать основу для федерализма, т.к. оно складывается из большого числа социальных групп с дифференцированными интересами, удовлетворить которые можно лишь при условии признания взаимных интересов. Этому способствуют общественный договор, согласие, компромисс, взаимопризнание сторон, участвующих в договоре, коллективное участие социальных групп в политическом процессе (выборы и формирование органов представительной власти), т.е. все то, что требует согласованных действий. Но согласованные действия сами по себе не осуществляются, т.к. слишком много противоречий обнаруживается внутри любого социального образования, и чем шире круг взаимодействия, тем больше противоречий. Наибольшие разногласия, как правило, обнаруживаются при взаимодействии разнородных социальных образований. Здесь могут иметь место непримиримые противоречия (религиозные, этнические, территориальные и т.д.), которые, тем не менее, приходится, если не разрешать, то урегулировать с целью сохранения целостности интегрированного пространства. Переговоры, компромиссы и согласительные мероприятия, к которым чаще всего прибегают для урегулирования конфликтов, обеспечивают основу для дальнейших согласованных дей-

ствий.

Согласованность действий помогает формировать еще один важный социальный признак федерализма – равенство разнородных сегментов, выражающееся в установлении для всех общеобязательных правил, как предпосылка политического и правового равноправия членов-участников союза. Исходя из первоначального значения федерализма – союз на основе равноправного договора сторон – можно утверждать, что вся социальная жизнь пронизана его признаками: взаимодействие, сотрудничество и т.д. И это вполне объяснимо, поскольку основной причиной объединения людей выступает необходимость в совместном разрешении социальных проблем общего характера (обеспечение общественного порядка, трудовой занятости, стабильности социального статуса и т.д.) и – определении социальных перспектив конкретного сообщества (например, сохранение этнической и/или территориально-политической целостности, обеспечение условий для стабильного развития государства и т.д.). Именно совместные действия людей, направленные на удовлетворение различных (не только материальных, политических, но и духовных) потребностей и интересов, заставляют их согласованно действовать посредством создания соответствующих ассоциаций, союзов и т.д., которые в свою очередь способствуют не только дальнейшему росту интересов и потребностей, но и их дифференциации. Рост общественных ассоциаций и союзов в западноевропейской политической культуре способствовал укреплению внутриобщественных (негосударственных) связей и формированию гражданского общества, дальнейшее развитие которого не могло не влиять на роль, функции и форму государства. Так, для Элазара очевидна тесная связь гражданского общества с федерализмом: современный федерализм не проявлялся до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политической жизни Запада /57, с.110/. Таким образом, одной из важных предпосылок федерализма является развитое гражданское общество, состоящее из индивидов и добровольных ассоциаций. Поскольку гражданское общество состоит из свободных индивидов и добровольных ассоциаций, то и федеративное гражданское общество предполагает наличие широкого спектра таких ассоциаций, которые способны охватывать политическое пространство многосоставного государства.

Формирование гражданского общества в демократических странах усилило не только социальный, но и политический детерменизм федерализма, что нашло свое отражение в его политических предпосылках.

## *1.5. Политические предпосылки федерализма*

1.5.1. Федеративное гражданское общество и федеративная политическая культура.

Элазар, значительно обогативший лексику современной федералистики, одновременно способствовал прояснению категории федерализма, вводя понятие “федеративное гражданское общество”, под которым подразумевал наличие широкого спектра общественных ассоциаций, обслуживающих многообразие полей большей или меньшей напряженности, на которые делится гражданское

общество. Именно это понятие помогает лучше понять природу федерализма: федерализм – это соединение разнородных частей, имеющих родственную политическую культуру при условии высокой ассоциированности общественных отношений. Гражданское общество, формируемое в многосоставных государствах, характеризуется сложностью своей структуры. С одной стороны, оно фокусирует в себе как интересы каждой части, составляющей целое, так и собственно целого, и тем самым, помогает связывать части в целое. С другой стороны, – гражданское общество не может не нести на себе отпечатка многосоставности, что означает, что оно и само в определенной степени сегментировано, т.е. в рамках целого одновременно существуют и функционируют независимые от него разнообразные формы общественной жизни.

Федеративное гражданское общество может быть построено только на основе соответствующей политической культуры, которую И. Духачек, американский политолог, занимающийся проблемами сравнительного федерализма, называет “федеративной политической культурой” /96, с. XI-XII/. Под федеративной политической культурой Духачек понимает такие модели поведения граждан, которые способствуют нахождению общих интересов (при постоянно существующих различиях) в процессе разрешения противоречий, конфликтов или просто спорных вопросов /там же/.

Понимаемая в такой формулировке федеративная политическая культура легко обнаруживаема и в гомогенных обществах, равно как и в унитарных по форме государствах. Но поскольку, как мы уже отметили, признаки федерализма проявляются достаточно широко в социальной сфере любого современного государства, то зачатки федеративной политической культуры можно наблюдать и в унитарных государствах, тем более, что сегодня вряд ли можно встретить в “чистом виде” гомогенные общества, а большинство унитарных демократических государств, как правило, децентрализованы и, в том или ином виде, содержат элементы федерализма. Уоттс, например, отмечает, что Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии де-факто является федерацией, т.к. состоит из четырех самоуправляющихся государственных образований, а де-юре – унитарным государством, правда, имеющем ряд особенностей /238/. Другой пример – это образование Европейского Союза, куда входят как унитарные, так и федеративные государства, составляющие супранациональный союз государств с элементами как федерации, так и конфедерации.

Факт наличия (вызревания, становления, развития) особой федеративной политической культуры в настоящее время признается многими исследователями, занимающимися проблемами федерализма /57, с. 112/. И хотя Элазар считает, что вопрос о ее составляющих до сих пор до конца не выяснен, все же можно предположить, что одним из важнейших ее признаков является социальная толерантность, которая, несомненно, способствует общественному поведению граждан /см. 103/. Если же в составе национальной политической культуры этот признак выражен слабо (как, например, в России), то уже в силу одного этого обстоятельства такая политическая культура не может соответствовать федерализму, и “возможности существования федеративной системы, в какой бы то ни было форме, резко сокращаются” /57, с. 112/.



Однако для анализа термина “федеральная политическая культура” определенную ценность представляет опыт существования американского федерализма, который в какой-то степени помогает понять этот феномен. По мнению профессора Калифорнийского университета, политолога А. Вилдавски, анализ политической культуры США показывает, что здесь переплелись три вида культуры: а) иерархизм, носителем которого были представители иерархически организованной экономики Британии (и хотя время феодализма к моменту складывания США уже закончилось, но общество все еще оставалось глубоко стратифицированным); б) индивидуализм – его носителями были непосредственные завоеватели Северной Америки: средние и мелкие фермеры, переселенцы, вынужденные покинуть свои страны из-за различного рода притеснений (религиозных, политических и других); в) эгалитаризм – представители этого вида политической культуры выступали за республиканизацию нового государства и против каких бы то ни было социальных привилегий, они приложили немало усилий для формирования представительного управления /246, с.121/. Из этих трех видов политической культуры к федерализму наиболее близки были индивидуалисты и республиканцы-эгалитаристы, которые на какое-то время пришли к согласию относительно того, что центральное правительство должно быть по численности небольшим. Эгалитаристы объясняли это тем, что, чем меньше правительство, тем меньше будет возможности для коррупции, а индивидуалисты считали, что небольшое по численности центральное правительство привлекательно возможно меньшим количеством инструкций и политикой более низких налогов. На этом черты схожести между индивидуалистами и эгалитаристами заканчивались. Их серьезно разъединяло отношение к собственности, но зато оно объединяло индивидуалистов с носителями иерархической культуры, особенно в тех случаях, когда речь заходила о недостаточном умении федеральной власти защищать интересы собственников /там же: 122/.

Социальная (в широком смысле, т.е. в том числе и религиозная, этническая, политическая, культурная и т.д.) нетерпимость, проявляемая гражданами в многосоставных обществах создает “двойные линии разделения” (которые означают, что кроме объективных факторов разделения, появляются еще и субъективные) между сегментами, препятствуя развитию таких моделей поведения, которые способствовали бы повышению уровня ассоциированности общества, ибо толерантность – главный признак гражданского общества /103/.

Понятие федеративной политической культуры, конечно, гораздо сложнее и не сводится только к толерантности. Во многом такая культура определяется рациональной и эмоциональной привязанностью людей к своей территории /96, с.33/, к тому образу жизни, который складывался под влиянием как объективных (географическое положение, климатические условия, природные ресурсы), так и субъективных (социально-политические и экономические институты, социальная и политическая активность граждан, способы управления и т.д.) факторов. Этот сложный процесс адаптации людей к своей территории и выработку на его основе соответствующего поведения, Духачек называет “территориальной социализацией” /там же, с.33-34/, полагая, что это понятие подчеркивает лишь географический аспект общего процесса политической со-

циализации. С другой стороны, – трудно не согласиться и с тем, что “федерализм должен быть основан на несколько более глубоких эмоциях (deeper emotion), чем прилегающие друг к другу территории с культурными различиями” /195/.

Процесс политической социализации, как правило, осуществляется в рамках территориального объединения, протекает постепенно и настолько незаметно, что некоторые его аспекты кажутся скрытыми, до поры до времени недостаточно проявленными. В то же время, совершенно очевидно, что территориальная социализация формирует определенные качества индивида, его мировоззрение и модели поведения, символизирующие его причастность к данной территории. С другой стороны, федерализм способствует формированию национальной общности – “федеральной нации”, которую Духачек определяет как “незавершенная нация” (unfinished nation) /96, с.192/, т.к. она представляет собой не слияние общностей (народов), проживающих на различных территориях, а их союз, заключенный на основе согласия и скрепленный конституцией. Но поскольку любой союз, в том числе и государственный, подвержен влиянию времени и других обстоятельств, то “федеральная нация”, в отличие от этноса, способна существенно меняться на протяжении более или менее продолжительного времени. Примером может служить такая “федеральная нация” как советский народ, просуществовавший около семидесяти лет. С распадом СССР ряд территориальных сообществ образовали свои независимые государства и соответственно – свои территориально-этнические общности. Образование Российской Федерации предполагает складывание новой федеральной нации – русского народа, к которому могут присоединяться те территориальные общности, которые пожелают этого.

Таким образом, политическую социализацию, – с одной стороны, с другой, – формирование совокупной общности граждан, проживающих в едином федеративном пространстве, можно считать взаимосвязанными процессами складывания федеративной политической культуры. Именно это обстоятельство, т.е. развитие одновременно двух противоречивых, но взаимосвязанных процессов, создает потенциал перманентного внутрифедерального конфликта. Этот конфликт основан на неизбежности взаимозависимости, поэтому единственным средством его разрешения может быть трансформация его в форму конкуренции. Так, М. Гродзинс называет федерализм “антагонистическим сотрудничеством” /125, с.327/, подразумевая под этим возможность членов союза участвовать в совместных предприятиях при условии регулирования их действий совместно установленными правилами, т.к. отношение их друг к другу можно выразить формулой “притяжение-отталкивание”. Это значит, что такого рода антагонизмы априори заложены в социальных интеракциях. “Регулирование конкуренции братских отношений” (a brotherhood of tempered rivalry) /там же/ следует рассматривать как составную часть федеративной политической культуры, без которой в многосоставном обществе невозможно формирование компромиссной модели поведения граждан, позволяющей многие конфликты разрешать ненасильственными мерами.

#### 1.5.2. Территориальное распределение политической власти.

Этот фактор является еще одной важной политической предпосылкой федерализма. Известно, что деление мира по территориальному принципу так же старо, как и существование самого человечества. Известно также, что люди, в отличие от животных часто жаждут приобретения гораздо больше территорий, чем они в этом нуждаются. В отличие от животных они могут не только делить территории между собой, но и объединять их. Таким образом, человек, будучи “животным социальным” является также “животным территориальным” /96/.

Территориальное распределение политической власти становится более сложным и конфликтным после того, как принцип разделения власти находит свое широкое применение на практике, особенно в тех случаях, когда дело касается многосоставных обществ. Так, известный британский политический философ Г. Ласки (1893-1950) в 1939 году, а У. Ливингстон в 1952 году независимо друг от друга пришли к следующему выводу: если в обществе слабо выражено разделение политических функций, то в государстве формирование федеральных структур либо затруднено, либо невозможно /см. 132, с.14/. Здесь вновь уместно вспомнить о федеративной политической культуре, основу которой составляет институт общественных коммуникаций: если этот институт не сложился или действует очень слабо, то взаимосвязи людей в обществе, в основном, формируются по вертикали, причем “сверху – вниз”, горизонтальные же связи выражены слабо или вовсе отсутствуют. Слабая практика общественного взаимодействия при условии неразвитости общественно-политической инфраструктуры (политические союзы, ассоциации, партии, кооперативы, профсоюзы, и т.п.) позволяет сохранять монополию государства на власть.

Для того, чтобы сделать политическую систему эффективной, а императивную природу власти более рациональной, в странах с либерально-демократическими традициями (под влиянием гражданского общества) политическую власть расщепляют по функциональному или территориальному признаку, или одновременно по тому и другому. Но современное государство, какой бы политической системой оно не обладало – авторитарной, тоталитарной или, тем более, демократической, не может обойтись без разделения власти. И причина здесь проста: правители не могут сосредоточивать свое внимание одновременно на всех проблемах. Нет нужды говорить, насколько остро эта проблема стоит в многосоставных обществах. Здесь одной из главных задач организации территориальной власти является делегирование части властных функций одним уровнем власти другому. Нечеткость или неясность в распределении территориальной власти может вызвать кризис государственного управления и негативно влиять на государственное устройство в целом. Концентрация власти в сегментах за счет Центра может привести к разбалансированию политической системы и распаду союза; консолидация власти в Центре за счет сегментов может изменить форму государственного устройства – федеративную на унитарную, а главное – вызвать острые межсегментные конфликты.

Степень территориального и функционального распределения центральной власти влияет на последствия ответственности и автономии территориальных и функциональных органов власти и зависит от следующих факторов:

-смена политической системы (например, авторитарная система меняется на

демократическую, соответственно происходит территориальное и функциональное перераспределение власти);

-институциональные изменения (т.е. изменения, происходящие время от времени внутри самой политической системы, вызванные эволюцией общественных отношений, изменением социальной роли государства и т.д.) /96, с. 5/;

-личный фактор (например, в России с приходом Путина к власти в 2000 году произошло некоторое перераспределение федеральной власти в связи с установлением семи федеральных округов).

Спектр вариантов распределения власти достаточно широкий: от тоталитаризма (при котором объединение возможно лишь в форме квази-федерации) до конфедерации. Как отмечает Духачек, различие в степени распределения власти кажется скорее качественным, чем количественным и зависит от способности политической системы к гибкому изменению /там же, с.6/. Но, не взирая на типы политических систем, везде (в федеративных государствах) существует проблема обнаружения границы между общими (федеральными) и специальными (локальными) интересами. В лучшем случае эта граница едва-едва видна. Объяснение этому может быть следующее. Во-первых, власть с трудом поддается точному измерению. Например, когда говорят о равном распределении властных полномочий, то, скорее, это воспринимается как метафора, т.к. властные полномочия нельзя разделить с математической точностью. Количество власти или сумму властных полномочий чаще всего бывает трудно определить. Например, М.С. Горбачев, будучи президентом одной из самых больших стран в мире, наделенный неограниченными властными полномочиями, часто говорил о том, что ему их не хватает.

Во-вторых, динамичное развитие экономических, технологических, социальных, политических процессов, так или иначе сближают интересы части и целого, периферии и Центра, поэтому в определенные периоды времени Центр делегирует часть полномочий периферии, с изменением же времени или ситуации – наоборот: периферия – Центру. Особенность этой делегации заключается в том, что она никогда не проходит гладко, без столкновения интересов разновыровневых властных структур.

Территориальное распределение политической власти является одним из важнейших признаков федерализма еще и потому, что предполагает установление равновесия между частями и целым. Это находит свое выражение в следующем:

-“разгрузка” или освобождение Центра от тех полномочий, которые вполне под силу субтерриториальным единицам, что делает федеральную власть более действенной;

-мобилизация местной инициативы и повышение ответственности на местах, т.к. люди обычно больше заботятся о том, что им ближе;

-обеспечение лучшего функционирования органов управления на всех уровнях: федеральном, региональном, местном;

-налаживание двухстороннего канала связи и информации “Центр – субтерритории – Центр”.

Смысл территориального политического разделения власти заключается в

обеспечении действенного управления многосоставным государством, которое при этом не обязательно должно иметь или имеет форму федерации. Однако наличие федеративного общества, даже если его обрамляет квази-федеративное государство, требует четкого разделения власти по территориальному и функциональному признакам.

### 1.5.3. Республиканизация.

Территориальное политическое разделение власти в период складывания национальных государств в мире стало дополняться процессом республиканизации, через который “прошли” только те сегменты, которые сумели сохранить свою автономность в ходе регионального структурирования пространства, включившись в экономическую, социальную, политическую жизнь на национальном и транснациональном уровнях. Формированию политической основы федерализма в значительной степени способствовал переход от абсолютистской формы правления к республиканской, строящейся на принципе разделения власти. Начиная с эпохи буржуазных революций в Западной Европе XVII-XVIII веков, процесс республиканизации был тесно связан с такими явлениями, как конституционализм и представительная демократия, которые способствовали приобретению рядом западных многосоставных обществ формы федеративного государства.

В российском контексте республиканизация (как и российская государственность, в целом) имеет свою особенность, которая выражена фрагментарностью или прерывистым характером развития: после свержения монархии предпринимались попытки превратить империю в республику, но образование советского государства резко ограничило потенциал республиканизации, сводя ее, по преимуществу, к внешней форме. Республиканизация перестроечного периода пересеклась с федеративным переустройством государства – СССР в РФ и включила в себя следующие черты:

- потенциал приобретения государственной самостоятельности субъектами союза (что же касается этнических субъектов, то их потенциал включает в себя и попытку приобретения государственного суверенитета);

- ограничение централизованной политической власти путем передачи части ее функций субъектам союза;

- возможность установления отношений (в первую очередь, в рамках экономического и культурного обмена) с иностранными государствами.

Эти черты свидетельствуют о создании предпосылок для формирования нового российского федерализма, т.к. республиканизация (со всеми плюсами и минусами) усиливает многосоставность, “обрекая” тем самым сегменты либо на необходимость развития полноценного федерализма, либо на возврат к унитаризму.

Республиканизация, которая в большинстве случаев представляет собой современную политическую форму укрепления автономии, не противоречит федерализму, если ее рассматривать как подготовительную стадию для создания сильного и равноправного союза /41, с.3-5/. С этой точки зрения, республиканизацию следует воспринимать как политическую предпосылку федерализма. Но если республиканизация происходит в многосоставном государстве, пре-

имущественно, по этническому основанию, то формирование федерализма будет затруднено или даже невозможно, т.к. деление территориальной власти по этническому принципу всегда сопряжено как с явными, так и скрытыми конфликтами, несущими в себе опасность сепаратизма и сецессии. В таких случаях республиканизация может приобрести негативный оттенок и превратиться в антифедералистскую предпосылку.

#### 1.5.4. Политическая интеграция: гетерогенная и автономная.

Как известно, качественной стороной федерализма, позволяющей раскрыть его понятийную сущность, является интеграция, представляющая собой “одно из средств органического соединения... разрозненных общин” /58, с.176/. Поэтому федерализм, по определению А.С. Яценко, это форма выражения политической интеграции человеческих обществ /там же/.

Несмотря на то, что вопрос политической интеграции стоит в центре концепции федерализма, тем не менее, после блестящей работы А.С. Яценко (1877-1934), отечественного ученого-правоведа и философа, на протяжении почти всего XX века (вплоть до восьмидесятых годов) этому вопросу уделялось незначительное внимание, не только в теоретических, но и эмпирических исследованиях /98, с.13/. Вероятно, это можно объяснить существованием в политической науке широко распространенного мнения относительно того, что федерализм тождественен понятию децентрализации, и с этой точки зрения, политическая интеграция при исследовании федерализма сводилась лишь к вопросу построения модели федерации с сильным Центром, имеющим многосторонние связи с периферией. Федерализму, как таковому, в этой модели как бы нет и места, т.к. его роль сводится к способу, обеспечивающему интеграцию “разделенных сегментов”. С этой точки зрения, федеральная интеграция мало чем отличается от интеграции унитарной системы. Однако федеральная модель политической интеграции предполагает усиление Центра не как антипода (или в качестве противовеса) периферии (в отличие от других моделей), а – в качестве механизма структурной связи Центра и периферии, что существенно меняет отношения между ними, т.к. подобная модель отношений способствует тому, что и целое, и части могут извлекать выгоду одновременно /там же, с.14/.

Суть политической интеграции федерализма можно выразить формулой “единство в многообразии” /171, с.46/, что означает для частей возможность осуществлять самоуправление со всеми вытекающими последствиями (сохранение своей самобытности, а не растворение в целом, несение политической и юридической ответственности и т.д.). Именно с этих позиций можно говорить о двух видах интеграции в многосоставных обществах: а) гетерогенной и б) автономной.

Гетерогенная интеграция означает, во-первых, то, что границы, разделяющие общества на сегменты, становятся более прозрачными (но не исчезают), во-вторых, что устанавливаются границы общественного единства /68, с.132/. Возникающее согласие или, лучше сказать, примирение или гармония между различными частями многосоставного государства означает не растворение их друг в друге, а соединение при условии сохранения их своеобразия для достижения определенных целей и выполнения конкретных задач.

Исторический опыт развития государств показывает, что потребность в объединении отдельных сообществ людей для достижения общих целей уходит в глубь веков. Такого рода объединения нередко носили политический характер и, чаще всего, формировались на определенный и четко обозначенный промежуток времени с конкретной целью: защита от внешних врагов /см. 173, с. 4/.

Формы объединения частей в целое, как правило, обуславливаются не только традициями и уровнем развития государственности конкретного общества, но в значительной степени, таким характером связей, возникающих между политическими, социально-культурными, экономическими и т.д. силами общества, который несет в себе потенциал соглашения и договора, иначе говоря, потенциал федерализма.

Сообщественная власть, образуемая посредством суммирования властных полномочий, делегированных различными территориями, составляющих целое – качественная черта федерализма, обусловленная интеграцией. Это означает, что процесс складывания общесоюзной (федеральной) власти пронизывает снизу доверху все уровни власти отдельных государственных образований и/или сообществ, находящихся в едином государственно-правовом пространстве, создавая тем самым предпосылки для формального равенства властных структур, что позволяет этим отдельным образованиям в качестве самостоятельных участников федеральной власти сохранять за собой известную долю автономии.

Отличительным признаком гетерогенной интеграции является возможность постоянного продуцирования консенсуса, необходимость в котором возрастает по мере увеличения дифференциации интересов, чему гетерогенные общества подвержены в гораздо большей степени, чем гомогенные /127, с.11/. Объем дифференцированных интересов в каждой составной единице гетерогенного общества также разный и зависит от степени автономной интеграции.

Автономная интеграция означает процесс единения внутри автономной единицы и в противоположность гетерогенной интеграции, которая несет в себе потенциал конфликта и конфликтогенную проблему распределения властных полномочий внутри интегрированного целого, обладает менее агрессивным и конфликтным характером. Качество автономной интеграции (т.е. вопрос о том, насколько прочно единство внутри отдельной части) определяет степень консенсуса: чем прочнее единство, тем меньше потребности в консенсусе. Выделяют три пути автономной интеграции, различаемых по временному основанию.

1. *Telos* (от греч. *telos, teleos* – цель) – первый путь обращен в будущее федерализма и ориентирует предполагаемых участников союза на определенные цели интегрированного сообщества. Иначе говоря, перед любым субъектом, входящим в союз, стоит вопрос о его перспективах в этом союзе. В данном случае консенсус конструируется в направлении к политическому “идеалу”. Хотя, как отмечает германский политолог Йозеф Вайлер, дискурс со ссылкой на идеалы является довольно щекотливой или деликатной темой, особенно если вспомнить такие “идеалы” прошлого, как коммунизм в России или фашизм в Германии. Подобные идеалы, как правило, убивают самих себя /242, с.437/. Именно поэтому следует достаточно осторожно относиться к тому, что именно тот или

иной идеал (федерализма или чего-то другого) является для многосоставного общества единственным и необходимым.

2. Ethos (от греч. *ēthos*, *ēos* – нравы, нравственность) – второй путь ограничивается настоящим временем. Консенсус здесь приобретает модус взаимозависимости и взаимообусловленности. В основе этого пути автономной интеграции лежат ценности и моральные постулаты, разделяемые большинством конкретного сообщества. Формируемая сообществом модель взаимодействия непременно включает в себя не только собственные духовные ценности, но и того интеграционного целого, составной частью которого данное сообщество является /127, с.12/. И хотя духовная интеграция является залогом политической и экономической интеграции, однако проблема здесь заключается в том, что “содержательные критерии” системы общественной морали (т.н. “морального кода общества”) с трудом поддаются определению, за исключением, может быть, тех норм права, которые наверняка определяют “безнравственные поступки”. Но таких норм, как известно, гораздо меньше, чем безнравственных поступков. Сложность определения духовных ценностей, одинаково разделяемых, как частями, так и совокупным целым, создает проблемы, разрешение/нерешение которых либо обеспечивает интеграцию, либо способствует дезинтеграции/166, с.19/.

3. Третий путь – исторический, своими корнями он уходит в прошлое, но тесно связан с настоящим и, бесспорно, влияет на будущее. Так, объединение и распад гетерогенных государств, чаще всего, связаны с вопросом национальной идентичности. Потенциально условиями идентификации совокупных граждан являются: исторический опыт, хозяйственно-экономическая однородность, язык, культура, религиозные традиции, общая судьба, этос, геополитическое положение /там же/.

В процессе интеграции эти свойства смешиваются и в результате складываются, как было отмечено, “федеральные нации”. Но наряду с этим сохраняются свойства и критерии, присущие отдельным территориальным или социальным сообществам (автономная интеграция).

Таким образом, природа федерализма характеризуется двумя противоречивыми процессами, нарушение баланса между которыми часто приводит к дезинтеграции, т.е. разрушению федерализма, распаду федеративного союза. Причины дезинтеграции или распада многосоставных государств, как правило, представляют собой целый комплекс. Но на наш взгляд, определяющим фактором для интеграции или дезинтеграции многосоставных обществ являются вышеперечисленные способы автономной интеграции, т.к. любой общественный и/или государственный союз, формируемый на демократических принципах или стремящийся к этому, складывается снизу – вверх, что говорит о ясности намерений, создающих такой союз.

Федерализм можно рассматривать как один из типов политической ассоциации, который больше, чем другие предоставляет возможности для адаптации и сосуществования гетерогенных сообществ, разговаривающих на разных языках, исповедующих различные религии т.д. Так или иначе, отдельные сооб-



щества, проживающие на одном территориальном пространстве, объединены общими интересами (безопасность, торговля, коммуникации), удовлетворить которые только собственными усилиями они не в состоянии.

В России же, по причине гетерогенной структуры ее политического и социокультурного пространства, социальные и политические условия федерализма не были столь адаптивны к общественно-политической сфере, как на Западе, поэтому для российского федерализма характерно противоречие между формой и содержанием. На это оказал влияние и тот факт, что форма федеративного устройства появляется в России раньше, чем социально-политическая основа для развития собственно федерализма: в России сначала государство приобретает форму федерации (СССР – РФ), затем предпринимаются попытки сформировать основу федеративных общественных отношений (разделение власти, гражданское общество с развитыми горизонтальными связями и т.д.), т.е. все то, что должно соответствовать собственно федерализму, и что должно служить основой для федерации, если российское общество заинтересовано в сохранении этой формы государства.

В целом, давая определение федерализму, следует подчеркнуть, что он характеризуется добровольным объединением свободных людей в определенного рода (как государственные, так и негосударственные) сообщества. Он реализуется как через горизонтальные связи путем объединения людей для совместного выполнения определенных задач на основе принципа самоуправления, так и через вертикальные связи, основу которых составляет участие граждан многосоставного государства в формировании представительной власти на различных уровнях (центральном, региональном, местном) власти.

### *Резюме*

Давая определение федерализму, следует исходить из нескольких отправных пунктов, в каждом из которых акцентируются те или иные его признаки и предпосылки: во-первых, наличие многосоставного общества, представляющего собой единый, но состоящий из отдельных сообществ людей, “федеральный народ” (или “федеральную нацию”), установленного федеральной конституцией; во-вторых, федерализм – территориальное распределение политической власти между несколькими уровнями государственного пространства: национальным (федеральным) – региональным (субфедеральным) – местным (локальным); в-третьих, современное понятие федерализма, которое подчеркивает разделение функций, вырастает из более раннего понятия федерализма, как способа политической организации власти, который предусматривает создание центрального правления при помощи автономных единиц. Отсюда следует, что федерализм – это политическая организация, в которой функции власти разделены между ее различными уровнями таким способом, благодаря которому все уровни власти, находясь во взаимодействии друг с другом, могут принимать решения самостоятельно.

Федерализм можно оценить и как модель политики, строящейся на согласованном взаимодействии акторов государственной и негосударственной сфер на всех уровнях власти. Рассмотрение социальных (в широком смысле) призна-

ков федерализма, приводит к выводу, что его можно рассматривать как явление, связанное как с государственной, так и с негосударственной сферами.

Федерализм – это комплекс идей о принципах, структуре и социальной ценности объединения различных культур, сообществ, соседних территорий в единое государство с целью более эффективной мобилизации и использования природных, материальных и людских ресурсов, а также – обеспечения внешней безопасности. Поскольку природа федерализма определяется степенью прочности соединения единства и многообразия, то причину различия между ними следует рассматривать в культурно-традиционном, идейно-историческом и эмпирическом аспектах.

Категория федерализма включает в себя настолько широкий спектр политической организации и политических действий, что его можно трактовать как классическую концепцию ценности политического подобно теории демократии, но в отличие от последней, он все же немного легче поддается определению /98, с. 28/. Поэтому понятие федерализма, прежде чем приобрести более пафосное звучание в сочетании с такими терминами, как государство, власть, управление, конституция и т.п., было тесно связано со стремлением каждого индивида к заключению разного рода союзов с целью удовлетворения своих потребностей и интересов – семьи, общины, государства. В связи с этим возникает вопрос об истоках федерализма.

## ***2. Исторические и идейные истоки федерализма***

Необходимость обратиться к историческим и идейным истокам федерализма объясняется тем, что федерализм, в отличие от других теорий, получал свое практическое воплощение уже в далеком прошлом, а также – присутствует в настоящем и имеет перспективы на существование в будущем. Кроме того, это тем более необходимо, что не только существующее множество теорий федерализма противоречиво, но и практика реализации федерализма настолько пестра и разнообразна, что впору в отдельных случаях задаться вопросом, где больше федерализма: в федеративных (согласно конституциям) государствах или в демократических, унитарных, децентрализованных системах последней трети XX- начале XXI века? Особенно остро эти разнообразия обнаруживаются, когда речь идет о национальных формах федерализма в государствах с явно выраженной тенденцией к централизму (Россия, страны Латинской Америки и Африки, в недавнем прошлом Югославия, ФРГ).

Примечательно, что в семидесятые годы XX века председатель “Федералистского движения” Баварии Гельмут Калькбреннер (1930-1984) отмечал, что в политических и правовых учениях именно этих стран нет такого относительно ясного понимания федерализма, как в политических науках стран классического федерализма (США, Канады, Великобритании) /135, с.16/. Неопределенность и нечеткость в понимании федерализма намного сужает сферу его применения, сводя ее преимущественно к форме. Возможно, именно это обстоятельство мешает взглянуть на федерализм гораздо шире – федерализм как образ

жизни, тем более, что человечеству знаком прототип такого существования людей – древнегреческие города-государства.

### *2.1. Греческий полис как прототип объединенных сообществ*

Полисы представляли собой сообщества свободных (т.е. не рабов) людей, которые образовывали единство на основе самоуправления (автономии). Основу такого союза сообществ свободных граждан составляло добровольное подчинение частей целому. Свобода частей являлась основным элементом политического устройства. Собрание свободных граждан лежало в основе не только управления, но и судьбы полиса. Политическое воспитание граждан было таковым, что каждый из них должен был чувствовать себя ответственным за благо объединенных сообществ. Тем более, что судебные и управленческо-распорядительные функции выполняли сами граждане в качестве ответственных лиц, назначаемых Народным собранием /там же/. Такое свободное самоуправление граждан в греческих полисах способствовало расцвету консоциативной культуры, определявшей политическую динамику античной Греции.

Древнегреческие полисы можно расценить как архетип свободного политического союза, являющего собой антипод восточной деспотии. Именно этот порядок общественной и политической жизни Древней Греции нашел классическую философскую интерпретацию в трудах Аристотеля и, прежде всего, в его знаменитой “Политике”, в которой содержится образец идеальной конструкции союза городов-государств. Согласно Аристотелю, началом любого сообщества является человек, т.к. он нуждается в общении, в единении с себе подобными для воспроизводства и совершенствования. Потребность в общности приводит к необходимости объединения. Так складывается многоуровневая организация общественного порядка: семья, община, союз общин, полис. Конечной целью полной автаркии является полис, который возникает на основе объединения многих поселений. Главная задача, которую ставили перед собой государственные мужи в античных полисах – это не реализация власти (как самоцель), а достижение “благости”, т.е. счастливой и прекрасной (свободной) жизни для объединенных в единое целое свободных граждан.

Поэтапное возникновение и соединение общественных образований – семьи, общины, союзов общин – со временем образовывали структурные элементы протогосударственности. Все то, что стало составлять фундамент любого государства – многочисленные взаимосвязи людей, образующие семьи, общины, поселения, союзы, установленные правила сосуществования, территориальные границы, отделяющие полисы друг от друга, имело первооснову: индивид и его семья. И это удалось показать Аристотелю в “Политике”: он связывает индивида с общиной, часть с целым, общее с особенным. В его политическом учении явно прослеживалась мысль о потребности человека к единению. С этой точки зрения, можно увидеть истоки федерализма в политическом устройстве античных полисов, которые справедливо считают прообразом государственных союзов, начавших возникать в период позднего средневековья.

## 2.2 Швейцарская конфедерация (Die Schweizerische Eidgenossenschaft)

Первый в истории человечества федеративный союз (политико-территориальное объединение нескольких частей в целое) был создан с целью обороны от покушения на независимость средневековых свободных государственных образований. Речь идет о борьбе трех лесных кантонов Швейцарии (Ури, Швиц и Унтервальдена) с Габсбургской империей. Эти кантоны в 1291 году воспользовались ослаблением Габсбургов (после смерти императора Рудольфа I Габсбурга) и возобновили “Вечный союз”, заключенный ими ранее, в 1273 году, но успевшего к моменту усиления борьбы с Габсбургами распасться.

Договором от 1291 года были заложены основы Швейцарского союза, как фактически самостоятельного государства в рамках “Священной Римской империи”. Этот союз базировался на свободолюбивых, демократических традициях и был направлен против произвола и угнетения. Дух солидарности или товарищества (Genossenschaft) и свободы отразился даже на названии этого союза – Eidgenossenschaft – “товарищество, скрепленное клятвой”. Немецко-говорящие швейцарцы до сих пор называют федерацию “Eidgenossenschaft”. Термин “Genossenschaft” можно понимать и как ассоциацию. Таким образом, “Eidgenossenschaft” – ассоциация, скрепленная особым обязательством в форме взаимной клятвы. Гражданина Швейцарии нередко называют “Eidgenosse”, т.е. участник соглашения, товарищ, связанный клятвой /там же, с.18/.

“Вечный союз” представлял собой не только объединение трех кантонов, скрепленное договором-клятвой и направленное против внешнего врага, но и рассчитанную на длительный срок коалицию трех земель (территорий), главной функцией которой было обеспечение жизненных благ (самоцелью союза была не столько оборона от внешнего врага, сколько благо граждан кантонов, понимаемое, прежде всего, как свобода самовыражения и самоорганизации) посредством совместных (объединенных) усилий. Поэтому одной из главных функций Союза было обсуждение вопросов, затрагивающих общие интересы объединенных кантонов, проводимое в форме так называемых “Tagsatzungen” – заседаний представителей кантонов. Швейцарские “Tagsatzungen” в определенной мере можно считать прообразом нынешних согласительных комиссий, без которых не обходится ни один современный парламент, особенно если речь идет о многосоставном государстве /там же/.

Вскоре к этому союзу присоединились и другие близлежащие земли, и связь между кантонами стала еще теснее, несмотря на то, что последние, в принципе, не отказались от своего суверенитета. При всей верности Союзу, которую рьяно проявляли кантоны, они столь же яростно охраняли свою автономию. Это выражалось в том, что все объединившиеся кантоны имели различные формы государственного устройства: Берн управлялся как городской патрициат, Цюрих – как корпорация семей аристократов, Швиц, Ури, Унтервальден, княжество Нойебург управлялись демократическим способом – посред-

ством ландгемайнде.<sup>6</sup> Кантоны, входящие в союз, отличались и размером территорий (одни были карликовые – Цвергау, другие очень крупные – Берн), и разноязычием (одни кантоны говорили на немецком языке, другие – на латинском, третьи – на французском, четвертые – на итальянском языках) /там же/. Тем не менее, удалось объединить эти различные сообщества в один политический союз, который, претерпевая исторические трансформации, дожил и до сегодняшнего дня.

Корни эффективности Швейцарской федерации в немалой степени связаны с солидарностью (товариществом), как исторической традицией общественной жизни, способствовавшей со временем созданию равноправного союза. Под “товариществом” понималось также и то, что ни один кантон не захочет (но не не сможет) по своей собственной воле выйти из союза, т.к. целью союза являлось служение кантонам, а не наоборот, а целью кантонов – обеспечение свободы и демократии своим гражданам в виде самоуправления. Эти взаимообусловленные цели способствовали прочному скреплению союза: кантоны сохраняя свою автономию, обеспечивали союзу высокую функциональную способность /134, с.12-13/.

### *2.3. Исторические примеры средневековых федераций*

Еще одним хорошо изученным в истории примером федеративного союза в период позднего средневековья являются Соединенные провинции Нидерландов (фактически союз из семи провинций сложился в 1572 году, а юридически был оформлен в 1579). Так же, как и в случае со Швейцарским союзом, причиной объединения Нидерландов явилась борьба с Испанией за свою независимость, а главной целью союза – сохранение самобытности провинций в рамках сильного и целостного государства.

С этой точки зрения, первые федерации, которые часто называют в научной литературе конфедерациями из-за того, что они представляли собой союз разнотиповых сообществ с недостаточно сильной центральной властью, можно, тем не менее, считать образцом федеративного устройства, т.к. здесь удалось совместить многообразие с единством, общее с особенным, а также – обеспечить эффективное взаимодействие различных частей единого государства. Так, этот плодотворный симбиоз многообразия и единства до сих пор обеспечивает жизнестойкость Швейцарской федерации. Государственность же Нидерландов после многих исторических преобразований пошла по другому пути.

Следует отметить, что в Западной Европе в средние века было немало различных форм союзов, структурированных на основе взаимных договоров: союзы городов, коллегии имперских сословий, духовные товарищества, рыцарские ордена и т.д. Всех их отличала одна общая черта – самоуправление. Идея самоуправления городов получила широкое воплощение с XI века в Италии, с XII века – Франции, с XIII века – Германии и т.д. Города здесь развивались как организованные на принципе товарищества объединения свободных граждан в

---

<sup>6</sup> Landgemeinde – собрание общины или общий сход членов общины; эта форма управления на местах сохранилась в Швейцарии до сих пор.

духе консоциативной этики. Многообразные формы общественных отношений, получившие развитие в общинах и городских коммунах, способствовали зарождению соответствующих идей и появлению сложной сети экономических (хозяйственных) соглашений.

Фундаментом нарождающейся буржуазии стал труд, а не завоевательные походы, как у феодальной знати. Развитие торговли, ремесел и городов возвести приход новых общественных ценностей, в основе которых – труд человека и его результаты. Именно ремесленничество и торговля способствовали расцвету таких городов как Флоренция, Венеция, Генуя, Париж, Севилья, Гамбург, Ульм, Бремен, Страсбург и т.д., а в России – Новгород и Псков. Профессиональные и общественно-духовные ассоциации привели к образованию в городах гильдий и корпораций, которые для своих членов устанавливали обязательные правила поведения и предлагали соответствующий образ жизни – корпоративный, т.е. основанный на совпадении интересов и потребностей отдельных групп людей. В основе образования гильдий лежали солидарность и общие интересы. Их влияние на города было настолько велико, что от их состояния долгое время зависела судьба городов /122, с.358/.

Модели взаимосвязей как внутри корпораций, так и между ними оказали влияние на возникновение *союзов городов* (например, Ганза, Союз Рейнских городов, Швабский Союз и т.д.). В их основе лежали те же принципы: наличие отчетливо выраженных общих интересов, солидарность и самоуправление.

Опыт создания государственных союзов усилил в средние века интерес к так называемой федеральной теологии, зарождение которой было связано с толкованием текстов Старого и Нового Заветов, в которых присутствует латинское слово “foedus”, близкое к древнееврейскому “b'rit” (berith), означающее “соглашение, договор». Так, во всяком случае считает один из современных исследователей организации древнееврейских общин, а также проблем современного федерализма Элазар, который увидел смысловую связь латинского “foedus” с древнееврейским “b'rit”. Элазар считает этот термин фундаментальным понятием в теологии и понимает его как “соглашение с Богом” /101, с.9/.

#### 2.4. Федеральная теология

Распространению представлений о федерализме способствовала религиозная доктрина о “союзе” между Богом и человеком согласно Священному писанию. “Foedus” как в Старом, так и в Новом Завете является ключевым библейским понятием. Именно оно легло в основу сформировавшегося и получившего свое развитие в XVI-XVII вв. религиозного течения под названием федеральной теологии, оказавшей большое влияние на формирование теории федерализма /135, с.14-15/. В основе этого течения лежал теологический способ рассмотрения государственных союзов – с точки зрения союза между Богом и людьми, рассматриваемого в качестве фундаментального принципа человеческого существования.

Идея союза Бога и человека особенно усиленно стала трактоваться средневековыми богословами именно в тот период времени, когда в христианстве

появилось третье направление (после католицизма и православия) – протестантизм, в основе которого лежал главный принцип – согласие, означающее согласие христианина-протестанта с Богом, с самим собой и *другими* христианами. Показательно то, что, например, все основные труды основателя немецкого протестантизма Мартина Лютера были объединены в 1580 году в т.н. *Книгу согласия*<sup>7</sup> /244, с.27/.

Для понимания сущности федерализма определенный интерес в теологических учениях о союзе Бога и человека представляет учение о трех формах союза /144, с.36/.

Естественный союз, который сложился между Богом и Адамом (как представителем всего человечества) до грехопадения, т.е. до того времени, пока Адам не нарушил условия этого договора: не вкусил запретного плода. Бог создал человека по своему образу и подобию и поэтому заключил с ним равноправный (естественный) договор, но его нарушение изменило статус человека в союзе с Богом: он перестал быть ему равным, т.к. нарушил условие договора. Адам обладал подлинной свободой до тех пор, пока соблюдал условие договора, после грехопадения он превращается в раба.

Союз Божьей милостью, т.е. союз без каких-либо условий со стороны Бога, Бог отказывается их устанавливать, т.к. человек пренебрег самым важным элементом договора – соблюдением соглашения. Но Бог предоставляет человеку еще один шанс: он устанавливает с ним союз на основе своей милости, плата за которую возложена на Иисуса Христа, искупающего грехи человека. Поэтому новый союз имеет единственный Центр – это распятие и вера в возрождение божьей милости в результате примирения (соглашения) человека с Богом. Так появляется основная идея федерализма – консенсус (согласие).

Сущность этих союзов разная. Человечество, как известно, унаследовало вторую форму союза с безусловным Центром, на который возлагают надежду все участники союза, “вера в Центр” – это ожидание от него достижения *цели союза*: свободы, независимости участников союза в рамках сильного политического объединения, обеспечивающего защиту и безопасность в ответ на готовность содействия Центру, сформированному при участии членов союза.

Союз, основанный на Законе, данном Богом (т.е. на законе нравственности – товариществе, солидарности) понадобился для того, чтобы у человека не возникало искушения нарушить договор, данный божьей милостью. Бог установил правила поведения для человека, благодаря которым союз с ним может существовать. Этот закон есть ничто иное, как традиция, как уходящий в глубь веков обычай, которым нет рационального объяснения: люди не смеют нарушать традиции и обычаи потому, что “так было всегда”. Федеральная теология – есть первоначальный дух федерализма.

Это учение о трех формах союза Бога и человека стало интеллектуальной основой реформаторского крыла протестантизма в XVI веке. И вряд ли можно считать совпадением тот факт, что федеральная теология зародилась в период

---

<sup>7</sup> Речь идет о символических книгах Лютера: Большом и Малом катехезисах (1529), составленными Ф. Меланхтоном, Аугсбургском исповедании (1530), “Апологии”, Шмалькаденских статьях (1537) и Формуле согласия Лютера (1580).

Реформации в четырех интеллектуальных центрах Швейцарии (Базеле, Берне, Женеве и Цюрихе) и получила распространение по всему миру. Хотя у ее истоков стоял Ж. Кальвин, наиболее полно идеи федерализма в сочетании с теологией и политикой были выражены Ульрихом Цвингли (1484-1531) и его преемником Генрихом Буллингером (1504-1575) /98, с.139/.

Цвингли, швейцарский церковный реформатор, противопоставивший княжеской лютеранской реформации республиканизм своей церкви, признавал общественный характер светской власти, и вместе с тем, отстаивал право народа не повиноваться власти, если она становилась тиранической и попирала “божественные законы”. Его “67 тезисов” (1522) легли в основу нового направления протестантизма – цвинглианства. С 1523 года Цвингли и его сторонникам удалось осуществить реформу церкви и политического строя, в результате которой власть в Цюрихе перешла от олигархического Малого совета в руки Большого совета, где господствовали *цехи*.<sup>8</sup> Это теологическое акцентирование теории объединения частей в целое современными исследователями федерализма /см. 98;147;201;221/ расценивается как прорыв в политической мысли средневековья, с помощью которого и начала складываться современная политическая концепция федерализма.

### 2.5. Иоганнес Альтузиус – основатель политической теории федерализма

Систематизация политических учений о федерализме была впервые осуществлена Иоганном Альтузиусом (1557-1638),<sup>9</sup> немецким профессором права, поэтому его по праву можно считать родоначальником политической теории федерализма. В своем наиболее известном сочинении “Politika Methodice Digesta et exemplis sacris et profanis illustrata” (1603-1614)<sup>10</sup> он сконструировал такую политическую систему, в которой возможно разделение власти и осуществление политического плюрализма, и которая пронизана социальными отношениями, основанными на согласии и социальной солидарности /133, с.44-45/. Альтузиусу можно смело приписать авторство идеи *народного суверенитета*, положившей начало формированию федерализма в сословном государстве, основанном на применении силы в управлении со стороны нескольких различных центров княжеской (феодальной) власти. Альтузиус пытался доказать, что дуализм между сословиями и князем, проявляемый в управлении средневекового

<sup>8</sup> Цвинглианство победило в ряде городов Швейцарии, которые объединились вместе с Цюрихом в Союз евангелических кантонов. Но во время столкновения с католическими лесными кантонами, которые не поддержали реформаторское движение, Цюрихское войско было разбито в битве при Капеле 11 октября 1531 года. В этой битве был убит и один из создателей Швейцарской конфедерации – Цвингли.

<sup>9</sup> Альтузиус родился в Диденхаузене (графство Витгенштейн-Берлебург), изучал право в Базеле и Женеве, получил ученую степень доктора права в Женеве, с 1586 г. – профессор права в Высшей школе (Hochschule) Херборна, в которой несколько раз избирался ректором. В 1604 году он был вызван в г. Эмден, права которого он в качестве адвоката защищал. Здесь он включился в борьбу Эмдена с князем Энно III. За твердость и последовательность в отстаивании прав граждан Эмдена он был избран бургомистром и сумел проявить лучшие качества политика (неподкупность, справедливость, сумел освободить город от несправедливых налогов), кроме того, занимая пост бургомистра, он сумел реализовать некоторые свои политические идеи относительно федерализма.

<sup>10</sup> Далее, просто “Политика”.



государства, можно “снять” при помощи конституционного регулирования, что, по его мнению, возможно лишь путем создания федерации.

О. Гирке, посвятивший большую часть своего творчества анализу и толкованию учения Альтузиуса, обращает особое внимание на то, что для Альтузиуса субъектом политики является не индивид, а сообщество людей, поскольку он считал, что только *народ* может быть носителем всей полноты власти и *всеобщей компетенции* /122, с.214/. Объясняется это тем, что Альтузиус не разделял частную и общественную сферы, считая, что они теснейшим образом переплетены, ибо в симбиозе общественной жизни нет никого, кто мог бы выступить только в качестве частного лица. Следует признать, что, согласно Альтузиусу, политическое управление, в центре которого стоит *самореализация социальной тотальности*, не может иначе осуществляться, как через переплетение общественного и частного, общества и государства /132, с.196/.

## 2.6. Федерализм и народный суверенитет Альтузиуса

Альтузиус обращается к идее федерализма с единственной целью: обоснование необходимости *народного суверенитета*, пронизанного элементами холизма. Идея суверенного государства, обусловленная реализацией средневекового принципа государственного управления, основанного на “плюрализме применения силы”, предусматривает два пути развития государства – *корпоративный и кооперативный*, в основе которых лежит один похожий признак – *сообщество*, легко трансформируемое в *союз*. Западноевропейские государства, пройдя тот и другой путь, в конечном счете, выбирают последний, т.е. кооперативный.<sup>11</sup> Именно этот путь привел их к той форме федеративного государства, которую принято считать классической<sup>12</sup> /см. 238/.

Народный суверенитет Альтузиус не столько противопоставлял государственному (хотя, он ясно различал эти состояния) сколько “вплетал” или инкорпорировал его в “тело” государственного. Федералистское устройство представлялось Альтузиусу в виде ряда сообществ (*consociationes*), образованных на следующих друг за другом уровнях. Образованный таким образом союз он называл общественно-политическим (*consociatio politica*) /122, с.74/.

Разрабатывая идею народного суверенитета в рамках безусловного господства государства в лице Правителя, Альтузиус (помимо того, что это была своего рода борьба Альтузиуса-политика за территориальную независимость Эмдена) предвосхитил идею договора, получившую свое полное развитие в учении Локка о политическом трасте, Гоббса – о договоре принуждения и Руссо – об общественном договоре.

<sup>11</sup> Альтузиус разделял взгляды монархомахов, доказывавших, что обладателем суверенитета является народ, который по договору передает власть монарху и имеет право свергнуть его, если он нарушил условия договора (и тем самым превратился в тирана), и даже убить его.

<sup>12</sup> В отношении России следует сказать, что она выбрала для себя корпоративную форму союза, предполагающую жестко-иерархическую структуру государственно-общественных отношений и единый Центр принятия решений.

Альтузиус считал, что развитие государственного суверенитета предусматривает, прежде всего, концентрацию всех властных полномочий в одной точке. Суверенитет он оценивал как логически прогрессивное развитие дуалистическо-сословного государства, которое возникло не в качестве своей ранней, т.е. “незрелой” формы, а в качестве предшествующей формы, которая оценивалась Альтузиусом как “стратегический плацдарм” тех политических сил, между которыми решался спор (конфликт) о том, является ли суверенная власть “единой, неделимой и безусловной” или же над суверенной властью может еще более высокая власть /132, с.197/. Суверенитет, по Альтузиусу, представлял собой важнейший этап развития государства, прошедшего свой путь от сословно-дуалистической формы, представляющей собой монистический эквивалент централизма, до кооперативной, которую следует понимать как плюралистический эквивалент федерализма /122, с. 356/.

Следует сказать, что до Альтузиуса в средневековой политической мысли суверенитетом наделялось само государство, а носителем суверенной власти был тот, кто правил государством. Так, предшественник Альтузиуса – Жан Боден своим учением о суверенитете обозначил новый поворот в европейской политической мысли, противопоставляя национально-территориальную сферу сфере общественной, обозначая тем самым разрыв между естественным правом и теологией. Государство, согласно Бодену, возникает не под влиянием чьей-то воли (Бога или людей), а под влиянием естественной среды. Главным признаком государства Боден считал суверенитет. Государство само есть суверен, т.е. обладатель верховной власти. Все те, кто стоит во главе государства, являются носителями временных полномочий, даже диктатор не обладает постоянной властью, следовательно, по Бодену, он не может быть сувереном<sup>13</sup> /132, с.198/.

Суверенитет как принцип концентрации власти в одном Центре (как принцип господства государства) сыграл вполне определенную роль в истории европейских государств: он способствовал формированию федеративного начала (например, распад римской империи способствовал возникновению государственных образований, устанавливающих различные политические и территориальные союзы – Ганзейский союз и т.п.). Альтузиус один из первых предпринял попытку обоснования идеи плюралистического порядка, однако ему не удалось связать аристотелевскую идею полисного управления с национально-государственной идеей централизованного государства, как это позднее сделал Монтескье<sup>14</sup> /там же/.

Учение Альтузиуса о суверенитете достаточно противоречиво: с одной стороны, в его теории обнаруживается противопоставление народного суверенитета принципу федеративного устройства государства, но с другой, – Альтузиус не только противопоставляет суверенитет федерализму, но и использует понятие суверенитета в качестве эквивалента федерализма. Можно предполо-

<sup>13</sup> Как известно, учение Бодена о суверенитете явилось своего рода критикой средневекового универсализма.

<sup>14</sup> Следует отметить, что Монтескье затрагивает вопрос о федеральном принципе в чисто дискуссионном плане и не развивает его. Практическая реализация этого принципа Американской республикой XVIII века, послужившего защитой для создания сильной *союзной* (центральной) власти, повысила интерес к теории федерализма.

жить, что для Альтузиуса более всего была важна юридическая оформленность союза народа и государства (симбиоз частного и общего) и, таким образом, его конструкция федеративного государства исключала “дух федерализма” – автономии частей, составляющих целое. Однако это не совсем так. Дело в том, что Альтузиус один из первых исследователей природы федерализма обозначил проблему сохранения социально-экономических и культурно-религиозных отдельных сообществ (как сегментов некоего целостного образования) в пределах целого государства. Именно поэтому его “Политику” называют предвестницей современной политической теории федерализма /133, с.44-45/. Гирке отмечает, что народ (“*Volkskoerper*”<sup>15</sup>) у Альтузиуса является “федерально-организованной основой” и, благодаря своей тотальности, соответствует суверенитету. Поэтому федеральный суверенитет является у Альтузиуса выражением всеобщего единства и взаимодействия /122, с.281/.

Дальнейший процесс развития федеральных отношений в мире происходит в результате ограничения абсолютной власти, в какой бы форме она не выступала. В результате этого ограничения формируется государственный суверенитет со всеми его основными признаками (территориальная целостность, верховенство государственной (центральной) власти, внешнее признание данного государства другими государствами), свидетельствующие о том, что государство обладает наивысшей и неограниченной властью по отношению ко всем субъектам, находящимся в пределах его границ. Одновременно с государственным суверенитетом формируется также и народный суверенитет, выражающийся в способности социальных групп к самоорганизации и самоуправлению, что на деле должно означать ограничение всеислия государства волей одного индивида и/или совокупностью индивидуальных волей.

Несмотря на некоторое противоречие, обнаруживаемое между этими двумя формами суверенитета, они дополняют друг друга, поскольку, как известно, в основе государства лежит социальная организация, для проявления активности которой требуется политическая свобода. Существует причинная связь между общественной свободой и адекватной политической структурой: формирование суверенного народа, свободного в определенной степени от всеислия государства, все же может произойти только при условии государственного суверенитета, обладающего той структурой, в которой свободный гражданин наделяется качеством суверенности.

Внутреннее противоречие, выраженное, с одной стороны, стремлением к национальному единству, а с другой – потребностью в свободе, конечно, не может разрешиться только посредством общественно-федеральной организации, так как государство, как организационная форма, представляет собой культурно-историческую, властно-стратегическую и политико-территориальную целостность и с этой точки зрения не испытывает потребность в общественной свободе. Поэтому в данном контексте федерализм, как самостоятельную категорию политической науки, следует понимать не как государственно-демокра-

---

<sup>15</sup> *Volkskoerper* дословно переводится как “тело народа”, применяя именно этот термин, а не “*Volk*” (народ), Гирке подчеркивает тотальное единство общества, обусловленное объединением во имя общих целей.

тическую альтернативу, а скорее как социетальную альтернативу государственно-централизованной демократии /132, с.12-13/.

Во взгляде самого Гирке на природу суверенитета наблюдается различие основы естественно-правовой теории и теории общественного договора. Первая подчеркивает особое место (*Sonderstellung*) государства по отношению к любому другому общественному союзу и, как следствие этого, отрицает собственное социальное бытие общин и корпораций /122, с.332/. Вторая – теория общественного договора – напротив, утверждает в последовательной форме развитие этой идеи в направлении к федеральному (всеобъемлющему) союзу. Поэтому суверенитет, сформированный на основе общественного договора, предполагает необходимость сохранения определенной независимости общества от государства, заключающейся в свободе образования отдельных общественных союзов, в основе которых должно лежать естественное право, признанное государством /там же/.

Суверенитет, сформированный на основе общественного договора, напротив, предполагает необходимость сохранения определенной независимости общества от государства, заключающейся в свободе образования различных общественных союзов, в том числе и федеральных. В учении Альтузиуса общественное соединяется с государственным на естественно-правовой основе. Смысл такого органического единства<sup>16</sup> заключается в том, что индивид рассматривается им как “клетка” общественного организма, которая возникает не из единства целого а priori, а как следствие *договорного установления целого*, состоящего из конститутивных (определяющих, основополагающих) частей. Таким образом, *естественный статус индивида определяется законом, установленным государством*. Как комментирует Хюглин, это своего рода жертва, которую приносит индивид во имя достижения всеобщей цели – сохранения интеграционной целостности /132, с.200-201/. Это и является одной из главных черт, отличающей федеральный союз от других общественных союзов.

Ценность “Политики” Альтузиуса, на наш взгляд, заключается в постановке главного вопроса о природе федерализма: как (т.е. каким образом) возможна полиархия при условии четко обозначенного Центра союза. Это означает, что в любом случае предполагается определенная степень концентрации власти. Этот вопрос до сих пор остается открытым и в определенной степени он связан с проблемой суверенитета в федеративном государстве. Принудительная концентрация властных полномочий или сосредоточение большого объема власти в одном Центре (господство) чаще всего обуславливается двумя причинами: во-первых, внешней, которая означает (как и означала в прошлом) потенциальные территориальные притязания соперничающих сильных государств; во-вторых, внутренней, вызываемой поляризацией социальных групп и/или непримиримой конкурентной борьбой политических сил, часто заканчивающейся возникновением новой политической ориентации. Государственный суверенитет в значительной степени способствует сильной концентрации вла-

---

<sup>16</sup> У Альтузиуса понятия общества и органического единства различаются: органическое единство (*universitas*) – симбиоз общественного и государственного; общество (*societas*) – ассоциация, в которой члены остаются автономными, несмотря на их связь, и где единство, таким образом, является коллективным, а не *органическим*.

сти в “одной точке”, так как предполагает зависимое состояние всех партикулярных сил в государстве от центральной власти. Более того, эта зависимость имеет под собой правовое основание, т.к. возникающие противоречия между потребностями и действительностью (например, государство испытывает потребность в сборе налогов, а общество в действительности сталкивается с необходимостью их платить) обуславливали концентрацию власти в одном Центре. Однако возникает вопрос: насколько суверенитет способствует усилению такой концентрации, и существуют ли способы, ограничивающие этот предел?

Как естественно-правовая теория, так и теория общественного договора пытались разрешить проблему концентрации власти на протяжении многих веков. В различные исторические периоды это разрешалось по-разному – более или менее успешно. Например, у Гоббса договорные отношения между подданными и правителями строились в пользу господства последних (князей, королей и т.д.); народ беспрекословно вверяет суверену (в духе фаустовского соглашения) всю полноту власти. Локк, заимствуя у частного права понятие траста (trust), наделяет народ полномочием передачи своих прав на управление государству, а у Руссо – народ заключает договор на основе общего согласия. У Гоббса и Руссо общее царит над особенным, у Локка наблюдается попытка ввести равенство между народом и государством /см. 16, с.99/.

Сравнение этих релевантных философских учений о договоре XVII-XVIII веков подтверждает, что противоположность между принудительным (государственным) объединением (Гоббс), ассоциацией (Локк) и общественным объединением (Руссо) является ключевой проблемой управления обществом. Главная трудность здесь заключается в попытке сочетания индивидуальной воли с равенством и необходимой субординацией власти. И в том, и в другом варианте заключения соглашения очевидно одно – стремление к взаимодействию государства и общества, обеспеченное народным суверенитетом. Но на практике эта попытка заканчивается господством государства или протестом против него. Следует обратить внимание на то, что речь идет не только о том, что противопоставление индивидуальной воли государственному централизму является

естественным, а о том, что чрезвычайно фрагментированная система переплетения многосторонних связей различных групп фактически вырабатывает *федеральную основу* общества. Иными словами, само общество, дифференцированное по различным основаниям, вырабатывает основу для федеральных отношений и федерального управления. Как поясняет Гирке, поэтому спор об общественном договоре и месте индивидуума в политике является для Альтузиуса несостоятельным. Вместо современного разделения или проведения границы между обществом и государством, Альтузиус постулирует *корпоративное участие* всех групп и союзов групп в политике, наделенных правом неповиновения, в случае злоупотребления государством властью<sup>17</sup> /122, с.69/.

---

<sup>17</sup> Это положение Альтузиуса представляется автору наиболее интересным, т.к. именно в России во многих аспектах своего взаимодействия общество и государство сливаются. Поэтому, если для Запада такое разделение сегодня очевидно, то в отношении России такая очевидность не просматривается. И дело не в том, что Россия представляет собой некую “задержавшуюся” или “догоняющую” Запад цивилизацию, а – в естественной при-

Альтузиус приходит к выводу, что тирания редко планируется, скорее всего она осуществляется вследствие узурпации власти. Поэтому к злоупотреблению властью Альтузиус относит только то, что власть осуществляется в форме тирании, т.е. сама тирания есть злоупотребление. В то же самое время узурпатора (*tyrannus absque titulo*) он оценивает как врага государства, который из личной жажды власти наносит ущерб государству, а, следовательно, и обществу, поэтому гражданин, являясь частью общества и государства, имеет право вступить в борьбу с тираном /132, с.199-200/. Таким образом, в центре учения Альтузиуса о власти стоит вопрос не о защите общества от произвола отдельного лица, а о защите перерождения политического процесса в политический произвол. Постановка вопроса именно таким образом более близка российскому менталитету, чем современному западному, т.к. в данном случае речь идет не о рациональности государства, а о контроле силы.

В отличие от других учений о федерализме, которые появляются гораздо позднее, где-то начиная со второй половины XIX века, Альтузиус считал, что федерализм, не сужая границы государственного, возможен только в рамках прочного государства, а главным носителем государственного является “социальная тотальность”, т.е. народ. Впоследствии это дало основание современным исследователям федерализма, в частности, германо-канадскому политологу Томасу Хюглину, утверждать, что Альтузиус вел речь о такой федеральной государственной конструкции, которой *дух федерализма* остается чуждым именно вследствие юридической оформленности *государственного единства* /там же/. Проблема здесь заключается в разных подходах к определению того, что является источником социального порядка и что – естественного права человека.

Боден считал, что естественное право – есть источник социального порядка: из анархической свободы соперничающих кланов возникают с помощью силы (насилия) или правления (как формы власти) упорядоченные отношения господства и подчинения. Статус осуществляющего господства (правителя) не только обожествлен, но и *узаконен*, т.к. свою правовую легитимацию он получает от общества /там же, с.201/. Таким образом, согласно Бодену, под правовым порядком следует понимать не только порядок, установленный Богом, но и организацию общественных отношений, созданную людьми посредством совокупных предписаний и правил, которым все должны подчиняться (право) /см.12, с.133/.

Альтузиус придерживался мнения, что социальный порядок – есть источник естественного права: общественные отношения – это результат творения человеком универсального единства (общества). Естественное право возникает как следствие конкретных (т.е. связанных с определенным историческим временем) общественных отношений, его проявление опосредовано деятельностью и адекватными формами взаимодействия различных социальных групп /там же/. Альтузиус связывает естественное право не с государством, а с обществом, которое вверяет “Левиафану” разрешение всех социальных межгрупповых отношений и всю полноту власти.

---

роде российской социальной тотальности.

На наш взгляд, из этих двух подходов наибольший интерес представляет подход Альтузиуса именно по тому, что он был одним из первых, кто так явно обратил внимание на атомизацию общества в аспекте различения общества как *universitas* от общества как *societas*<sup>18</sup>, а главное – на результаты ее воздействия на государственную власть, видя, таким образом, именно в обществе носителя “духа федерализма” /там же, с.134/. Под государством Альтузиус понимал “органическое единство” социальных групп, каждая из которых представляет собой определенный тип общественных отношений: а) семья, б) корпорация, в) местное сообщество (община), г) область (союз общин), д) государство. Развитие одной социальной группы предшествует другой и предусматривает для каждой из них не только независимое друг от друга существование (автономию), но и потребность в объединяющем их Центре – государственной власти /122, с.221/.

Подобный подход к федерализму, в основе которого лежит централистско-автономный (атомарный) принцип, постоянно подвергался критике со стороны последующих теоретиков-федералистов, которые противопоставляли по преимуществу этому принципу корпоративно-полиархический принцип, как обеспечивающий реализацию федеральных отношений, приближаемых к *идеальному типу* /там же, с.230/.

На наш взгляд, несмотря на противоположность этих принципов, в одном они совпадают: социальная дифференциация, с одной стороны отграничивает общество от государства, с другой – порождает потребность общества в нем. Так, то, что Альтузиус называл автономией социальной группы, современные федералисты называют корпоратизмом. Любое общество, как политическое целое, включает в себя корпоративные группы, представляющие собой общественные объединения по различным признакам: профессиональным, политическим, религиозным, деловым и т.п. У Альтузиуса роль корпоративных групп выполняют т.н. “добровольные корпорации” /132, с.201/.

Если Альтузиус в своей “Политике” разработал пять типов общественных ассоциаций: от семьи до государства, то современные федералисты выделяют три основных типа: а) государство, б) корпоративные группы (группы интересов/давления, лобби), в) общественные объединения (политические партии, профсоюзы, общественно-политические движения, общественно-неполитические объединения) /там же, с.202-203/. Если у Альтузиуса государство начинается с “социальной клетки” – семьи, добровольных ассоциаций (общины), то у современных федералистов, напротив, оно завершается общественными ассоциациями. На первый взгляд, вывод прост: в первом случае доминирует государственное над общественным, во втором – наоборот. Однако это далеко не так. Еще Гирке обратил внимание на то, что Альтузиус рассматривает государственный суверенитет только через призму народного суверенитета /122, с.351/. Правитель же, по Альтузиусу, олицетворяющий государственную

<sup>18</sup> В данном контексте *societas* следует понимать в более узком смысле — как ассоциацию, созданную на основе договора, посредством которого отдельные индивиды ассоциируются в общество, состоящего, таким образом, из индивидов и являющегося первичным по сравнению с группами. Но, как отмечает Гирке, несмотря на то, что со временем представление о *societas* заменяет идею об *universitas*, последняя, как взгляд на отношение общества и государства, так никогда и не исчезала.

власть, является не носителем ее, а обладателем мандата на управление народом. Поэтому совершенно естественно, что власть концентрируется в одном Центре. С точки зрения народа, вверившему правителю мандат на управление, это вполне оправданно. Концентрация власти оправдана у Альтузиуса федеральной идеей, смысл которой раскрывается при помощи понятий “*regula vivendi*” и “*regula vivendi et administrandi*”. *Regula vivendi* (норма/принцип жизни) Альтузиуса означает то, что земной порядок (в том числе и государственное устройство) устанавливает человек и делает он это, с одной стороны, исходя из собственных представлений об окружающем мире, а с другой,— постоянно апеллируя к Богу и божеской силе /132, с.204/.

*Regula vivendi* Альтузиус использует для утверждения того, что меньшинству предназначено править, а большинству подчиняться. Таким образом, *regula vivendi* дополняется *regula administrandi* (норма или, в данном случае, лучше сказать, принцип управления), которая означает, что подобная норма дается всем без исключения, не взирая на социальный статус, как общий закон для всех (*lex communis*) /там же/, как общая идея государственного управления. Если использовать эту формулу Альтузиуса при оценке социального различия между управляющими и управляемыми, то главное различие заключается не столько в “образе жизни”, сколько в “количестве” права на управление (или *regula administrandi*). В данном контексте, учение о “норме/принципе жизни” приобретает больше политический характер, чем теологический. И сегодня эта формула звучит не менее актуально, чем во времена Альтузиуса.

Если абстрагироваться от учения Альтузиуса<sup>19</sup> и с позиций сегодняшнего политического опыта управления федеративным государством оценивать его учение о федерализме, то можно сделать вывод о том, что знания о “норме жизни и управлении” (*regula vivendi et administrandi*) сегодня доступны не только для управляющих, но и для управляемых и, благодаря этому, федерализм может истолковываться управляющими и восприниматься управляемыми как политика противопоставления правовому неповиновению и попытка легитимации совокупности индивидуальных волей.

Конечно, полученные людьми знания о “справедливом управлении” да еще и в различных трактовках вовсе не означают, что править обществом будут только “по справедливости”, скорее всего, это может означать лишь то, что из-за различных взглядов на справедливость (и, как часто бывает, достаточно противоречивых), господство одного или немногих может оказаться общественной необходимостью. Но поскольку требование о справедливом правлении непосредственно относится к тем, кто его осуществляет, то на этом основании они не могут пользоваться позитивным правом только для себя, так как они получают мандат на право пользования им, делегированное всеобщим согласием народа. Кроме того, требование справедливого управления обязывает правителей служить обществу, а не пользоваться своим высоким положением, что в реальности недостижимо.

---

<sup>19</sup> Для Альтузиуса, бесспорно, Бог стоит над законами природы, поэтому он считал естественное право предметом веры, а не политики.



Опыт исследования основных типов общественных ассоциаций, разработанных Альтузиусом, нам интересен тем, что он пытался создать самостоятельную основу политики, соединив теологию и юриспруденцию. Этот симбиоз получил у него название консоциативного (“consociato symbiotica”). Гирке истолковывает это положение Альтузиуса таким образом, что теология и право, составляющие основу политики, должны соответствовать *духу* общественного союза, который включает в себя, прежде всего естественное право, а также религиозные постулаты /122, с.311/,<sup>20</sup> нормы права и нормы жизни, словом, весь тот *modus vivendi*, который принят в конкретном обществе. Это именно то, что не хватает российскому федерализму, основанному на авторитарных принципах и регулируемому только нормами позитивного права. Такая модель федерализма (т.е. российская) препятствует становлению ассоциированного общества, т.к. она исключает дух федерализма – общественность (консоциативность) – оставляя лишь его оболочку, т.е. форму в виде федерации. В данном случае, если форму не заполнять содержанием (“духом федерализма”), то она либо вступает в непримиримый конфликт с содержанием (это может быть что угодно, только не федерализм *per se*), либо она неадекватна содержанию, что позволяет воспринимать федерализм не более чем в качестве мифа /см.18, с.46/. В результате – от *universitas* Россия уже ушла, а к *societas* только пытается приблизиться.

Связь естественно-правового порядка, государства и общества посредством договора Альтузиус рассматривает через призму *суверенитета организованного народа*, который в государе видит *правителя*, а не “отца семейства”, ибо “отец” это – порождение природы, а правитель – результат инаугурации и выбора народа. “Отец” поддерживает (содержит, кормит) своих детей, а правитель поддерживается своим народом. Отцовская власть требует послушания и подчинения, а власть правителя предполагает не столько слепое повиновение, сколько заключение друг с другом союза и выполнение обоюдных обязательств. И если власть правителя и предполагает послушание, то только при условии, что в его основе должны лежать *совместные действия*. Другого послушания в обществе быть не может.

Если с этих позиций оценивать, например, диктаторский режим Сталина, то жесточайшие репрессии и истребление ряда социальных классов в советском государстве происходили не столько из-за слепого повиновения Сталину или невозможности, порождаемой страхом, ему противостоять, сколько по причине совместных действий тирана и тех социальных групп, которые разделяли идею социального террора как способа управления. И здесь, безусловно, присутствует элемент общественного договора, т.к. большая часть общества была согласна с принципами управления, установленными большевиками /12, с.135/.

Таким образом, с точки зрения естественного права, общественные союзы, складывавшиеся в государстве между различными социальными группами и самим государством, являются по своей природе федеративными, т.к. в них изначально наличествуют предпосылки федерализма: корпоративизм, договор,

<sup>20</sup> На наш взгляд, религиозные постулаты, некогда определявшие дух российского общества, сегодня должны быть возрождены в другой ипостаси – как нормы морали, как Закон, которому обязаны подчиняться все.

компромисс, коллективное участие социальных групп в политическом процессе (выборы и формирование представительной власти и т.д.). Иными словами можно сказать, что общество, состоящее из большого числа социальных групп с различными интересами, способно формировать основу для федерального союза. Но это верно лишь отчасти, поскольку союз, заключаемый с государством не может быть основан только на согласии и добровольного взаимопризнания сторонами, имеющими противоположные интересы (общество – государство), в нем так или иначе присутствует элемент принуждения или силового давления государства. Альтузиус был одним из первых, кто обратил на это внимание.

В основе подхода Альтузиуса к природе общественного союза лежит главный постулат: в политике не может быть равноправия. Тем не менее, и правители, и подданные стремятся к согласию, к заключению общественного договора, несмотря на то, что противопоставление индивидуальной свободы государственному принуждению является естественным состоянием любого общества. Естественно также и стремление различных сторон (государство – индивид – общество), находящихся в постоянном противоречии друг с другом, к заключению союза. Поэтому постоянное взаимодействие и столкновение социальных субъектов (социальных групп, слоев, классов, государственных и негосударственных организаций, органов и т.д.) формирует основу для более прочного и более длительного союза между ними. Правителям это необходимо для легитимации своей власти, а для подданных – для защиты политической власти от перерождения ее в политический произвол.

Другими словами, можно сказать, что вся социальная жизнь пронизана федеральными отношениями. И это вполне объяснимо, поскольку основной причиной объединения людей выступает необходимость в разрешении социальных проблем (обеспечение общественного порядка, разделения труда и т.д.) и в определении социальных перспектив (например, сохранение этнической и территориально-политической целостности, обеспечение условий для стабильного развития государства и т.д.)

Как известно, жизнедеятельность человека немислима вне рамок социальной организации, что свидетельствует о склонности людей к политическому согласию, означающее добровольное подчинение субъекту власти. Однако такого рода согласие (общественный договор) произрастает не из идеалистически-утопических предположений о социальной гармонии (как у Руссо), а из того, что задача политического управления заключается в организации условий общественного согласия. Этими условиями могут быть либо корпоративная (узкая группа людей), либо федеральная (широкий социальный союз, состоящий из корпоративных групп) форма участия граждан в политическом процессе.

Поиски формы соединения социального и политического для установления приоритета государства привели к идее договора. В большей степени, нам известны учения о договоре трех блестящих философов XVII-XVIII веков – Гоббса, Локка и Руссо. Но учение Альтузиуса, предвосхитив появление классической теории о договоре, помогает нам по-новому осмыслить идею договора применительно к федерализму, т.к. именно в ней было обозначено начало поисков ответа на вопрос, что же должно лежать в основе федерализма: только ли

согласие (общественный договор), как требует того классический федерализм или, возможно, и принуждение?

### *2.7. Общественный договор или договор принуждения – основа федерализма?*

Теоретически в основе федеральных отношений должны лежать взаимопризнание, способность к компромиссам, проявление толерантности у договаривающихся сторон. Да, в идеале так и должно быть, но реальность свидетельствует о другом. Поэтому политическое основание федерализма следует рассматривать не только с позиций общественного договора, что само собой разумеется, но и с позиций договора принуждения, отличающегося от первого тем, что олицетворяет собой не всеобщую волю граждан, а лишь часть ее – в лице политических акторов.

Известно, что общественный договор берет свое начало в естественном праве, т.к. главная цель его – сохранение целостности и безопасности общественного целого – достигается путем объединения воли всех членов общества (граждан) в одну общую волю. Но состояние общей воли не может быть статичным и однородным по своей структуре, так как складывается из интересов не только различных, но и конфликтующих/соперничающих социальных групп, поэтому любой общественный договор содержит в себе элементы принуждения, которые являются результатом установления воли одной договаривающейся стороны – правящего меньшинства – над другой. Эти два взаимообусловленных вида договора следует рассматривать как две стороны одной медали.

Договоры с позиции принуждения были известны еще с XIII века. Как правило, они были нацелены на регулирование отношений между Правителем (князем, монархом и т.п.) и сословиями, как две самых важных силы власти. Смещение центра власти в сторону монархии, резко обозначившееся с конца XVI века, с одной стороны, и усиление позиций сословий (реформизм и естественно-правовая основа европейского индивидуализма), с другой, – две противоположные тенденции – повернули теорию о договоре вновь в центр политических учений в начале нового времени.

В сочинениях монархомахов XVI-XVII вв., несмотря на их страстную борьбу против абсолютистской власти, наблюдалось соединение двух начал – согласие, обусловленное всеобщей волей, с одной стороны, и подчинение большей части общества меньшей, – с другой. Кроме того, в центре этих учений прослеживалась идея о смещении равновесия власти “монарх – народ” в сторону первого /124, с.15/.

Таким образом, договор заключается между двумя неравноправными сторонами: народ поручает, монарх принимает на себя обязательства исполнить поручение. Народ в этом договоре остается пассивной (подчиняющейся) стороной, а монарх – активной (правлящей), благодаря договору, заключенному с народом. Это противоречит естественному праву, поскольку, если власть имеет божественное происхождение, то зачем народу передавать властителю право на послушание и подчинение ему?

Альтузиус один из первых применил идею “союза небесного и земного”, обнаруживаемого им в римско-правовой формуле “взаимные обязательства” (*mutua obligatio*) к отношениям между народом и правителем /см. 132, с.211/ и эмансипировал ее до более широкого смысла: все индивиды, несмотря на желание быть независимыми и свободными, стремятся, тем не менее, к взаимосвязям и социальным контактам, которые непременно приводят к состоянию взаимозависимости. Все отношения в обществе переплетены взаимными обязательствами, с одной стороны, различных социальных групп друг с другом (коллективные отношения, в основе которых лежит общественный договор), с другой, – взаимными обязательствами власть имущих и народа.

Но взаимные обязательства все-таки больше усложняют проблему баланса власти, чем разрешают ее. С точки зрения естественного права, народ наделен преимущественным правом на власть в отличие от Правителя. Так, Дж. Бьюкенен, один из ярких представителей монархомахов, отмечал, что “народ обладает первичным правом на существование, в отличие от короля”, но практически это право ничем не было гарантировано и не сумело уберечь народ от злоупотребления властью со стороны тиранов и деспотов во все времена /см. 124, с.24/.

Протест народа против тирана Альтузиус обосновывал естественным и изначальным правом народа на свободное существование, подкрепленное легитимной властью, границы которой определяются не договором, закрепляющим за правителем право на тираническое управление, а той политической общностью, которая складывается в определенные периоды жизни конкретного общества.

В сочинениях же монархомахов обосновывалась необходимость властно-договорного регулирования отношений между народом и монархом, освященных “религиозным договором” (*pactum religiosum*). При этом роль монарха не сводилась к роли уполномоченного с вверенным ему народом мандатом. Напротив, он выступал в роли опекуна, наделенного широкими правами в отношении своих “опекаемых”. Альтузиус понимал договор принуждения как логическое и органическое следствие социальной тотальности.

В отличие от договора принуждения, общественный договор, начиная с XVIII века, облекается в форму конституции, что означает легитимность власти. Когда сообщества лишаются основы для взаимного согласия, то их существование в значительной степени сопровождается принуждением со стороны властей. В этом случае согласие определяет не только границы легитимной власти, но и весь процесс управления обществом.

В связи с этим, следует обратить внимание на то, что Альтузиус видел различие между указным правом монарха и конституцией: указы монарха допускают одобрения только сословий, а не всего народа. Конституция же, получив одобрение и у народа (т.е. большей части граждан), тем самым легитимирует власть правителя. Таким образом, общественный договор следует расценивать как способ уравнивания договора принуждения, который со временем приобретает форму конституции, окончательно легитимировавшей власть. Но когда общество лишается этой основы или игнорирует ее, то общественный до-

говор теряет свои очертания и вместо него воцаряется власть в форме господства или насилия /132, с.212/.

Общественный договор отличается от договора принуждения, прежде всего, тем, что последний предусматривает согласие не всего народа, а лишь той его небольшой части, которая реализует власть и непосредственно с ней связана (политическая элита, группы давления, общественно-политические союзы и т.п., а в прошлом – богатые сословия). Именно поэтому договор принуждения сам по себе (даже если он и имеет конституционное оформление) не способствует формированию общей воли.

Договор принуждения есть результат признания слабой стороной (народом) превосходства сильной стороны (политической элиты). Первая готова подчиниться второй до того времени, пока не изменится положение вещей. И если в договоре резко ограничены элементы траста и согласия (общественный договор), то такой договор принуждения может способствовать только ригидности политической системы, т.к. в нем априори заложен конфликт. Империи и ушедшие в историю конфедерации, как правило, не выдерживали испытания временем, т.к. их политические системы основывались и существовали преимущественно на договорах принуждения.

Суверенитет – верховенство власти – основывается, прежде всего, на принуждении, т.к. несмотря на то, что носителем суверенитета является организованное сообщество людей (*universitas populi*), в верховенстве власти наряду с реальной властью, олицетворяемой организованным народом, следует выделить власть персональную, воплощаемую в правителе (политическом лидере). Являясь проводником общей воли организованного народа, правитель делегирует часть своих полномочий административно-управленческому аппарату. Германский политолог Х. Гофманн называет такие отношения “дуалистической системой политического баланса” /131, с.365/, т.к. речь здесь идет о распределении функций власти между ее различными центрами, а также о двойном контроле, как со стороны правителя, так и со стороны административно-бюрократического аппарата.

Общественный договор имеет дуалистическую основу: с одной стороны, договаривающиеся стороны выступают как равноправные партнеры, но, с другой, – обнаруживается, что исконное право господства, присвоенное правителем, остается неприкосновенным, что в принципе противоречит естественному праву. Однако и с юридической точки зрения, договор не является равноправным, так как ни в одном договоре народу не предоставляется право самостоятельного действия. Основа договора (это может быть и Конституция) может служить лишь юридическому обоснованию социального протеста в случае необходимости (т.н. “право на сопротивление”).

В политическом учении о суверенитете различают два вида процесса реализации властных отношений: а) легитимный, т.е. установленный и регламентированный конституцией, и б) персонифицированный, основанный на отдаче приказаний вышестоящим нижестоящим. Речь идет о различных основаниях деятельности государства в целом и его отдельных административно-управленческих организаций. Для обеспечения жизнеспособности государства, как

основного института политической системы, необходима естественно-правовая и общественно-договорная основа, т.к. только она способна обеспечить условия превращения разрозненных общественных образований в интеграционное целое.

Однако необходимо учитывать, что складывание союза из отдельных государственных (или иных) образований изменяет природу власти, т.е. власть, осуществляемая в федеративном обществе, непременно порождает две проблемы: во-первых, “дележ имущества” между его членами и, во-вторых, необходимость в контроле за равным (насколько это возможно) распределением властных полномочий. Если в небольшом социальном образовании (община, коммуна и т.д.) эти проблемы разрешаются благодаря персонификации властных отношений, то в федерации, напротив, авторитарность власти усугубляет их. Поэтому в сложных, многосоставных общественных образованиях на первое место выходит проблема контроля, частично разрешаемая суверенитетом.

В теории суверенитета Альтузиуса имеется одна особенность, которая помогает понять сущностное содержание современного учения о суверенитете. Речь идет о том, что Альтузиус считает последней политической инстанцией власти, осуществляемой в форме господства, не суверенного правителя, не государство, а также не их дуалистическое взаимодействие, а *народ* /132, с.215-216/. Таким образом, он ставит принципиальный вопрос современной политической легитимации: как власть соотносится с народным суверенитетом? Дело в том, что вообще не может быть ничьей неограниченной власти, ни народа, ни правителя, как не бывает абсолютно неконтролируемой власти.

Полагаем, что суверенитет дуалистичен по своей природе: с одной стороны, он означает верховенство народа, который представляет собой не совокупность свободных индивидов, а взаимодействующее объединение людей, состоящее из отдельных социальных групп и способствующее легитимации власти. С другой стороны, – суверенитет – это верховенство государства, воплощенное в законе и предполагающее институционализацию контроля власти, установленную конституцией. Социальное объединение, регулируемое конституцией, приобретает, таким образом, политическую власть, со своей стороны именно конституция придает политической власти общественный характер.

У Альтузиуса понятие народа вполне однозначно, вопреки оценке некоторых авторов (Штрикер и др.), которые считают, что Альтузиус глубоко заблуждался, если полагал, что процесс изменения государства при помощи воли отдельных индивидов является абсурдным /там же, с.217/. Когда Альтузиус ведет речь о народе, то он имеет в виду не некий “монолит” или “массу”, а органическое целое, состоящее из частных и общественных союзов людей, связанных взаимными интересами и обязательствами, установленными как внутри каждого союза (внутренние связи), так и между союзами (внешние связи). Это переплетение внутренних и внешних связей, скрепленное правовым порядком и формирует общую волю народа, которая является источником единства нации.

С точки зрения современного понимания народа, у Альтузиуса это понятие воспринимается скорее как философско-политическое, нежели как социальное, т.к. он соединяет все социальные группы в многоступенчатый процесс

формирования общей воли для обеспечения государственного суверенитета. Власть народа не может быть легитимной, если она опирается только на волю и “глас народа”. Более того, наличие одних этих факторов еще не способствует проявлению политической власти.

Как известно, политическая интеграция (как залог, более или менее, стабильности союза) предполагает совокупность воли всех граждан (единая воля), в основе которой лежит примирение многообразных интересов, нацеленное на обеспечение общественного целого. Согласно естественному праву, все люди равны (*juri naturali omnes homines sunt aequales*), т.к. с момента зарождения человечества не было ни государства, ни властителей, потребность в них появляется позднее, и связана она с инстинктом коллективного самосохранения (“че-ловек – животное общественное”). Но заключение общественного договора вовсе не означает равное распределение прав и обязанностей между народом и правителями. В действительности, заключение общественного договора не только в прошлом, но и в настоящем, в гораздо большей степени, чем мы себе это представляем, включает в себя элементы принуждения.

Пожалуй, вопрос о том, каким образом власть образуется из “природы вещей” и становится легитимной в многосоставных государствах, следует тесно связать с вопросом о формировании воли народа, который в различные исторические времена решался по-разному. Так, например, Альтузиус считал, что образование политической воли народа происходит не сверху, не в высших органах власти, а в отдельных социальных образованиях, на основе отдельных (но не индивидуальных, а групповых) частных интересов.

### *2.8. Индивидуальная свобода и общая воля*

Альтузиус справедливо считал, что человек все свои лучшие качества приобретает в общине (маленьком коллективе), а затем в обществе, как участник общественного договора. А поскольку Альтузиус не разделял общество и государство, то он исключал и возможность индивидуального выражения воли каждого, т.к. политическая воля отдельного индивида вырабатывается благодаря коллективным действиям и коллективному сознанию той социальной группы, к которой так или иначе он принадлежит. Воля же одного индивида становится частью общей воли при помощи заключения союза отдельных групп.

Альтузиус понимал индивидуальную свободу как диалектическое отношение напряжения между существованием одного индивида и жизнью коллектива. Гирке отмечал, что Альтузиус в своем систематизированном труде “*Dicaelogicae libri tres*” (1617) обосновал дифференцированную систему права личной свободы на основе естественного права /122, с.332/. Именно эта идея Альтузиуса составляет теоретическую основу политического учения о федерализме, т.к. согласно этому учению источником духовной свободы индивида является осознание необходимости быть частью общественного союза, с целью сохранения себя как “клетки” социального организма.

Нередко в политико-правовых учениях народ, с позиций нормативного подхода, рассматривается как основной носитель власти, но при этом игнори-

руется тот факт, что большая часть народа не принимает участие во власти. Понятие народа в большинстве случаев ограничивается кругом политически привилегированных слоев, при поддержке которого и происходит управление государством и обществом /132, с.218/. В первую очередь речь идет о крупных собственниках, которые, с одной стороны, несут на себе основной груз налогового бремени, и с другой стороны, оказывают существенное давление на процесс принятия тех законов, в которых они заинтересованы больше остальных. Именно факт монетарной политики, проводимой государством, отмеченный еще Локком, приводит к ограничению участия в политике большинства групп населения /там же/.

У Альтузиуса политическое единство действий обусловлено в первую очередь *объединенным взаимодействием* частных интересов различных общественных групп и во вторую очередь – властных структур. Таким образом, суверенное право включает в себя объединенное участие всех частей общества и государства (общественные и государственные социальные институты) в процессе жизнедеятельности. В этом случае Альтузиус определяет суверенитет как право *организованного народа* на законное формирование необходимых жизненных условий на основе “симбиоза взаимосвязанных интересов” и соучастия (*compartio*) в формировании общей воли /там же/. Поэтому, согласно Альтузиусу, власть возникает не сама по себе, не по воле Господа, ее порождает организованное действие народа, которое может олицетворять и общественное самоуправление, и гражданское общество.

Рассуждая о двухсторонних взаимных социальных связях как двух частях суверенитета (народ и государство) и их участия в управлении, нельзя не отметить, что в учении Альтузиуса вряд ли можно обнаружить предвосхищение современного либерального представления о государстве, как о “ночном стороже”. Там, где подобный либерализм покоится на утилитаризме, а не на естественном праве, наблюдается явный недостаток общественного самоуправления и/или вместо него – государственная машинерия, которая, как молот, поглощает всю индивидуальную инициативу граждан. Там же, где государство выполняет функцию “ночного сторожа”, оно приобретает такую концентрированную политически организационную форму, которая способствует возникновению политического феномена, называемого “манипуляцией власти”.

Альтузиус меньше всего мог предусмотреть подобную манипуляцию власти, так его представление о государственном управлении покоилось на идее “сознательной кооперации”. Таким образом, суверенное право организованного народа у Альтузиуса определяется как право единения (сообщества, союза); и в рамках такой организованной общей воли народ управляет каждым отдельным гражданином (принцип большинства), что означает признание Альтузиусом диалектической связи, возникающей между властью-авторитетом и свободой.

Подобное определение народного суверенитета Альтузиуса, выраженное формулой “власть единения есть власть, где каждый осуществляет власть над каждым” /122, с.358/, является сенсационной теоретической находкой не только для XVII века, но теоретическим открытием для последующих веков, в противовес демократии, как власти каждого над всеми, т.к. этим определением



Альтузиус предвосхитил идею самоуправления как основу федерализма /см.132, с.219/.

### Резюме

Обращение к учению Альтузиуса о федерализме не случайно, т.к. именно это учение лежит в основе современной политической концепции федерализма, недаром Альтузиуса называют “отцом современного федерализма”. Политическое учение о федерализме Альтузиуса предстает как ценность его пережитого опыта. Но его идеи о федерализме, бесспорно, следует соотносить со временем, в котором он жил и поэтому “федерализм Альтузиуса” скорее следует воспринимать в количественно-организационном измерении, а не в качественно-принципиальном и выражается это в следующем:

-общественный договор у Альтузиуса, в отличие от трактовки этого понятия более поздними авторами, начиная с Руссо, имеет окраску политического договора, хотя Альтузиус не разграничивал понятия “общественный”, “политический”, “государственный”. Единство действий целого обеспечивается в федеральной системе Альтузиуса взаимодействием частей, властное регулирование которых как раз и служит этому организованному, основанному на законе, взаимодействию;

-учение Альтузиуса о федерализме имплицитно “двойное переплетение договоров”: общественный договор, обеспечивающий взаимодействие общества и государства по горизонтали и договор принуждения, формирующий вертикаль власти. Квинтэссенция учения Альтузиуса о федерализме заключается в обоюдном обязательстве частей и целого гарантировать общественное единение, главным образом, посредством соглашений по горизонтали (горизонтальные связи). Его общественный договор, в отличие от соответствующих и более поздних учений о договоре (Локк, Руссо), является прежде всего политическим договором, а также – конституитивным компонентом политического устройства;

-одной из ключевых концепций в учении Альтузиуса о федерализме является теория общности (консоциативности), т.к. политика, по Альтузиусу, есть искусство объединения отдельных сообществ с целью обеспечения “социальной взаимопомощи”, регулируемой правом;

-значение учения Альтузиуса о федерализме заключается в том, что он акцентировал внимание и систематизировал знания относительно взаимоотношений части и целого, общего и частного в политической сфере. Но конституирующими компонентами единого государства у Альтузиуса были не отдельные индивидуумы, а сообщества индивидуумов, составляющие города, провинции, которые образовывали основу государства, заключая с ним обоюдный договор.

Дальнейшее развитие теории федерализма тесно связано со становлением<sup>21</sup> и развитием национальных государств. Появление национальных госу-

---

<sup>21</sup> Как известно, национальные государства стали возникать в Европе в период между борьбой Нидерландов за свою независимость с Испанией (вторая половина XVI века) и заключением Утрехтского соглашения (1714 г.)

дарств и последовавшие за этим попытки создания первых современных государств – (кон)федераций, вероятно, означали общественную потребность в альтернативе жестко-централизованному национальному государству. Именно поэтому концепция федерализма эволюционирует в направлении противопоставления моноцентрической идеи абсолютистского государства.

### **3. Федерализм как комплекс политических идей**

Современная концепция федерализма включает в себя ряд политических идей, развитие и трансформация которых во времени позволяет говорить об особой политической идеологии многосоставных обществ, стремящихся к обеспечению единства многообразия. Основой для формирования теории федерализма, на наш взгляд, выступила идея суверенитета.

#### *3.1. Идея суверенитета*

Еще в учении о федерализме Альтузиуса была предпринята попытка соединения федерального принципа с идеей народного суверенитета. Главная проблема, которую решал Альтузиус в трактате “Политика” заключалась в соотношении старых иерархических понятий и идей относительно вопроса организации управления обществом, основанной на средневековом корпоративизме, и новых – федеральных – принципах.

Существующий еще со времен Альтузиуса федеральный подход к государственному устройству означал отказ от централистского восприятия суверенитета /147, с.39/. С появлением теории суверенитета Бодена и учения о федерализме Альтузиуса все явственнее начинает обнаруживаться противоречивая суть федерализма как способа организации политической ассоциации, выраженная сложностью разрешения конфликта между полнотой власти целого и распределения ее среди частей равным образом (кстати, эта проблема есть и в современных моделях федераций).

Боден пытался анализировать возможности федерализма в свете теории суверенитета, в результате чего пришел к выводу, что федерализм не в состоянии обеспечить неделимость суверенитета в пределах целостного государства /98, с.139/. Таким образом, он допускал лишь возможность заключения союза, унии, лиги между государствами, но возможность формирования федеративного государства, представляющего собой равноправный союз отдельных территорий, наделенных собственным суверенитетом, он отрицал. По сути, Боден считал, что суверенное государство исключает возможность федеративного устройства.

Классическое национальное государство основывалось на принципе суверенитета, означающего первоначально единство и неделимость государства. Неделимость суверенной власти выражалась в закреплении права на принятие жизненно важных законов только за центральной властью. Одним из первых таких государств стала Франция, поэтому неудивительно, что Ж. Боден пытался

рассматривать федерализм под углом зрения суверенитета. Он впервые дал классическое определение суверенитету, как “высшей, абсолютной и постоянной власти над гражданами в политическом сообществе” /49, с.235/.

После Бодена и Альтузиуса теория федерализма получает свое развитие в связи с эмансипацией учения о суверенитете. Средневековая идея абсолютного суверенитета уступает место теории ограниченного суверенитета, у истоков которой стоял Локк, сформулировавший в 1690 году идею о том, что государство должно ограничивать свою деятельность, т.к. единственным источником суверенитета является народ.

Как известно, еще в средневековых федерациях зародилась проблема (не)делимости суверенитета,<sup>22</sup> которая и поныне представляет собой предмет дискуссий (в т.ч. и в России), т.к. в ней явно обнаруживается противоречие между свободой частей союза и суверенной (верховой) властью Центра. Многочисленные споры по вопросу корреляции суверенитета и федерализма можно свести к трем противоположным позициям:

-суверенитетом может обладать только совокупное федеративное государство (Г. Еллинек, П. Лабанд и др.) /там же, с.247-248/;

-составные части федерации в той же мере наделены суверенитетом, что и федерация (М. Зайдель, Д. Калхаун) /там же/;

-суверенитет делится между федерацией и ее членами соответственно закрепленной в конституции доле государственной власти /48, с.103-104;132-133/.

Со временем в государствах-федерациях суверенитет приобретает новое содержание, т.к. возникает проблема разграничения властных полномочий между государством и его субъектами. В зависимости от того, как решается этот вопрос на практике (т.е. “делят суверенитет” или нет, в связи с чем федерация приобретает ту или иную форму), обосновывается соответствующая концепция федерализма /98, с.130/. Так, теория дуалистического федерализма, возникшая в США, предполагает делимость суверенитета и означает на практике право субъектов союза принимать участие в формировании суверенной власти государства и ее реализации.

В России идея суверенной власти, сформированная еще игуменом из Волоцка И. Саниным в его сочинении “Просветитель” (1503) и получившая свое воплощение в понятии “самодержавие московских государей”, подразумевала независимость последних не только от других государств, но и от собственных князей /49, с.235/. Такая идея суверенной власти означает верховенство единовластия, в какой бы исторической форме оно не выражалось: монарха или диктатора, т.к. в любом случае она исключала деление суверенитета.

Однако опыт развития российской государственности обнаруживает две противоречивые тенденции: с одной стороны, стремление к органической целостности государства с единым и единственным Центром власти (неделимый суверенитет), с другой, – не только предоставление народам России возможности, но и оказание им помощи в создании этнической государственности (рес-

---

<sup>22</sup> Появление теории делимости суверенитета, авторами которой выступили А. Гамильтон, Д. Мэдисон и, позднее, А. Токвиль, было связано с созданием США.

публики Средней Азии, Белоруссия, Молдавия, Азербайджан и т.д.), что, по сути, волей-неволей, способствовало расщеплению национального суверенитета.

В целом, учение о суверенитете в определенной мере способствовало развитию идей и форм федерализма во всем мире, которые, несмотря на различие, имели и имеют схожую цель: поиски ответа на вопрос, каким образом соединить политически разобщенные, но схожие по многим другим признакам (геополитическое положение, религия, язык, бытовая культура и т.п.) части общества для достижения ранее недостижимых целей при условии сохранения своей социокультурной идентичности.

С этой точки зрения, российская государственность представляет собой пример перманентного стремления к такому способу управления, при помощи которого обеспечивается, с одной стороны, органическая целостность государственного образования, а с другой, – предоставляется возможность для развития самостоятельной государственности различным народам России.

Появление государств-федераций в начале нового времени диктовало потребность в адаптации средневекового корпоративизма к новому политико-территориальному устройству, которое предполагало расщепление суверенитета между субъектами союза и самим союзом. Борьба между двумя концепциями развития государства (идея национального государства с неделимым суверенитетом и идея государства-федерации с делимым суверенитетом), как очень точно отметил Элазар, заменила политическую борьбу между правителями и народами /98, с.130/.

Строительство национальных государств сопровождалось выбором: либо централизованное государство с неделимым суверенитетом и верховенством Центра, либо федерация с расщепленным суверенитетом и равноправным статусом субъектов. Так, Англия, Франция и Пруссия выбрали путь современного национального государства; Швейцария и Нидерланды – путь классической федерации или конфедерации; Россия и Австрия продолжали оставаться автократическими империями вплоть до первой мировой войны.

В XVII веке Г. Гроций (1583-1645) и С. Пуфендорф (1632-1694), теоретически осмысливая идею федерализма, опираясь на опыт предшественников, с одной стороны, с другой, – обращаясь к опыту существования различных государственных союзов (уний, конфедераций и т.п.),<sup>23</sup> пришли к выводу, что суверенитет и федерализм могут сосуществовать, но смотрели на это “примирение” по-разному. Гроций рассматривал суверенитет как результат юридического установления, что, с его точки зрения, было справедливо по отношению к гражданам Республики.

Кроме того, он считал, что принцип федерализма, лежащий в основе государства, как “совершенного союза”, не противоречит суверенитету, т.к. общим носителем верховной власти (т.е. суверенитета) является само государство /там же, с.140/. Пуфендорф же полагал, что внутри одного государства су-

---

<sup>23</sup> Так, Гроций, в своей оценке федерализма исходил из опыта существования Республики Соединенных провинций Нидерландов, представлявшей собой конфедеративную республику, образовавшуюся в 1572 г. в результате Нидерландской революции.

веренитет и федерализм сосуществовать не могут, ибо федерализм разрушает суверенитет. Он придерживался взгляда на федерализм, как на способ формирования отношений между различными суверенными государствами, осуществлявшийся посредством заключения межгосударственных (международных) договоров, соглашений и т.п. /там же/.

Следует отметить, что в XVIII-XIX веках точка зрения на федерализм, как на способ достижения мирового порядка, была не менее популярна, чем в XX веке – на федерализм, как форму суверенного государства. Так, И. Кант, последний из великих мыслителей эпохи, предшествующей модерну, видел в идее федерализма только средство для достижения сбалансированных международных отношений /там же, с.141/. Отрицая возможность суверенного государства облекаться в федеративную форму, сторонники взглядов Пуфендорфа обосновывали свои взгляды тем, что федерализм только в своих *внешних* формах допускает без особых нарушений своего собственного принципа равновесия в определенной мере ограничение полномочий, делегируемых членами союза межгосударственному совету управления, что никак не влияет на целостность (неделимость) внутригосударственного суверенитета.

Таким образом, все те, кто занимался проблемами федерализма до современной эпохи (за исключением Альтузиуса) рассматривали его в рамках международного права, исключительно как средство для заключения международных союзов, альянсов, ассоциаций и т.п. и, следовательно, полагали, что федерализм и суверенитет в одном, отдельно взятом, государстве несовместимы. Начиная с конца XVIII века, взгляд на эту проблему стал меняться: первыми, соединившими суверенитет и федерализм, были американские федералисты – Гамильтон, Мэдисон, Джей, которые в обосновании своей концепции исходили из постулата прав и обязанностей гражданина в демократическом государстве /см. 52/.

На наш взгляд, существует связь между общественной свободой и адекватной политической структурой: формирование суверенного народа, свободного в определенной степени от всемогущества государства, вероятно, может произойти только при условии государственного суверенитета, обладающего такими качествами, используя которые, свободный гражданин способен воспринимать себя как частицу государственного суверенитета.

Говоря о политической свободе субъектов союза или объединения (в качестве субъектов могут выступать как отдельные граждане, так и различные образования: общественные, территориальные и т.п.), как одном из главных критериев суверенитета, нельзя не затронуть вопрос о внутреннем противоречии, выраженном, с одной стороны, необходимостью обеспечения национального единства, а с другой, – стремлением к свободе (самоуправлению) всех субъектов союза. Проблема заключается в том, что федеративная форма государства сама по себе не снимает напряжения между стремлением к независимости частей от целого и необходимостью сохранения отдельных частей в данном целом, т.е. в федеративном государстве.

Кроме того, в природе суверенной власти таится противоречие, порождаемое необходимостью сосредоточения большого объема власти в одном Цен-

тре. Это обуславливается двумя причинами: во-первых, внешней, которая означает (как и означала в прошлом) расширение территориально-властных притязаний соперничающих сильных государств; во-вторых, – внутренняя, вызываемая поляризацией социальных групп и/или непримиримой конкурентной борьбой политических сил, выражающих, как правило, интересы социально активной и, нередко, экономически наиболее влиятельной категории граждан. Противостояние политических сил часто заканчивается возникновением новых политических ориентаций определенных групп интересов, чьи цели и планы могут игнорировать сохранение целостности страны. Разрешение противоречий может осложниться, если поляризация политических сил в многосоставных государствах проходит по линии политико-территориальных образований, результатом которой может быть обособление региональной политической элиты внутри каждого из этих образований с целью приобретения независимости в принятии всех важных политических решений. По сути, требование региональной элиты предоставить им право принимать важные политические решения относительно своей территории, означает их притязания на разделение национального (федерального) суверенитета.

Таким образом, на наш взгляд, государственный суверенитет в значительной степени способствует сильной концентрации власти в “одной точке”, что предполагает обязательность наличия единого Центра, с помощью которого обеспечивается целостность и политическая независимость (суверенитет) федеративного государства. Но, обосновывая необходимость концентрации власти в Центре, следует обратить внимание на два взаимосвязанных вопроса: а) какова должна быть степень такой концентрации и б) какова роль суверенитета в достижении определенной степени концентрации власти. По сути, речь идет о том, насколько суверенитет способствует усилению концентрации власти, и какие существуют средства ее регулирования в пределах установленного суверенитета, способные сохранить его в таком состоянии, которое обеспечивало бы баланс между частями и целым как равноправными субъектами политического союза. Поиски ответов на этот вопрос неизменно приводят к теории разделения власти.

### *3.2. Идея разделения власти*

Принцип горизонтального разделения власти, получивший свое наиболее полное отражение в учении Ш. Монтескье (1689-1755), явился первой попыткой систематического исследования федеральной власти. В своем самом известном трактате “О духе законов” (1748), наряду с горизонтальным делением власти на законодательную, исполнительную и судебную, он высказал мысль о принципе вертикального разделения власти в форме деления ее на власть различных сообществ. В связи с этим, Монтескье пришел к выводу, что федеративный порядок – есть гарантия того что, как отдельный гражданин, так и общество граждан могут сохранить свою независимость и свободу /см.98, с.142/.

Но поскольку чисто формальное и функциональное деление государственной власти на три ветви еще не означает ее фактического разделения, то и возникла необходимость дальнейших поисков возможностей создания взаимного механизма контроля власти внутри структуры государственного устройства. Разделение власти по вертикали (центральная, территориальная, местная), в той или иной степени, способствует децентрализации управления, т.к. это разделение дает возможность федеративным единицам получить право на принятие самостоятельных решений. В таком контексте идея федерального принципа оказывается наиболее подходящей для уравнивания центральной и территориальной власти /180, с.193/. Кроме того, следует отметить, что федерализм находит свое теоретическое обоснование, прежде всего, в идее *разделения власти по вертикали*. Разделение государственной власти между федерацией и федеративными единицами дополняет классический принцип разделения власти на три ветви. Например, в ФРГ, в том случае, если не сработает механизм функционального разделения власти на законодательную и исполнительную, всегда можно использовать федеративный механизм для налаживания межвластных отношений /там же, с.195/. Но вертикальное разделение власти требует и соответствующей формы государственного устройства федерации или государственного союза. Классический вариант сочетания горизонтального и вертикального разделения власти был реализован в процессе создания США. Именно здесь получила свое дальнейшее развитие идея разделения власти в виде установленной конституцией США системы “сдержек и противовесов”.

Обсуждение конституции США на страницах “Federalist Papers” способствовало взаимному влиянию теории федерализма и практики на строительство федеративного государства. Благодаря этому, *федерализм* еще в XIX веке был признан в качестве *современной теории государства* /201, с.28/. После выхода в свет книги Токвиля “Демократия в Америке” идея федерализма, выраженная в основном федерализацией управления, получает не только широкое признание в Европе и Америке, но и реализуется на практике, что подтверждается возникновением ряда государственных союзов и союзов государств: Рейнский Союз (1806-1813) – конфедерация германских государств под протекторатом Наполеона I; Германский Союз (1815); обновленная Швейцарская конфедерация (1848); Канада (1867) и т.д. Конституции или правовые статуты этих государств устанавливали федерализм в качестве основного принципа государственного устройства /192, с.104/.

### 3.3. Идея общественного согласия

Идея согласия, заложенная в теории общественного договора, наиболее активно претворилась при создании США, чему способствовал ряд обстоятельств, наиболее важными из которых были, во-первых, социальная структура общества (отсутствие сословной стратификации, что значительно уменьшало неравенство и усиливало дифференциацию политических прав), во-вторых, разразившаяся гражданская война заставила американских политиков задуматься над более гибкой системой управления, основанной на консенсусе всех страт в

обществе (согласие по горизонтали) и взаимодействии всех членов федерального союза (согласие по вертикали).

Если задаться вопросом, что явилось американской национальной идеей в период складывания США, то вряд ли можно ошибиться, назвав в качестве таковой федерализм. “Отцы-основатели” США навсегда вошли в историю и как теоретики федерализма и как “строители”-практики федеративного государства. В основе их подхода к созданию нового государства лежал Союз, основанный на взаимном согласии.

“Федералист” можно считать источником американских идей о федерализме, т.к. в дебатах и спорах, развернувшихся на его страницах, формировались взгляды на способы укрепления и процветания североамериканского союза в будущем. Основным вопросом, по которому разгорелись жаркие споры, был вопрос о центральной власти в новой республике. В статье 6 “Федералиста” Гамильтон писал, что без сильного Центра усиливается опасность раздоров между штатами и в этом случае войны между ними неизбежны /48, с.52-53/. И хотя поле напряжения между Центром (Вашингтоном) и штатами в той или иной степени продолжает существовать и ныне, общественное согласие обеспечивает силу и авторитет федерального Центра в США.

Наиболее интересной для нас представляется идея американских федералистов относительно того, что создаваемая федеративная система должна в равной степени отвечать как национальным интересам государства (суверенитет), так и интересам членов-государств его составляющих (федерализм). Следует обратить внимание на тот факт, что первоначально в основе концепции американского федерализма лежала идея *нецентрализованного* национального союза. Позднее, что и было закреплено конституцией США, идея нецентрализованного управления в ходе практического ее осуществления была вытеснена идеей децентрализованного управления<sup>24</sup>. Так, сама практика федеративного строительства способствовала смене парадигмы /100, с.140-141/.

Сегодня американская модель федерализма оценивается как эффективно работающий механизм согласительных процедур (что невозможно было бы без реализации идеи согласия), перманентно обеспечивающий процесс разделения власти между партнерами. Это позволяет находить такие формы политического взаимодействия, которые, несмотря на возможное наличие унитаристских, централистских или даже гомогенных конституционных структур, все же могут соответствовать политическому стилю федеративного управления /132, с.14/. Возможно, успешная реализация федерализма в период позднего средневековья и в начале нового времени способствовала тому, что в последующем в федерализме стали усматривать новый принцип общественного устройства.

### 3.4. Идея “нового жизненного принципа”

---

<sup>24</sup> Нецентрализованная система, в отличие от децентрализованной, означает, что каждый член союза, имея качественные характеристики государственности (территория, история, традиция, культура и т.д.), вступает в союз с целью сохранения этих черт, а не себя в качестве суверенного государства. Децентрализованная система, как известно, предполагает распределение властных функций между Центром и частями союза при условии сохранения за Центром права быть “первым среди равных”.



Еще во времена Генриха Наваррского (конец XVI-начало XVII вв.) были популярны идеи об объединении монархий и создании Лиги монархий с целью защиты христианской Европы от исламской Турции. В XVIII веке эта идея начинает приобретать политическую субстанцию, толчком к которой послужил процесс образования США.

С середины XIX века в политической теории вновь наблюдается повышение интереса к федерализму. С одной стороны, это было связано с кризисом капитализма и тесно связанным с ним, кризисом либерализма, основанного на принципе *laissez faire*, с другой, – с нарождающейся и усиливающей свое влияние на общественную мысль теорией социализма. Так же как Маркс (1818-1883) увидел в социализме избавление человечества от угнетения и неравенства, так П.-Ж.Прудон (1809-1865) открыл в федерализме “всеобщий принцип жизни”, что должно было означать, по Прудону, “универсальность федерализма” /191, с.228-229/. Идея “нового жизненного принципа” была изложена Прудоном в вышедшей в 1863 году книге “Принципы федерации” (*Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*), в которой он определяет федерализм как “*всеобъемлющий принцип*”, охватывающий все сферы жизнедеятельности человека (политическую, социальную, хозяйственную, религиозную, культурную и т.д.). Тем самым он пытался придать универсальное значение феномену федерализма: “Кто говорит о свободе, должен подразумевать федерализм, или – не говорить ничего. Кто говорит о республике, должен подразумевать федерализм, или – не говорить ничего. Кто говорит о социализме, должен подразумевать федерализм, или – не говорить ничего” /там же, с.230/. Таков был девиз Прудона, при помощи которого он пытался открыть новую эру – эру федерализма, в отличие от “эры коммунизма” Маркса.

В своем сочинении Прудон “предрекал”: “XX век откроет либо эру федерализма, либо человечество вновь будет ввергнуто в тысячелетие ада” /там же/. В федерализме, как основном принципе жизненного устройства человечества, Прудон увидел единственный путь, спасающий человечество от самоуничтожения, к которому, по его мнению, ведут как капитализм, так и социализм. Смысл этого пути, согласно Прудону, заключался в самоуправлении граждан в рамках своего небольшого сообщества на основе личной свободы. Для этого централизованное государство должно уступить место “самоуправляющимся федеративным группам и, прежде всего, в политической и экономической сферах” /см. 135, с.9/.

Прудон противопоставил “анархию или самоуправление” в качестве деспотической свободы (“каждый над каждым”) демократической свободе (“каждый над всеми”), подчеркивая важность роли индивида (т.е. частного) в организации общественной жизни, а не коллектива (т.е. общего) /191, с.231/. Доктрина Прудона о самоуправлении предусматривала полное и совершенное развитие отдельных частей (небольших хозяйств), которые, эволюционируя, объединятся в свободный и эффективный союз – федерацию. Именно единство всех полноценно развитых частей общества (идея социального равенства) представлялось Прудону фундаментом федерального союза, приблизиться к которому можно только посредством “сквозного федерирования”, т.е. при условии,

если *идея объединения* охватит (“пронзит”) все сферы социальной и политической жизни и всех членов данного общества. Подобное состояние общества сам Прудон относил к утопии /там же/.

Следует отметить, что пятнадцатью годами ранее Прудона немецкий мыслитель К.Г.Винкельблех (1810-1865), годы жизни которого удивительнейшим образом почти совпадают с годами жизни Прудона, обратил внимание на социальный потенциал федерализма. Винкельблех расценил федерализм как своего рода социальную организацию, унаследовавшую в XIX веке такие черты средневековых корпораций, как товарищество, согласие, солидарность /248/. Он доказывал, что федерализм для людей означает взаимодействие на основе объединения для достижения общей цели при условии сохранения своей индивидуальности.

Прудон, как один из самых ярких представителей утопической теории, представил федерализм в качестве абстрактной изящной модели идеального общества /132, с.12-13/. Следует отметить, что в XX веке федерализм должен был приспособиваться к новым условиям, более жестким, чем в период *laissez faire*, когда эта идея находилась в поре расцвета. Он и был задуман в период “свободной экономики” при максимальной роли местного самоуправления и минимальной роли центрального правительства. Как пишет Духачек, “идеи федерализма процветали, пока процветала свободная экономика” /96, с.311/. Тем не менее, идеи Прудона в последующем оказали определенное влияние на политическую мысль Европы и положили начало новому направлению в политической теории федерализма – интегральному или социетальному федерализму, у истоков которого стоял также и Константин Франц (1817-1891), немецкий государственный деятель второй половины XIX века. Он разделял идею Прудона об универсальном характере федерализма. Франц считал, что федерализм совершил переворот не только в реальных отношениях, но и в научных теориях и во “всеобщем” образе мышления. В своем основном произведении “Федерализм” (1879)<sup>25</sup>, а также в книгах “Изучение европейского равновесия” (*Untersuchungen ueber das europaeische Gleichgewicht*, 1859), “Восстановление Германии” (*Die Wiederherstellung Deutschlands*, 1865), “Новая Германия” (*Das neue Deutschland*, 1871) и др. он подвергал резкой критике существующие государственные устройства в Европе и, прежде всего, в Германии, противопоставляя им федеральный порядок, основанный на органическом разделении власти с несколько уровневой системой делегирования полномочий снизу вверх: общины, округа, земли, союз /135, с.10/.

Лейтмотивом учения Франца была необходимость установления равных прав за небольшими сообществами в той же мере, в какой и за государством. Он требовал для них собственного правового пространства, в которое государство не могло внедряться и чьи компетенции оно не могло присвоить. Элементами такой автономии, по Францу, должны быть: а) самоуправление, б) законодательный орган, в) юрисдикция, г) собственные средства защиты своей территории – все это должно было бы давать гражданам небольших сообществ чув-

<sup>25</sup> Полное название которого “Федерализм как руководящий принцип для социальной, государственной и международной организации, с учетом особенностей Германии”.

ство сопричастности и общей ответственности за свою “малую родину” /там же/.

Франц (как и Прудон, так же, как и в дальнейшем, их сторонники, разделяющие идеи интегрального федерализма<sup>26</sup>) строил свою концепцию, основываясь на доказательстве несостоятельности теорий либерализма и социализма, которые он считал двумя сторонами одной медали. В первом случае речь идет об эгоистических интересах капиталистов-предпринимателей, а во втором – об эгоистических интересах рабочего класса. Обе идеологии, по мнению Франца, лишены духовности, а поэтому разрушительны для общества. Кроме того, либерализм атомизирует общество, вносит разобщение между людьми и превращает их в толпу эгоистичных индивидов, жаждущих каждый по-своему удовлетворять свои собственные интересы, не считаясь с другими, что, в конечном счете, вынуждает государство усиливать свою власть посредством жесткого централизма. В этом случае отдельный человек становится полностью зависимым от произвола государства. Социализм же, как известно, напротив, признает совокупные интересы общества в ущерб частным, что также может привести к жесткому централизму и к диктату государства над личностью.

Федерализм, по мнению Франца, способен разрешить противоречия либерализма и социализма в отношении индивидум – общество – государство, т.к. обладает “синтетическим характером”: с одной стороны, он признает все факторы развития общества в его частностях, но с другой, – связывает их в единое целое путем добровольного взаимодействия, сотрудничества и партнерства. Основную задачу федерализма Франц видел в замене общественных антагонизмов на “разрешаемые конфликты” – кооперацию, партнерство и конкуренцию.<sup>27</sup> Франц считал, что федерализм, как никакая другая идея выражает стремление людей к организованному в рамках государства самоуправлению и именно поэтому социетальный федерализм у Франца приобрел значение “руководящего” принципа с последующим социально-философским обоснованием /там же/.

Идеи Прудона, Винкельблеха и Франца нашли отклик у таких французско-швейцарских философов и общественных деятелей, как А. Марк (1904-2000) и Д. Ружмон (1906-1985). Будучи сторонниками персонализма, они считали местное самоуправление основой свободы личности, способствующее общественной интеграции в направлении “федерации наций” /171; 248/.

Надо отметить, что еще в начале XIX века общественные деятели и мыслители полагали, что федерализм – это следующая ступень представительной власти. Так, Б. Констан (1767-1830) в “Принципах политики” (1815) писал о “новом федерализме” как о системе, в которой “коммуны и провинции смогут управлять своими собственными делами, оставляя только вопросы общего характера центральному правительству” /135, с.12/.

<sup>26</sup> Автор имеет в виду А. Марка, Д. Ружмона, М. Мэйо, Х. Мархольда.

<sup>27</sup> Примечательно, что Франц обращал особое внимание на универсальный характер Германии, которая, по его словам, своим территориальным пространством, политическим многообразием и культурным богатством никак не соответствовала унитарному устройству по романскому образцу. А ее геополитическое положение превращает ее в “мост между Западом и Востоком”. Перспективы развития Центральной Европы он рассматривал под углом зрения федеративного структурирования этого пространства; националистическому партикуляризму он противопоставлял духовное и культурное единство европейских народов.

### 3.5. *Идея интегрального федерализма*

В определенной мере стимулом для модернизации этой теории послужил постулат Ласки в тридцатые годы о несоответствии федерального управления, основанного на договорном принципе, капиталистическому централизму /см.132, с.15/. Такой вывод был сделан в связи с завершением эпохи индустриализации, в которой централизованное государство сыграло свою решающую роль. Наступала эпоха *социальных государств*, где главным объектом государственной политики становится индивид и вся социальная сфера в целом, в связи с чем возникла необходимость констатировать изменение роли государства в жизни общества, основной функцией которого становится обеспечение условий для удовлетворения базовых потребностей людей.

А. Марк, один из основателей теории интегрального федерализма, стоявший у истоков развития научной школы регионализма, отмечает три этапа в развитии концепции федерализма. Первый связан с образованием территориально-правового федерализма и нашел свое практическое воплощение в США. На второй этап развития этой теории оказало воздействие разделение социальных и экономических принципов, результатом которого явилось образование социалистических федераций (СССР, Югославия, ЧССР). Третий этап ознаменовался формированием собственно концепции социетального федерализма, в основе которой лежит идея восстановления утраченного равновесия между индивидом и обществом, между партикуляризмом и существующими формами объединения людей /там же/.

В качестве основных принципов социетального федерализма последователи А. Марка называют: а) автономию базисных экономически доминирующих социальных групп и региональных союзов, б) конкуренцию и сотрудничество этих групп и союзов друг с другом, в) субсидиарность, нацеленную на максимальное приближение власти к гражданам, г) равное участие субъектов власти всех уровней в совместном процессе формирования общественной воли и принятия важных решений. По сути, эти принципы легко можно обнаружить в американском федерализме, отличительной чертой которого является полицентризм, означающий, наличие множества центров принятия решений, формально независимых друг от друга /171, с.48-49/. Именно эти принципы расширяют политическую основу федеральной системы, т.к. они адаптируют ее к экономическим и социальным структурам общества, тем самым способствуют приближение власти к простым гражданам.

Если суммировать учение об интегральном федерализме, то можно выделить следующие основные черты: а) автономия социально-экономических региональных союзов и объединений людей; б) конкуренция и кооперирование этих союзов друг с другом; в) разделение компетенций между участниками этих союзов и объединений как по горизонтали (между регионами), так и по вертикали (Центр – регионы), дальнейшее деление полномочий и функций, вплоть до низведения объединяющего центра до статуса региона и формирова-

ние многоцентрия; г) участие всех равноправных центров в совместном процессе формирования воли и принятия решений. Таким образом, отличительными признаками интегрального федерализма являются: а) согласие, б) сотрудничество, в) взаимное признание, г) кооперирование во всех сферах общественной жизни. Такая форма федерализма возможна лишь при условии устремления всех частей потенциального союза (не только территориального, но и общественного или иного другого) к объединению.

Социетальный федерализм, в отличие от других идей федерализма, предполагает рациональное сочетание социально-горизонтального принципа с принципом “демонополизации центральной власти” /132, с.20-21/. Социально-горизонтальный принцип способствует тому, что частные экономические интересы опосредуются общественными, а власть при этом концентрируется не на вершине социальной пирамиды, а в различных ее частях, и центр тяжести приходится не на одно, а несколько оснований /там же/.

Принцип “демонополизации государственной власти” означает, во-первых, делегирование полномочий “сверху–вниз”, что предполагает достижение регионализации путем передачи максимального объема прав и ответственности на локальный и региональный уровни. Во-вторых, делегирование полномочий “снизу–вверх”, что означает передачу части полномочий субнациональными единицами (что и было осуществлено, например, в результате образования Европейского Союза) межгосударственному органу – общесоюзному парламенту /171, с.32-34/.

Идея социетального федерализма слишком безупречна в морально-этическом и утопична в политико-территориальном отношении, чтобы, воплотившись в реальность, могла обеспечить сколько-нибудь длительное существование, не раздираемого внутренними противоречиями, союза /см.132,с.21-22/. Утопичность социетального федерализма заключается в отсутствии института контроля за выполнением договоров, заключаемых между различными частями союза. Кто должен осуществлять эту функцию? Если государство, то теряется смысл социетального федерализма, предполагающего значительное ограничение роли государства в управлении обществом. Возможно, эту функцию в состоянии будут выполнять институты общественного самоконтроля и самоорганизации, но для этого необходим ряд условий, выполнить которые даже развитые в области самоуправления европейские общества пока не в состоянии.

Однако появление таких теорий имеет положительный резонанс, т.к. прежние формы государственного устройства, в которых на первом и даже на втором плане стоят государственные, а затем – общественные интересы (при том, что сегодняшние государства явно не справляются с возложенными на них задачами: неразрешенные экологические проблемы, перманентные финансовые и экономические кризисы, нехватка продовольствия, рост преступности и т.д.) – все меньше соответствуют внутреннему состоянию общества и это заставляет искать новые, более адекватные формы государственного устройства. Так, в постсоветский период в результате резкого и, по большей части, формального перехода к демократическим институтам управления, структура власти-при-нуждения значительно ослабла, в то время как власть-управление (под

которой, прежде всего, понимается самоуправление и самоконтроль) пока находится в стадии формирования. Возникающие противоречия между формой и содержанием нарушают равновесие федеральной политической системы. Это выражается в том, что форма (парламент, президент, федеральный конституционный суд, законодательные органы в субъектах федерации, многопартийность и т.д.) согласно конституции РФ 1993 года приобрела федеративный характер, а содержание (отношение власти, политическая культура, поведение политических акторов и т.д.) по-прежнему во многом унитарно. Такого рода противоречие можно обнаружить в тех странах, в которых демократические преобразования и строительство федерации происходят одновременно, в то время как необходимым условием для развития полноценного федерализма (федерация, как форма, сама по себе ни одной проблемы многосоставного общества и государства не решает, разве что усугубляет их) может быть принятие и разделение обществом идей федерализма или его духа, как социальной ценности, что возможно только при наличии в обществе развитых демократических институтов. Таким образом, «питательной средой» федерализма может быть только демократия, а если точнее, один из ее главных принципов – плюрализм, т.к. федерализм – симбиоз единства и многообразия.

### *3.6. Идея единства множества: попытка исторического дискурса*

Все стабильные федеральные системы (США, Швейцария, Канада, Австралия) построены на принципе плюрализма. Согласно этому принципу, власть должна распределяться среди большого числа объединений, а правительство (управление) – состоять из децентрализованных единиц, с тем, чтобы над обществом не господствовали ни государство, ни какой-либо отдельный из его институтов, ни какой-либо класс или слой /1, с.218/.

Как *идеальный тип* политический плюрализм призван обеспечить в многосоставном государстве возможность сосуществования множества взаимозависимых, но и достаточно автономных (по структуре и по функциям) социально-политических образований. Однако в странах с различной политической культурой действие этого принципа осуществляется по-разному, соответственно и модели федерализма существенным образом разнятся между собой.

Например, в постсоветской России практическая реализация этого принципа вызывает, скорее, дезинтеграцию частей целого и дисбаланс структуры отношений власти, как по вертикали, так и по горизонтали. Объясняется это тем, что в политической культуре России на протяжении ее многовековой истории власть осуществлялась в форме господства и принуждения, а не авторитета и правления, как это происходит в странах классической демократии. Начавшийся процесс демократизации, а также политические реформы девяностых годов разрушили власть-принуждения (административно-командное управление), что вызвало резкое возвышение одних частей государства над другими, приобретение одними из них привилегированного положения (чаще всего, за счет природных и материальных ресурсов). В этом случае, такая, в целом, положительная черта плюрализма, как право выбора и свобода принятия решений, предполага-

емых в равной степени для всех членов союза, превращается в свою противоположность – противостояние всех против всех: частей против целого, целого против частей, частей против частей.

Попытка образования множества центров власти (что и предполагает принцип плюрализма) в Российской Федерации, не знавшей иной формы объединения, кроме как централизованной, не только не способствует демократизации управления и общественных отношений, но и создает предпосылки для еще большего отчуждения отдельных частей государства (Центр–регионы; регион–регион) друг от друга, а также – общества от государства. Кроме того, резкий перепад от единовластия к полицентрию порождает перманентные кризисы в управлении, социально-политические конфликты и ряд других явлений, негативно влияющих на федеральную систему РФ.

В связи с этим, возникает вопрос, что же в большей степени вызывает кризис власти: *множество* автономно действующих государственных и общественных образований или унифицированное *единство*?

В первом случае, “избыток плюрализма” в государствах с небольшим опытом демократического управления, значительно снижает эффективность власти, т.к. полицентрие при ослаблении в недавнем прошлом могущественного единого (авторитарного) Центра может привести (а, как известно, в пост-тоталитарных государствах для этого всегда имеются предпосылки) к такой форме конкурентной борьбы между многими субъектами власти, которая, даже при незначительных социальных, природных и иных потрясениях, способна привести к диктату одного, более сильного субъекта власти, над остальными, более слабыми.

Во втором случае, диктат Центра или гиперболизация его власти ослабляет или даже сводит на нет самостоятельную власть в регионах, лишает их права на принятие решений, следовательно, и ответственности за их результаты. Таким образом, два противоположных принципа государственного устройства могут дать одинаковый результат. Так какой же из них должен лежать в основе политической системы России – унитаризм (как было всегда) или плюрализм? Сможет ли такое государство, как современная Россия, не имеющая опыта государственного управления на основе политического плюрализма, плодотворно применить его, сохранив при этом целостность государства?

Поиск ответа на этот вопрос заставляет обратить внимание на одну из сторон европейской модернизации государства: *постепенной замене* жестко централизованного управления (абсолютистская монархия) на централизованно-ассоциированное. Под последним понимается централизованное управление, основанное на союзе отдельных частей целого и обусловленное взаимными интересами и потребностями частей и целого, а следовательно, и партнерством, согласием, взаимными обязательствами и компромиссами.

Для нас представляет интерес два основных пути становления современного европейского государства: а) централизации и б) кооперирования, которым соответствуют два принципа государственного устройства: а) иерархически-централизованный и б) кооперативно-федеральный /132, с.24/. Кооперативно-федеральное государство появляется как альтернатива абсолютизму и в

дальнейшем обуславливается формированием и развитием конституционно-правового строя. Таким образом, становление конституционного порядка определяло потребность в иной политической системе, отличной от иерархически-централизованной – федеративной. Принцип же централизма в политике постепенно стал дополняться политическим плюрализмом.

Мы выделили эти два пути формирования современного государства не для того, чтобы подчеркнуть их противоположность, а скорее, для того, чтобы обратить внимание на то, что централизованное государство в Европе, начиная с XVIII века, эволюционировало в сторону ассоциированного государства, создавшего условия для федерализма в качестве структурного принципа организации интегрированного государства. И здесь возникает вопрос, каким образом, политическое развитие централизованного государства способствовало формированию идеи организационных структур федерализма? Попробуем выяснить, какие основания имелись в Европе в период перехода к индустриальному обществу для эволюции централизованного государства в федеративное. Для нас это представляет особый интерес в связи с тем, что Российское государство в конце XX века также пытается эволюционировать в сторону фактического федерализма.

Рассматривая перспективы развития российского федеративного государства, следует отметить, что на него, так или иначе, оказывает влияние общеевропейский процесс модернизации. Что же под этим понимается, если речь идет о государстве?

В Европе этот процесс был связан с постепенным вытеснением универсализма и партикуляризма господством территориальной власти, что нашло свое отражение еще в исторически первых (средневековых) конституциях. Некоторые исследователи утверждают, что этот переход к новым принципам государственного управления начался еще в эпоху Ренессанса и Реформации и со временем приобрел характер динамичного развития, которое продолжалось почти пять веков (XIII-XVIII вв.) и привело в конце XVIII века к началу формирования индустриального общества /там же, с.26-27/.

В этом процессе для нас интересен один момент: сочетание в течение долгого времени таких принципов, как централизм, лежавший в основе складывания национальных государств, и партикуляризм, означавший существование вплоть до XIX века мелких раздробленных, часто воюющих карликовых государств (это могли быть и княжества, и города-государства и т.д.). Партикуляризм, как известно, приводил к двум последствиям: либо разрозненные государственные образования (города-государства, княжества и т.д.) объединялись в союз, в котором с течением времени (при условии, конечно, его сохранения) формировался сильный Центр, либо теряли свою самостоятельность и, вынужденно или добровольно, присоединялись к централизованному государству, в недрах которого вызревал новый тип политической системы – федеральный.

Федеральная политическая система, базирующаяся на плюрализме, была обусловлена в Европе такими чертами предшествующего общественно-политического строя, как:



а) относительно гомогенный характер культуры, выраженной, прежде всего, идеей универсализма;

б) децентрализованная структура власти, обусловленная локализацией крестьянских хозяйств, производящих продукты, в которых испытывает потребность государство в целом;

в) проявление еще в средние века, а также – в новое время, свободного, хотя отчасти и шаткого, объединения на основе договора (признак федерализма) отдельных частей государства как альтернативы иерархическому управлению;

г) превращение монопольной (сосредоточенной в руках монарха) государственной власти в территориально-институционализированную, относительно централизованную государственную власть, утвердившуюся впоследствии в качестве доминирующей /там же, с.31/.

Плюрализм в европейской политической жизни, так или иначе, наблюдался и в доиндустриальную эпоху, но с явным отпечатком своего времени, т.к. определялся наличием множества сословий и большого числа неустойчивых государственных образований (княжества, города-государства и т.д.). Подобный плюрализм постоянно порождал распри, междоусобицы и войны. Со всем этим могла справиться только централизованная власть как альтернативная форма сословно-корпоративного объединения удельных князей. Недолговечные и непрочные сословные корпорации страдали фрагментарностью и рыхлостью организационных структур, в то время как государства с сильно выраженной тенденцией к централизации власти, набирали мощь (отчасти и благодаря, завоевательной политики) и, в конце концов, формировались в централизованные государства под эгидой монархии.

Явственно обнаруживаемые две противоречивые тенденции (сословное корпорирование и государственная монополия) в доиндустриальную эпоху способствовали разрыву организационных структур политического порядка, в результате преодоления которого впоследствии стали складываться, по преимуществу, государства двух типов: а) федеративные, б) децентрализованные унитарные /98, с.129-130/.

Итак, мы видим, что европейский государственный централизм сложился больше под влиянием внутренних факторов, хотя нельзя не учитывать, например, такой важный внешний фактор, как борьба за завоевания новых рынков сбыта (эпоха великих географических открытий), которая в значительной степени повлияла на форму государственного устройства. Широкая завоевательная политика требовала от государства содержания и постоянного финансирования большой армии и все растущего чиновничьего аппарата, тем более, что средства для этого поступали за счет завоеванных земель и ввоза золота. Так удалось преодолеть раздробленность власти, ограничить произвол феодалов и утвердить в лице монарха монополию на государственную власть.

В России смена “удельно-вечевого плюрализма”, которым была отмечена эпоха феодальной раздробленности, на государственный унитаризм или централизованное управление имела свои отличительные особенности. Имеется в виду, прежде всего то, что в исторической судьбе России роль централизованного государства оказалась исключительной. Но в отличие от европейских го-

сударств, в России на становление централизованного управления оказали влияние два основных фактора: геополитический и культурный, которые и обусловили друг друга. В культурном отношении Русь была наследницей Византии, откуда пришло на Русь православие и вместе с ним были унаследованы идеи и способы правления византийской полувосточной жестко централизованной государственности.

Особая роль государственного начала была также непосредственно связана с географическим (или геополитическим) положением России. Последнее оказало огромное влияние на завоевательную политику России, подоплека которой в значительной степени отличалась от западноевропейской.

Следует учесть, что геополитический фактор распадается на два аспекта: во-первых, промежуточное положение Руси подвергало ее на протяжении многих столетий постоянной военной опасности, для противостояния которой была необходима сильная государственная машина, во-вторых, примерно с XVI века Азиатско-Сибирский Восток, который был до этого источником постоянной угрозы, становится легкой добычей усилившегося Московского царства. В XVI - XVIII вв. происходит колонизация сначала Поволжья и Урала, затем Сибири, Казахстана, Юга России, Кавказа и Средней Азии.

Политика колонизации и последующего удержания приобретенных территорий требовали сосредоточения сил под эгидой государства, что и оправдывало жесткую централизованную власть и, в отличие от Европы, Россия на протяжении столетий, вплоть до XX века, не знала альтернативных форм управления.

Таким образом, на смену сословного плюрализма русских удельных княжеств пришел централизм, обеспеченный единовластием (сначала монархией, затем олигархиями), который сыграл колоссальную роль в становлении и развитии мощного Российского государства и который, в конце концов, привел к ригидности структуры и механизма государственного управления современной России, т.к. модель советской федерации выхолащивала суть федерализма – единство многообразия. Это подтверждает и тот факт, что унитарная федерация в форме СССР, пройдя определенный путь развития, утратила свою жизнеспособность. Новая (т.е. постсоветская) форма федерации пока проходит начальный путь своего становления. Что же касается плюрализма, то, на наш взгляд, применительно к сегодняшнему российскому централизованному федерализму, это должно означать не “структурированный хаос”, а право выбора за Центром *стратегий* развития общества и государства, а за регионами – соответствующих *тактик*. Ничем нерегулируемая свобода (ни правом, ни традициями) многих центров власти, а не одного, как было прежде, способствует скорее *картелизации интересов отдельных субъектов федерации*, а не формированию единства множества автономных субъектов. Практика федеративных отношений в российском государстве на протяжении всего последнего десятилетия подтверждает факт обособления субъектов федерации как на вертикальном уровне (Центр – регионы), так и на горизонтальном (регион – регион).

Кроме того, отсутствие опыта компромиссного взаимодействия, конкуренции, установления многосторонних связей на горизонтальном уровне в об-

разовавшемся плюральном политико-правовом пространстве России влекут за собой три отрицательных последствия.

-Во-первых, вместо полноценного союза со всеми атрибутами такового (принцип паритета, партнерства и т.д.), формируется “разорванное федеративное пространство” или “корпоративная федерация”.

-Во-вторых, открывается путь эгоистической свободе частей от целого. На самом деле этот путь ведет не к свободе, а к анархизму, к распаду целостного государства на государства-осколки.

-В-третьих, ничем не ограниченное и не регулируемое стремление экономически сильных регионов к “автономии с привилегиями” приводит к тому, что части (субъекты федерации) начинают бунтовать против целого (федерации), требуя всей полноты власти (суверенитета), а в качестве главного средства оказания давления на Центр (в том случае, когда это выгодно части) используется угроза сепаратизма. Поэтому идея плюрализма, механически перенесенная или воплощаемая при строительстве федерализма в недемократических обществах, может привести к прямо противоположному результату: не к объединению, а, скорее, к распаду многосоставного государства. Политический плюрализм только в том случае может стать залогом осуществления формулы федерализма: “нерушимый союз нерушимых частей, гарантирующий единство в многообразии” /96, с.194/, если он вытекает из культурными традициями конкретного общества.

### *3.7. Идея обеспечения прав этнических меньшинств*

Начиная с XIX века, федерализм стал все шире использоваться этническими меньшинствами в качестве способа борьбы за достижение политической автономии в многосоставных государствах.

В XX веке, особенно после второй мировой войны, федерализм стал использоваться для создания полиэтнических государств (в начале XX века – СССР, Югославия; после второй мировой войны – ЧССР, также ряд стран в Азии и Африке). В некоторых случаях, например, когда возникает необходимость номинального решения вопроса этнической автономии, формально унитарные системы прибегают к политическому применению федерализма: например, Великобритания использует федерализм для разрешения проблем во взаимоотношениях с Шотландией и Ольстером /102, с. 211/.

Этническое разнообразие Азии и Африки повышает интерес к федерализму как возможности гарантий политических и культурных прав для этнических групп в первую очередь в таких странах, как Индия, Малайзия, Мьянма (Бирма). Правда, в Африке к федерализму возникает интерес, скорее, с точки зрения разделения власти, чем – средства обеспечения культурной автономии. Этим объясняется тот факт, что африканские федерации, пожалуй, самые неустойчивые в мире /там же, с.402/.

Идея этнополитического федерализма, на наш взгляд, обусловлена либо геополитическим положением многосоставного государства (Индия), претерпевающим политико-территориальную трансформацию во времени, либо его тех-

нологической компонентой (т.е. применение его в качестве средства для разрешения конфликтов). Так, например, У.Рикер в создании советской федерации по этническому основанию в 1922 году увидел средство разрешения национального вопроса (“делка большевиков с лидерами нацменьшинств”) /196, с.97/.

Как видно на примере рассмотренных идей федерализма, из которых здесь представлена лишь часть, имеющая непосредственное отношение к теме исследования, политическое учение о федерализме не только разнообразно, но противоречиво. Однако в этом противоречивом многообразии можно выделить сложившиеся на сегодняшний день основные направления и научные школы в развитии политических учений о федерализме.

### *3.8. Основные направления и научные школы федерализма*

При систематизации политических штудий о федерализме можно прийти к выводу о наличии двух основных направлений в развитии его идей:

- а) конституционный федерализм, представленный англосаксонской (1) и европейской континентальной (2) политической мыслью;
- б) социетальный (интегральный) федерализм.

Следует отметить, что эти направления сложились и оказывали взаимовлияние еще в XIX веке, но наиболее отчетливо проявились после второй мировой войны. Учения о федерализме англосаксонской модификации отличаются от европейско-континентальной. Первая сложилась в XIX веке под влиянием американского федерализма и попыток решать проблему сохранения Британской империи при помощи федеративной конструкции, которая, в конечном счете, приобрела форму Британского Содружества Наций (the British Commonwealth of Nations). Еще Дж. Милль (1773-1836) в своем эссе “К свободе” рассматривал федерализм в контексте борьбы индивида за свободу и против власти принуждения. В федерализме его привлекала идея рассредоточения власти /см.248/. Известный английский историк Э. Фриман (1823-1892), отдававший в своих научных трудах предпочтение политическому аспекту истории, в 1863 году опубликовал трактат “Федеральное управление в Греции и Италии”, в котором высказал мысль о главном преимуществе федерального союза перед остальными формами государственного устройства, заключающегося в ограничении притеснения различного рода меньшинств /там же/.

Особенность политической концепции федерализма англо-саксонского направления состоит в исследовании его имперского характера. Это означает, что федерализм рассматривался британцами в начале XX века, во-первых, в качестве средства объединения некоторых колониальных территорий, во-вторых, как способ сохранения единства империи. Британская школа федеральной теории ограничилась, в основном, интересом к федеральной политической системе с точки зрения сохранения целостности Британской империи. Федерализм в учениях Милля и других британских политических мыслителей выступал в качестве инструмента обеспечения той степени децентрализации, которая возможна в пределах унитарного правления. Таким образом, основной чертой это-

го направления является сохранение целостности созданных объединений (США, Канада, Австралия).

Учение о федерализме европейско-континентального направления, теснейшим образом связано с демократией, означающей в данном случае такое состояние общества, которое можно обозначить как народный суверенитет, выражающийся в способности социальных групп к самоорганизации и самоуправлению, что на деле означает ограничение государственной власти проявлением свободной воли организованных индивидов. Начало этого направления было положено политической теорией Альтузиуса.

Второе направление, которое берет начало, преимущественно, в немецкой и французской политической мысли, обусловленной наступлением *эпохи социальных государств*, в которых главным объектом государственной политики становится индивид и вся социальная сфера в целом. Она ознаменовала собой изменение роли государства в жизни общества, основной функцией которого становится обеспечение условий для удовлетворения базовых потребностей различных категорий граждан. Эта, во многих отношениях новая (т.к. прежде в обществе не наблюдалась такая сложная дифференциация интересов и потребностей, какая стала происходить в XX веке) функция государства усиливает процесс ассоциированности общества, а также и – вовлечения в политические процессы ассоциированных групп граждан. Это аксиома демократии, а федерализм, по образному выражению Духачека, есть территориальное выражение демократии /96, с.94/.

Развитие теории федерализма по этим направлениям способствовало складыванию трех научных школ.

-Американская школа теории федерализма<sup>28</sup>, начало которой было положено 85 номерами “Федералиста” (XVIII век) и которая приобрела релевантность в XX веке. Теория федерализма в XX веке сложилась под сильным влиянием таких имен, как У. Рикер, Д. Элазар, И. Духачек, Р. Уоттс и многих других, которые нашли применение в этой работе.

-Французская школа федерализма сложилась только в XIX веке; во многом это объясняется тем, что Великая французская революция XVIII века, по существу, была враждебна идеям и институтам федерализма. Якобинская демократия – основная альтернатива федеральной демократии – предполагающая полицентрие, базировалась на централизованном государстве, основанном на принципе демократического централизма. Французская школа современной теории федерализма берет свое начало в учении Прудона о принципах федерализма и наиболее полно представлена в штудиях А. Марка, Д. Ружмона, М. Мэйо о социетальном и персонифицированном федерализме. Интерес к французской школе федерализма и, в частности, к названным здесь именам значительно, вырос в связи с образованием Европейского Союза и складыванием структуры этого супранационального объединения.

---

<sup>28</sup> Возможно, более правильно будет сказать “англо-саксонская школа”, т.к. автор сюда относит и канадских, и австралийских, и британских (последних по сравнению с остальными совсем немного) исследователей федерализма.

-Немецкая школа, возникшая во второй половине XIX века и явившаяся ответом на устремление немецких государств к объединению, предложила более абстрактную теорию федерализма в отличие от американской, что соответствует интеллектуальной традиции немецкой политической мысли. Именно в это время в немецкой политической литературе наряду с концепцией федерализма формируется концепция конфедерализма и возникает соответствующий термин “союз государств” (Staatenbund). У немцев разработка теории федерализма была связана с исследованиями метафизических проблем национализма, суверенитета, народного согласия. Многие из этих работ утратили свою привлекательность в XX веке, за исключением сочинений О. Гирке. Однако во второй половине XX века (образование ФРГ, объединение восточных земель с западными, а также вступление ФРГ в ЕС) коренным образом изменилось отношение к теории и практике федерализма. Теперь в центре исследования федерализма германские исследователи-федералисты все больше ставят вопросы эмпирического характера: консенсус/кооперация/конкуренция (Ф. Шарпф), федерализм/централизм/децентрализация (А. Богданди, Г. Аммон) и т.д.

Главное отличие англо-саксонской (американской) научной школы от европейской заключается в методологии исследования: в основе подходов и методов американских авторов (чаще всего, сравнительного и нормативного методов) лежит прагматическая релевантность, в то время как европейская методология исходит из значимости федерализма как комплекса политических идей о современном обществе.

Обобщение идей о федерализме позволяет увидеть в нем не только своеобразную политическую идеологию, но и политическую технологию, с точки зрения которой федерализм этот еще и:

- способ сохранения своей целостности (США, РФ);
- способ политической интеграции (Европа);
- идеология свободы (страны Латинской Америки);
- средство разрешения противоречий в управлении многосоставного государства, в первую очередь, между Центром и регионами (Индия, РФ);
- эксперимент, к которому вынуждены прибегать государства в переходный период (страны Азии и Африки);
- гарант политических и культурных прав меньшинств в странах с национально-культурной автономией (Швейцария, ФРГ, Индия, Малайзия).

### ***Выводы по первому разделу***

1. Развитие, которое претерпел на своем, более чем четырехсотлетнем, пути федерализм, свидетельствует о долговечности его, как идеи, так и формы. К идее федерализма, как мы видим, обращались многие политические философы, хотя это не было особенно популярно до начала современной эпохи. Средневековая политическая мысль во многом тяготела к теологии и идея федерализма в те времена, как нельзя лучше соотносилась с религиозной идеей договора Бога с человеком, что давало политическим мыслителям того времени возможность заняться изучением политических систем, основанных на догово-

ре и соглашения. Одновременно в средневековой Европе предпринимались небезуспешные попытки осуществления различных вариантов федеративных соглашений, в которых принимали участие политические мыслители и деятели в одном лице (в средние века – родоначальник политической теории федерализма Альтузиус, в новое время – авторы “Федералиста” Гамильтон, Джефферсон, Джей).

2. Сближение богословия и политической мысли в начале нового времени, подготовившее революцию в философии в XVII веке, открыло в дальнейшем широкие перспективы для развития идей федерализма, а также и для реализации их в различных формах.

3. Разнообразное видение федерализма способствует складыванию полилогичной методологии его исследования, хотя следует выделить наиболее часто встречающиеся методы исследования этого многоаспектного социального феномена: сравнительный (Духачек, Элазар, Хюглин, Уоттс, и т.д.), нормативный (Вилдавски, Бургес, Опескин, Мархольд и т.д.), институциональный (Шарпф, Лембрух, Тшада и т.д.), конфликтный (Фляйнер, Баста-Фляйнер, Кински и т.д.)

4. Федерализм как комплекс политических идей опирается на духовные традиции человечества, существующие более двух тысяч лет, вероятно, поэтому он не только не исчез, но и окреп, и вобрал в себя наиболее ценное духовное наследство Европы и Америки. В современной эпохе появились новые федеральные институты, которые способствовали успешному развитию различных видов федеральных систем, обусловивших появление современных федераций. Поэтому можно сказать, что немаловажную роль в процессе формирования федераций сыграли идеи федерализма. Многообразие идей федерализма, часть из которых находила удачное применение на практике на протяжении длительного исторического периода, обусловило проявление его в различных формах и политических системах.

## **II Организация содержания федерализма как политической системы**

## 1. Формы и типы политических систем федерализма

Появление в мире все новых федеративных государств, межфедеративных (НАФТА), смешанных межгосударственных союзов (ЕС), межгосударственных ассоциаций (АСЕАН) и т.п. вызывают потребность в дальнейшем развитии политической концепции федерализма, строящейся в равной степени, как на идеях федерализма, так и на результатах их воплощения, приобретают различные формы.

### 1.1. Формы федерализма

В контексте нашего исследования под формой федерализма понимается организационный принцип соединения частей в целое посредством совокупных политических и правовых институтов /76, с.VII/. С этой точки зрения различают следующие формы федерализма:

Дуалистический федерализм определяется жестким разделением функций и финансовых ресурсов между центром и регионами и, в этом смысле, соответствующие институты Центра и регионов выступают в качестве полноценных. Такая конфигурация предполагает установление компетенций между сферами государственного управления, каждая из которых действует в соответствии с внутри установленными рамками. Все политические решения, которые касаются Центра и регионов должны исполняться при помощи взаимных соглашений, компромиссов и других коммуникативных способов. Политики взаимного признания должны в равной мере придерживаться как Центр, так и регионы. Если равновесие постоянно нарушается одной из сторон, то дуалистический федерализм уступает место другой форме.

Германский политолог Р.О. Шульце считает дуалистический федерализм *идеальным типом* (в терминологии М. Вебера), который основывается на разделении компетенций между союзом и федеративными единицами; главный недостаток дуалистического федерализма заключается в недооценке его “динамического компонента” /220, с.99/.

О дуалистическом федерализме в его классическом или чистом варианте можно говорить только на примере США. Доктрина дуалистического федерализма, выдвинутая в период “нового курса” Рузвельта, основывалась на четком разделении конкретно перечисленных компетенций союза, которых, согласно конституции США, насчитывается чуть более десятка. Все остальные полномочия относятся к предмету ведения штатов, что дает основания говорить о высокой степени их самостоятельности – автономии. Потребность в территориальном расширении сферы власти с целью не только общей защиты от внешнеполитического давления, но и мирного сосуществования с другими государствами, межгосударственными союзами и т.д. способствует изменению структуры федерализма во времени и разнообразит его формы /137, с.51/. Вмешательство федерации в область полномочий участников союза оценивается в дуалистиче-



ском федерализме как исключение, нежелательное при правильном ходе дел гражданского управления в регионах /см.18, с.18-19/.

Для дуалистического федерализма характерны жесткое горизонтальное разделение уровней управления и скрытая напряженность в отношениях федерального Центра и участников федеративного договора. Дальнейшая практика федерального правления в США показала, что взгляд на федерацию и регионы, как на равноправных участников федеративного союза (что и предусматривает дуалистический федерализм), не отвечает реалиям целостного (федеративного) государства. Как и в унитарной системе власть Центра распространяется на все сферы ведения органов государственной власти, в т.ч. и находящиеся в компетенции штатов /там же, с.19/.

Недостаток дуалистического федерализма проявляется, прежде всего, в том, что акцентирование прав штатов и отсутствие предпосылок для выравнивания их жизненных условий создают определенного рода напряжение во взаимодействии штатов. Кроме того, в свое время это создавало препятствия равноправному использованию гражданских прав афро-американскими меньшинствами вплоть до первой трети XX века /107, с.414/, т.е. до тех пор, пока не получил своего развития кооперативный федерализм, часто называемый в США “смешанным”.

Следует сказать, что этому “некооперативному” или дуалистическому федерализму не удастся обеспечивать эффективную хозяйственную совместную политику /209, с.125/ в той мере, в какой это возможно при кооперативном федерализме.

Кооперативный федерализм. Герберт Шамбек, немецкий политолог, считает понятия кооперативного федерализма и федерализма идентичными, т.к. смысл федерализма заключается в сотрудничестве<sup>29</sup> правительств всех уровней, целью которого является федеральная интеграция, т.е. объединение интересов на основе взаимной договоренности<sup>30</sup>, заключаемой между составными частями государства, а также – в тесном взаимодействии, ориентированном на достижении общих, прежде всего, экономических и финансовых задач (своего рода модифицированная в веках солидарность) /201, с.32/.

Таким образом, отличительными признаками кооперативного федерализма являются тесное сотрудничество и взаимодействие федерального Центра и властей регионов, практика их совместного и скоординированного участия в осуществлении крупных социально-экономических программ, функционирование системы перераспределения финансовых ресурсов внутри федерации с целью выравнивания основных социально-экономических показателей развития территорий.

Примером кооперативной формы федерализма можно считать германский федерализм, который германские политологи нередко называют “зазубренным” федерализмом (*verzahnte Foederalismus*)<sup>31</sup> /247, с.2/, предполагающим разделение полномочий между Центром и землями по функциональ-

<sup>29</sup> *Co-operatio* в переводе с лат. означает сотрудничество.

<sup>30</sup> Дословный перевод термина “*Foederatum*” означает “Союз на основе договора”.

<sup>31</sup> От нем. *verzahnen* — “сцеплять”, “соединять друг с другом”.

ному признаку (а не по отраслевому). Так, например, законодательная компетенция закреплена, в основном, за союзом. Земли, со своей стороны, преимущественно, осуществляют исполнительную функцию, т.е. исполняют большинство законов, в т.ч. и те законы, за принятие которых несет исключительную ответственность союз. В то же время земельные правительства обладают правом участия в Бундесрате и могут таким образом формировать федеральное законодательство. Такое влияние земель можно назвать существенным, т.к. около 60% принимаемых в ФРГ законов требует согласования Бундесрата /193, с.555/. Ни союз, ни земли не могут действовать в тех пределах автономии, в каких это возможно в США, именно поэтому в основе их отношений лежит тесная кооперация. Эта взаимосвязь существует на двух уровнях: с одной стороны, союз и земли переплетены друг с другом по вертикали, что хорошо видно на примере участия земельных правительств в федеральном законодательстве (через Бундесрат, совместное финансирование, координацию отдельных сфер политики и т.д.). С другой стороны, – существует горизонтальное переплетение функций между землями. Например, министры культуры земель согласовывают политику образования с федеральным министерством культуры /там же, с.556/. Кроме того, существует горизонтальное финансовое выравнивание, которое призвано обеспечивать равновесие жизненных условий во всех федеральных землях. Такая тесная кооперация не позволяет ни союзу, ни землям действовать автономно и создает синдром “переплетения политики” (Politikverflechtung). (Об этом более подробно будет сказано в следующем разделе).

Конкурентный федерализм – это новая форма федерализма, вызывающая дискуссию как среди теоретиков федерализма, так и “строителей федераций”. Эта форма предусматривает не столько соглашение и сотрудничество как по вертикали, так и по горизонтали, сколько конкуренцию, призванную активизировать всех членов-участников союза. Особое внимание анализу конкурентной форме федерализма уделяется в германской федералистике, где ставят знак равенства между федерализмом и конкуренцией (“Foederalismus bedeutet Wettbewerb”), т.к. федерализм основан на конкуренции правовых, налоговых, страховых и т.д. систем федеративных единиц за мобильность капитала, выгодные инвестиции и т.п.

В отличие от кооперативного, конкурентный федерализм предполагает сосредоточение внимания всех составных частей союза, в т.ч. и Центра, на собственных проблемах и достижениях. Однако, несмотря на то, что эта форма многими исследователями рассматривается как серьезная альтернатива кооперативному федерализму, она имеет существенный недостаток: экономически/ресурсно слабым регионам, трудно, а порой и невозможно конкурировать с сильными регионами. Случай ФРГ показывает, что конкуренция может перерасти в столкновение интересов. Так, Центр и слабые земли требуют, чтобы сильные земли вносили в федеральный бюджет больше, чем слабые, что вызывает явное или скрытое сопротивление сильных земель. Такая “федеральная конкуренция” происходит во всех сферах политики. Например, в сфере социальной политики сильные земли (при условии сильной регионализации) могут выторговать себе льготы или привилегии социального страхования, улучшая,

тем самым, исходные условия конкуренции между регионами, т.к. фактор расходов понижается (в сравнении с другими регионами). Таким образом, сильные регионы (земли) могут получать преимущество в деле дальнейшего развития своего бизнеса в отличие от слабых /см.201, с.36/.

Промежуточная форма федерализма. Как было отмечено, наиболее часто проявляемые формы федерализма – кооперативная и конкурентная – тесно связаны и, в значительной мере, обуславливаются двумя имманентными природе федерализма процессами – интеграцией и автономизацией, напряжение между которыми способствует проявлению федерализма в его промежуточной форме, т.е. имеющей признаки как кооперативного, так и конкурентного федерализма.

Различие между формами федерализма хорошо видно при сравнении таких федеративных государств как Канада и ФРГ. Для Канады характерна такая степень автономизации, что она может превратить канадскую федерацию в конфедерацию или союз государств /107, с.416/. В ФРГ же, начиная с рубежа семидесятых-восьмидесятых годов, в результате усиления властных полномочий Центра, происходит поворот к усилению центральной власти. Таким образом, в первом случае явно обнаруживается тенденция к высокой степени децентрализации, а во втором – к централизации федеральной системы. С этой точки зрения Шамбек оценивает федерализм как промежуточную (Zwischenform) форму, возникающую между двумя типами федеральной политической системы – государственным союзом и союзом государств /201, с.33/.

Динамика же федерализма проявляется наиболее полно в таких его формах как кооперативная и конкурентная. Во многом эти формы федерализма зависят от того, какова цель объединения. В основном речь идет о двух целях федерализма. Первая – это попытка объединения гетерогенного общества на основе сохранения баланса между интеграцией и существующей автономизацией /236, с.7-8/. Все федерации стремятся к сохранению единства и устойчивости посредством достижения баланса между центральным управлением и местным самоуправлением. Вторая – вертикальное разделение власти с учетом сохранения территориальных и этнических автономий /219, с.139/.

Следует заметить, что обе цели предполагают доминанту центральной власти. Поэтому федерализм, в какой бы форме он не проявлялся, требует наличия определенного Центра. Небезинтересной на этот счет является точка зрения У.Рикера, по мнению которого распространение федерализма в мире, начиная с XVIII века (США), было связано с потребностью в сохранении доминанты центральной власти /196, с.107/. Это означает, что ни одна из классических федераций (не говоря уже о других) не является адекватной первоначальному понятию федерализма – равное распределение власти между членами-участниками союза. Именно изобретение централизованного федерализма способствовало и способствует его распространению в мире /там же/. По сути, здесь речь идет об одной из самых распространенных форм федерализма – централизованной, к которой относятся почти все федеративные государства, кроме США, Канады, Австралии, Швейцарии.

Кроме того, отдельные формы федерализма могут складываться под определенным влиянием таких тенденций государственного развития, как центро-

бежная и/или центростремительная, что дает основание выделить еще две формы федерализма:

Центробежный и/или центростремительный федерализм

С о ю з	← Центробежный — федерализм — центростремительный →		Унитарное государство
	Независимость и многообразие жизненных условий как высшая цель	Интеграция и выравнивание жизненных условий как высшая цель	
С о ю з	Союз государств Конфедерация	Унитарный государственный союз	Децентрализованный государственный союз

(Табл. 1.) /219, с.140/.

Мак'Уини, исследуя федеральные системы, существующие в мире, отметил такой важный признак, отличающий одну систему от другой, как *фактическая локализация точек политического давления при принятии решений* /174, с.63/. Согласно этому признаку Мак'Уини разделил федеральные системы на центростремительные и/или центробежные. Первые характеризуются преодолением центростремительных тенденций, поскольку господство Центра оказывает явный перевес над частями. Для вторых примечательны центробежные тенденции, которые неуклонно приводят к определенным моделям самоуправления и общественного сотрудничества, а также – недоверию по отношению любого давления со стороны Центра /там же/.

Как показывает практика, эти тенденции могут накладываться одна на другую, пересекаться и тем самым способствовать переходу одной формы в другую. Развитие и трансформация этих двух форм федерализма являются, как правило, следствием политических конъюнктур, поэтому они наполнены противоречиями и конфликтами. Так, центростремительная тенденция нередко вызывается интеграцией и политикой выравнивания экономических и социальных условий субнациональных единиц, а центробежная – автономизацией и наличием межсегментных конфликтов. Превалирование центробежных тенденций способствует превращению гетерогенного государства в конфедерацию, усиление же центростремительных тенденций – в унитарный государственный союз (СССР) или децентрализованный государственный союз (США, Австралия и т.д.) В данном случае, федерализм выступает в качестве промежуточной формы союза государств и государственного союза. Последний может выступать (как видно из табл. 1.) как в качестве унитарного государственного союза, так и децентрализованного государственного союза. Показательно, что до недавнего

времени унитарный государственный союз не относили к федеративному государству (за исключением, может быть, СССР, и то, эту точку зрения разделяли далеко не все исследователи федерализма), но многообразие черт проявления тех или иных признаков федерализма в практике государственного строительства в мире<sup>32</sup> позволили говорить об унитарной форме государственного союза /79, с.291/.

Центробежность и центростремительность можно обозначить и как важные принципы федерализма, которые не только составляют его сущность, но и неразрывно связаны между собой, обеспечивая постоянный динамизм отношений Центра с периферией. С этой точки зрения, федерализм можно считать *диа-лектически действенным принципом общественного устройства* /240, с.63/.

Многообразие и динамизм форм федерализма способствуют формированию различных типов федеральных политических систем, исследование которых значительно расширяет представление о федерализме. Хотя, как показывает опыт существования различных форм федерализма, последние, в принципе, не решают проблему устойчивости политической системы государства, они (формы) представляют собой лишь политико-правовой инструмент, который, как любое средство, например, юридической техники, может быть использовано как с положительным результатом (например, улучшение управления), так и с отрицательным (распад федерации).

## *1.2. Образование федеральных политических систем и изменение мироустройства*

Под федеральной политической системой в теме данного исследования понимается теоретический конструкт, используемый для описания различных форм федерализма. Появление многообразия форм федерализма и типов федеральных систем (особенно после второй мировой войны) можно объяснить общей усиливающейся тенденцией к складыванию межгосударственных образований. В связи с этим, по мнению Элазара, с начала девяностых годов происходит изменение парадигмы мироустройства: от идеала суверенного государства-нации, сложившегося в начале современной эпохи (XVII в.) к увеличению государственных и межгосударственных союзов /99, с.323/. Фактически это изменение парадигмы началось после второй мировой войны, когда мир был расколот на два враждебных лагеря, внутри которых активно складывались межгосударственные объединения: Варшавский Договор и НАТО, Совет экономической взаимопомощи и Европейский экономический совет и т.п.

Распад социалистической системы усилил тенденцию к образованию различного рода (политических, экономических, военно-политических и т.п.) союзов на всем постсоциалистическом пространстве, что и повлекло за собой изменение парадигмы. Государственные системы приобретают новое измерение: то, что прежде выступало как дополнение к системе, становится ее частью, зве-

---

<sup>32</sup> Толчком к этому в значительной мере послужил процесс складывания Европейского Союза в последние десятилетия XX века.

ном. Речь идет, в первую очередь, о политических институтах консоциативного характера (ассоциации, сообщества, переговоры, партнерство и т.п.), формирование и развитие которых отмечается в бывших недемократических системах, ориентирующихся ныне на демократические преобразования.

Вопрос о многообразии федеральных систем связан с появлением ряда государств, несущих в себе “ген федерализма” (гетерогенность, регионализация, самоуправление, сочетание единства и множества в пределах одного государства, интеграция). Поскольку федерализм отвечает потребностям людей в сохранении своего консоциативного пространства (как территориального, так и персонального), а также – в формировании различных вариантов общественных связей с целью мобилизации и использования общественных ресурсов, то на его основе возникают и существуют различные федеральные системы.

Показательно, что Элазар относит сюда также и формально унитарные системы, которые содержат элементы конституционного регионального самоуправления (Италия, Испания и т.д.) /98, с.189-190/. В принципе, к федеративным системам можно отнести все те системы, которые позволяют различного рода сообществам достигать на основе объединения общие цели, сохраняя одновременно и интеграционную целостность и автономию в рамках этой целостности.

Уоттс считает категорию “федеральная политическая система” (как и федерализм) родовым понятием, от которого производятся термины для обозначения большого количества разновидностей государственного устройства с компонентами федерализма. Это означает, что наличие некоторых элементов федеральной политической системы позволяет фактически относить такое государство к федеративному, даже в том случае, если юридически оно является унитарным. Так, пункт 1 статьи 6 действующей Португальской конституции объявляет государство унитарным, а пункт 2 этой же статьи признает за архипелагами Азорский и Мадейра право автономного управления /21, с.522/; или – статья 1 конституции Испании 1978 г. устанавливает в качестве политической формы испанского государства парламентарную монархию; статья 2 гарантирует право на автономию для национальностей и регионов испанского государства; статья 3 объявляет официальным государственным языком не только кастильский, но и остальные языки Испании в соответствующих автономных сообществах согласно их статутам /там же, с.372/. Это свидетельствует о том, что конституции государств с политической системой, содержащей элементы федерализма, косвенно регулируют федеральные отношения, даже если это государство унитарное.

Сравнительный анализ многосоставных государств, имеющих форму федерации или содержащих в своем устройстве элементы федерализма, позволяет вычлениить общие черты, что дает возможность для предпринятия попытки типологизировать федеральные системы.

### *1.3. Общие черты федеральных систем*

К наиболее общим чертам, объединяющим всё многообразие федеральных систем, можно отнести:

-деление государства на территориальные единицы, имеющие в разных государствах различные наименования (в Российской Федерации их наибольшее количество – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, в ФРГ – земли, в США – штаты, в Швейцарии – кантоны и т.д.);

-деление исполнительной и законодательной власти на федеральную и субфедеральную (или региональную), причем последней предоставляется в значительной мере автономия, а имеющиеся ограничения предусматривают всего несколько сфер, чаще всего такие как правоохранительное законодательство и школьное образование (как, например, в ФРГ, Австрии, Швейцарии);

-представительство субъектов федерации в федеральном (или национальном) парламенте и их участие в формировании федеральной (национальной) политической воли, для чего в многосоставных государствах предусмотрена бикамеральная система (в РФ – Государственная Дума и Совет Федерации, в ФРГ – Бундестаг и Бундесрат, в Испании – Конгресс депутатов и Сенат и т.д.);

-урегулирование конфликтов на основе принципа “торга” или “сделки” между Центром и регионами и защита прав различного рода меньшинств, что часто требует квалифицированного кворума. Для этого структуры представительной власти предусматривают согласительный институт (согласительные комитеты и/или комиссии);

-федеральный конституционный суд как главный третейский судья при возникновении споров между органами власти двух уровней – национальной и субнациональной /219, с.140/.

Нормативное выражение общих принципов действенной федеральной системы представлено следующим образом:

-уважение и соблюдение национальной конституции, нарушение которой должно оцениваться как вызов интегрированному целому;

-сотрудничество и партнерство между всеми субъектами многоуровневого управления;

-сохранение за национальным правительством приоритета в принятии решений, касающихся интересов государства в целом;

-гибкость федеральной политической системы, способной к изменениям, в противном случае, т.е. в случае ригидности системы (социалистические федерации), трудно обеспечить многообразие форм управления;

-обеспечение равностатусной основы для всех субтерриторий единого государства, несмотря на их ресурсы и возможности, т.к. граждане, проживающие в нем, должны получать услуги равного качества. (Например, некоторые европейские федерации с целью выравнивания материальных, экономических, социальных и других условий создают национальные фонды солидарности) /см. 94/;

-взаимообмен информацией: о вводимых новациях и инициативах в равной степени должны быть оповещены все составные части государства. Своевременный обмен информацией позволяет национальному и субнациональным

правительствам делать более точный анализ своей политики и принимать адекватные решения. Односторонность и неожиданность во взаимоотношениях Центра и регионов отрицательно сказываются на качестве объединения;

-прозрачность действий правительств, разъяснение ими мотиваций принятия решений и выработки конкретных мер, понятных для граждан всего интегрированного пространства. Все это будет способствовать легитимации деятельности власти как в Центре, так и на местах.

#### *1.4. Типы федеральных политических систем*

##### *1.4.1. Конфедерация и федерация. –*

Довольно длительный период (с VI по XVIII вв.) господствующим типом объединения государств были конфедерации, которых насчитывалось в те времена немало и которые были крайне неустойчивы.

Термин “конфедерализм” приобрел политическую окраску гораздо раньше, чем “федерализм”, т.к. изначально он применялся для обозначения определенного типа государственного устройства. В отличие от конфедерализма, термин “федерализм” вначале употреблялся только в теологическом значении, а значительно позднее, лишь с XVII века, в политическом /102, с.134/.

Царившая долгое время идея централизованного, гомогенного, суверенного государства если и допускала объединение, то лишь таких государств, которые имели форму конфедерации, т.е. достаточно свободного союза, в рамках которого сохраняется полный суверенитет государств-членов союза. Сегодня конфедерация представляет собой союз государств, создаваемый с целью формирования общего правительства для решения строго ограниченных общих задач (внешнеполитических, оборонных, безопасности). Но поскольку фактически политику в таком союзе определяют правительства членов-государств, а не общее правительство, то последнее скорее является инструментом власти, а не самой властью. Это говорит о том, что конфедеративное правительство имеет более слабые позиции, чем правительства субъектов такого союза /237/.

На наш взгляд, строительство конфедераций в XX и XXI веках затруднено именно по причине фактической полиархии: здесь вряд ли возможна эффективная политика согласования для принятия общих решений. Поэтому такой тип политической системы более приемлем для межгосударственных союзов, члены-участники которого объединяются для достижения конкретных целей (военных, экономических и т.п.) и выполнения конкретных функций.

Со времени образования США и дальнейшего их развития, все больше стала набирать силу тенденция централизованного управления объединившихся членов-государств (штатов), при сохранении их автономии и конкретно установленных федеральной конституцией компетенций, распределение которых между союзом и штатами обеспечивает целостность и единство государства.

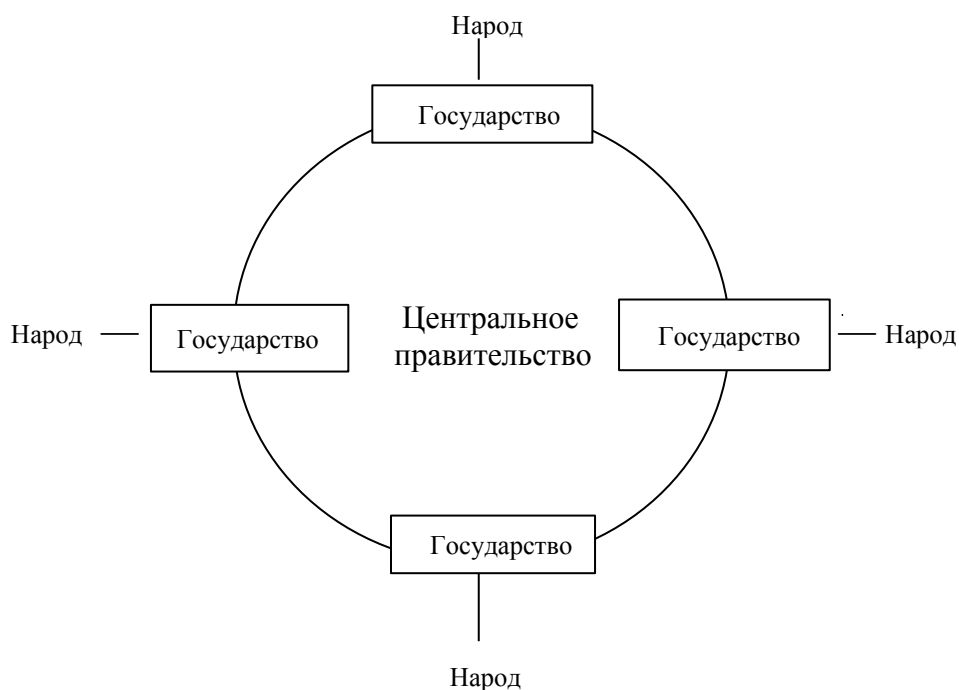
В отличие от конфедерации, федерация предполагает сосредоточение важных политических функций (внешнеполитическую, оборонную, фискальную, управление экономикой, образования, здравоохранения и т.д.) в руках



федерального правительства, за счет чего и обеспечивается интеграционная целостность государства. Таким образом, федерация – это государство, которое конституционно поделено на одно центральное и несколько (в зависимости от числа входящих в федерацию федеративных единиц) территориальных (региональных) правительств /19, с.13/. Центральное правительство федерации, в отличие от других типов политической системы, наделено полномочиями, которые позволяют ему, с одной стороны, осуществлять координацию взаимодействий всех уровней федеративного государства, с другой, – центральное правительство разделяет власть с региональными правительствами, т.к. регионы конституционно инкорпорированы в федеральный Центр для выполнения полномочий, соответствующих их юрисдикции.

Федерация отличается от конфедерации и по степени участия различного рода сообществ (не только территориальных, но и культурных, религиозных, этнических и т.д.) в федеральной интеграции. Для наглядного представления отличия этих двух основных типов федеральной системы предлагаем следующие схемы.

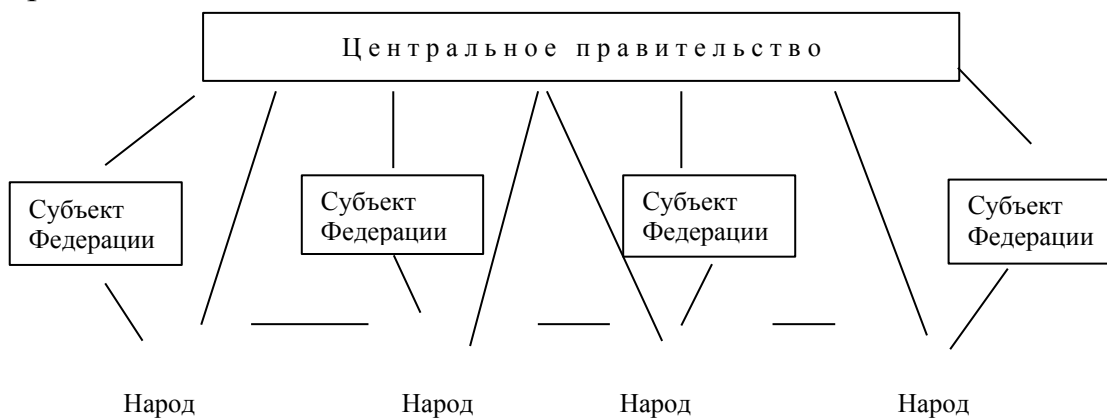
### 1. Конфедерация:



(Рис.1.)

На этой схеме хорошо видно, что конфедерация представляет собой союз государств, означающий, что каждое государство, входящее в этот союз, передает часть полномочий центральному правительству непосредственно от самого себя, а граждане или народ принимают в этом не прямое, а косвенное участие. Таким образом, конфедерация создается на основе *заключения соглашения между государствами*.

## 2. Федерация:



(Рис. 2)

Федерация, как видно (Рис. 2.) – это союз, прежде всего, народа, представленного различными сообществами, который делегирует право на власть Центру через самоуправление. Таким образом, если основным актором конфедерации является политическая элита, то федерации – сообщества людей – народ. С точки зрения нормативной теории федерализма, именно так и должно быть. Но с позиций сравнительного подхода оказывается, что далеко не все федерации являются результатом творения народа.

В тех случаях, когда потребность в создании федерации определяется необходимостью объединения ресурсов с целью предотвращения внешней (как правило, военной или экономической) угрозы, основным актором ее создания чаще всего выступает политическая элита. “Ахиллесовой пятой” таких федераций является недостаточная или ограниченная свобода общественных ассоциаций. Именно этот факт, т.е. уровень ассоциированности общества (высокий/низкий) влияет на (не)стабильность федеральной политической системы. Опыт создания и распада СССР, Югославии, Чехословакии и ряда других федераций показывает, что отсутствие или ограничение свободы ассоциаций ослабляет горизонтальные связи, и в момент политических кризисов центробежные тенденции часто берут верх над центростремительными.

Каждая из существующих в мире федераций представляет собой уникальную политическую конструкцию, на формирование которой влияют такие факторы, как а) количество членов-участников союза, б) поли/моноэтничность, в) степень централизации или рассредоточения полномочий и функций, г) степень юрисдикционной асимметрии или симметрии /134, с.8-9/.

Кроме того, любая федерация, являясь сложным государственным образованием, сталкивается с гораздо большим числом конфликтов и противоречий,

чем другие политические системы. Можно выделить ряд факторов, способствующих возникновению такого рода противоречий.

-Число членов федерации. Большое количество федеративных единиц (например, в РФ – 89, в США – 50 и т.д.) приводит к тому, что сила их влияния на центральную власть значительно меньше, чем в федерациях с небольшим количеством субъектов, как например, в Бельгии, Австралии (6), Канаде (10) и т.д. Федерации же, состоящие из малого числа субъектов (не более двух-трех) считаются наименее устойчивыми, т.к. в них сильно выражены биполярные тенденции (например, Чехословакия, ныне распавшаяся на два государства /237/ или Пакистан, в котором произошло сокращение федеративных единиц с четырех до двух). В некоторых федерациях с большим числом субъектов (Индия, Нигерия) федеральное правительство даже идет на изменение региональных границ с целью сокращения линий разделения, если они разграничивают территории, имеющие сходные признаки (этнический, языковой, религиозный и т.д.).

-Разница в материальных и природных ресурсах также может негативно сказываться на качестве объединения. Именно поэтому многие федерации вынуждены прибегать к политике финансового выравнивания, которая в свою очередь нередко порождает конфликтные ситуации в федеральном управлении.

-Конституционная защита прав различного рода меньшинств содержит в себе зачатки противоречий. К устоявшимся формам такой защиты относят: а) изменение границ федеративных единиц с целью объединения гомогенных этнических и лингвистических групп (примерами могут служить создание кантона Юра в Швейцарии, изменение внутрорегиональных границ в Индии в 1956 года, разделение Нигерии на 37 штатов и т.д.); б) передача федеральному правительству под особую ответственность внутрорегиональных меньшинств с целью их защиты от возможных репрессий со стороны регионального большинства, а также использование федеральных органов конституционного контроля (как правило, Федерального Конституционного суда) /238/.

-Межправительственные отношения, предполагающие принятия решений и действия параллельных органов управления, неизменно сопровождаются накладками и напряженной взаимозависимостью в процессе сотрудничества и координации взаимных действий.

Несмотря на противоречия, присущие любой федеральной системе, следует отметить неуклонный рост федераций в мире, которых сейчас насчитывается около 20.

Австралия (Австралийский союз) (6 штатов +4 административные территории + 3 территории + территория столицы);

Исламская республика Пакистан (2 провинции + федеральный столичный округ + “зоны племен” – tribal areas);

Канада (10 провинций + 2 территории);

Королевство Бельгия (3 сообщества + 3 региона + 4 лингвистических региона + 1 столичный регион) /ср. 98, с.43-44/.

Малайзия (13 штатов);

Объединенные Арабские Эмираты (6 эмиратов – шейхств);

Республика Австрия (9 земель);  
Республика Аргентина (22 провинции + 3 национальные территории +1 федеральный округ);  
Республика Венесуэла (20 штатов + 2 территории + 1 федеральный округ + федеральные владения в виде 72 островов в Карибском море);  
Республика Индия (21 штат + 10 союзных территорий + 1 асимметричная территория (federacy) + 1 ассоциированный штат);  
Российская Федерация (21 республика + 6 краев +49 областей + 1 автономная область + 2 города федерального значения + 10 автономных округов);  
Соединенные Штаты Америки (50 штатов + 2 асимметричные территории (federacy) + 3 ассоциированные территории + 3 самоуправляемые автономные территории (home-rule territories) + 3 неинкорпорированные территории);  
Соединенные штаты Мексики (31 штат + 1 федеральный округ);  
Союзная Республика Югославия (2 республики – Сербия и Черногория)  
Федеральная Исламская Республика Коморские острова (3 острова);  
Федеративная Демократическая Республика Эфиопия (9 штатов)  
Федеративная Республика Бразилия (22 штата +4 федеральные территории +1 федеральный столичный округ);  
Федеративная Республика Германия (16 земель);  
Федеративная Республика Нигерия (36 штатов + 1 столичная территория);  
Швейцарская конфедерация (20 кантонов + 6 полукантонов).

К следующей категории государств, устройство которых включает некоторые элементы федерации, но формально не являются, можно отнести государства с федеральным реструктурированием:

Антигуа и Барбодос (3 острова);  
Гана (9 административных регионов);  
Испания (17 автономных регионов);  
Итальянская Республика (15 областей + 5 автономных регионов);  
Китайская Народная Республика (23 провинции +5 автономных регионов + 3 города центрального подчинения);  
Королевство Нидерланды (11 провинций + 5 ассоциированных государств-членов);  
Папуа – Новая Гвинея (2 группы автономных островов);  
Португалия (государство с двумя автономными регионами, отделенными морем)  
Республика Вануату или Новые Гебриды (конституционная регионализация);  
Республика Колумбия (23 департамента + 4 интенденсий + 3 комиссарий);  
Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии (4 страны + 5 самоуправляемых островов);  
Соломоновы острова (4 дистрикта);  
Союза Мьянма (Бирма) (7 национальных единиц);  
Фиджи (2 этнические общности);  
Южно-Африканская Республика (4 провинции + 6 автономных провинций).

Далее, следует выделить системы, которые могут существовать как самостоятельно, так и быть частью федерации. В последнем случае о них можно говорить как о подтипах федеральной системы.

Асимметричная федерация (Federacy) представляет собой асимметричную взаимосвязь федерального правительства с правительствами субтерриторий, которые наделены широкими властными полномочиями, делающими их достаточно независимыми от федерального правительства. Особенность такой федерации заключается в том, что роспуск ее допускается только при условии взаимного согласия всех участников союза /98, с.55/.

Асимметричная федерация занимает промежуточное положение между федерацией и конфедерацией и ее особенность заключается в том, что правительство должно стремиться к сохранению статус-кво. Это означает, что политика выравнивания, как самоцель асимметричных федераций, может дать противоположный результат – увеличение степени асимметрии, что, в свою очередь, может привести к нарушению функциональной способности союза в целом. Если, например, в результате политики выравнивания “сильные” субъекты придут к выводу, что они, благодаря своим ресурсам, много дают союзу, а получают гораздо меньше, чем считают нужным, и на этом основании будут требовать у федерального правительства изменения бюджетной и налоговой политики в свою пользу, то асимметричная федерация в лучшем случае может трансформироваться в конфедерацию, в худшем – распасться.

Политическая система асимметричной федерации также может потерять устойчивость и в том случае, если “слабые” субъекты постоянно будут опасаться того, что более сильные субъекты могут занять лидирующее положение и в этом случае они вполне могут предпочесть ограничение автономии субъектов союза с целью передачи основных полномочий федеральному правительству, что может превратить асимметричную федерацию в унитарное децентрализованное государство /230/.

Наличие асимметричных отношений отмечено в таких государствах, как, Аландские острова и Финляндия, Азорский архипелаг и Португалия, архипелаг Мадейра и Португалия, Фарерские острова и Дания, Гренландия и Дания, Гернси и Великобритания, остров Мэн и Великобритания, Джерси и Великобритания, Джамма и Кашмир и Индия, северная часть Марианских островов и США, Пуэрто-Рико и США. Элазар также относит сюда коренных жителей Америки – индейские племена, сохранившиеся в пределах территориального пространства США, как фактически присутствующие асимметричные отношения /99, с. 320-322/.

Ассоциированное государство обладает, как правило, такой федеральной системой, в которой межсубъектные отношения напоминают асимметричную федерацию с высоким уровнем автономии, в т.ч. и во внешнеполитической сфере, и ограниченным участием федеративных единиц в федеральном управлении.

При ассоциированной государственности федерированное государство в меньшей степени связано с федеративной державой, и в конституции, устанавливающей взаимоотношения сторон, как правило, предусмотрена возмож-

ность разрыва существующих между ними отношений при специально оговоренных условиях. Статус “свободной ассоциации” предполагает внутреннее самоуправление и определенную самостоятельность во внешней политике для ассоциированных государств /50, с.57/.

Подобного рода отношения установлены между следующими странами: Бутан и Индия, Острова Кука и Новая Зеландия, Палау и США, Федеративные штаты Микронезии и США, Маршалловы острова и США, Лихтенштейн и Швейцария, Мокао и Португалия, Монако и Франция, Нидерландские Антильские острова и Нидерланды, острова Ниуз и Новая Зеландия, Сан-Марино и Италия, и до объединения Германии – Западный Берлин и ФРГ /см. 98, с.45-46; 99, с.320-322/.

Есть государства, в которых можно одновременно отметить и асимметричные и ассоциированные отношения – это отношения между Пуэрто-Рико и США: Пуэрто-Рико, как *Federacy*, наделен гораздо большей автономией, чем любой из штатов США. Граждане Пуэрто-Рико являются одновременно и гражданами США, но без права участия в общенациональных выборах.

В целом, наличие некоторых элементов федеральных отношений в этих странах связано, как правило, с наследием прошлого, когда небольшое, самостоятельное государство являлось в прошлом либо собственной, либо подотчетной территорией большого государства, а ныне часть полномочий передает для исполнения этому большому государству. Например, княжество Лихтенштейн вопросы внешних связей, таможенного контроля, денежной эмиссии и почтово-телеграфной связи передает в ведение Швейцарии. Такого рода отношения наиболее отчетливо присутствуют в ассоциированных государствах, асимметричных (*Federacy*) территориях и кондоминиумах.

Квази-федерация (или государство-гибрид) – это государство, в котором могут сочетаться элементы федеративного устройства различных моделей. Квази-федерация по своей конституционной структуре является федерацией, но в ее управлении присутствуют признаки унитарной системы (например, широкие полномочия федеральной власти). Индия, Пакистан, Малайзия – квази-федерации, поскольку их конституции предусматривают ряд положений о введении прямого федерального управления<sup>33</sup> /237/.

Квази-федерация может быть представлена и в другой форме, отличающейся сочетанием некоторых признаков федерации и конфедерации, например, Европейский Союз после Маастрихтского договора. В принципе, ЕС можно отнести к конфедерации, но нельзя не отметить присутствие некоторых признаков федерации (Европарламент, Европейский суд) /102, с.15/. Следует отметить и такую точку зрения: Уоттс к квази-федерациям относит и ФРГ, объясняя это тем, что способ формирования верхней палаты (Бундесрата) и его специфиче-

---

<sup>33</sup> Нередко Канаду также относят к квази-федерации, которая до 1867 г. была федерацией, но “Акт о союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и связанных с этим предметах” изменил форму федерации на гибридную, внося ограничения для федеративных единиц (провинций). Однако с середины пятидесятых годов провинции Канады значительно расширили свои полномочия, что позволяет относить Канаду к числу наиболее децентрализованных федераций, как в политическом, так и в экономическом отношениях.

ские полномочия дают основания для утверждения о наличии компонента конфедерации<sup>34</sup> /238/.

Появление гибридных федераций Уоттс объясняет во многом действиями политиков, которые вносят изменения в устройство государства больше из конъюнктурных или прагматических соображений, а не из стремления сохранения “чистоты теории”. Результаты таких устремлений не всегда оправданны, а могут быть и губительными для федерации /там же/.

Как свидетельствует опыт образования федеральных систем в мире, они могут быть результатом диаметрально противоположных процессов:

а) федерализации и/или федерального реструктурирования в унитарном государстве (как, например, в Испании),

б) федеральной интеграции – объединение двух или более независимых (суверенных) государств с целью создания общих политических структур как, например, ЕС /243/. С этой точки зрения, можно выделить еще одну категорию стран, чье устройство включает те или черты федерации.

Содружество или сообщество (consociation) – это не-территориальное объединение суверенных государств, создаваемое на основе общих интересов (экономических, социально-политических, этнических, религиозных, и т.д.) и предполагающее коалиционное управление. Например, Соединенное королевство Великобритании, Сообщество РФ и Беларусь и т.д.

Союз или уния (Union) – одна из форм государственного устройства, учредительные субъекты которого интегрируются через общие (союзные) органы управления в большей степени, чем через параллельные правительственные структуры. Союз (государств) Уоттс классифицирует как один из типов федеральной политической системы, имеющей комплексную (многосоставную) структуру, цель которой заключается в сохранении автономии (самоуправлении) каждой составляющей единицы союза, скорее, посредством наличия общих органов государственного управления, чем через параллельные правительственные структуры, в отличие от государственного союза (федерации) /236, с.8/.

Лига – объединение политически независимых государств, возникающее для конкретных целей, управление которым осуществляется через специально учреждаемый общий секретариат (но не через правительственные структуры), из которого любой член-участник может выйти по своему усмотрению (например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии). Лига, как межгосударственный союз, может быть основана и на общих культурных связях (Бенилюкс, Лига Арабских государств и т.д.) /237/.

Кондоминиум – объединение, создаваемое с целью совместного управления одной и той же территорией двумя или несколькими государствами. Например, Андорра находится под совместным протекторатом Франции и Урхельского епископа (Испания) /там же/. Кондоминиум является, как правило, компромиссом нескольких государств, претендующих на ту или иную террито-

---

<sup>34</sup> Как известно, Бундесрат не является представительным органом, т.к. он формируется из назначаемых и отзываемых членами их правительств; это орган, через который земли участвуют в законодательстве и администрировании федеральных органах власти, а также – Европейского Союза.

рию. На сегодняшний день к кондоминиумам с уверенностью можно отнести только Андорру. Это довольно редкий тип федеральной политической системы. Тройственное соглашение, содержащее в себе черты федерального договора, между Андоррой, Францией и Испанией около семисот лет помогает Андорре сохранять независимость от двух крупных соседних государств.

Элементы федеральных политических систем можно наблюдать и в юридически унитарных децентрализованных государствах, что дает основание также причислять их к федеральным системам.

Конституционно-децентрализованные союзы являются по своей форме унитарными государствами, т.к. власть согласно конституциям закрепляется за центральным правительством. Такие федеральные политические системы хотя и предусматривают региональное управление и местное самоуправление, но прерогатива в принятии решений остается за центральным правительством. Устройство таких государств основано на: а) делении власти по вертикали (на региональную и местную, например, Франция, Япония и т.д.) и б) деление государства на исторические области с автономными местными полномочиями (например, Испания, Нидерланды и т.д.).

Бывшие феодальные владения, преобразованные в автономии (например, Джерси, остров Мэн, Монако, Сан-Марино).

Самоуправление, представленное двумя видами: а) постколониальная автономия, предоставляемая метрополией и б) муниципальное самоуправление, установленное конституцией.

Конституциональная регионализация (Испания, Италия).

6 Союзы племен, основанные на традиционном ведении хозяйства (ЮАР).

Диаспора – объединение людей, представляющее собой часть какого-либо народа, который проживает в отрыве от основной массы своих соплеменников и вне своей национальной территории.

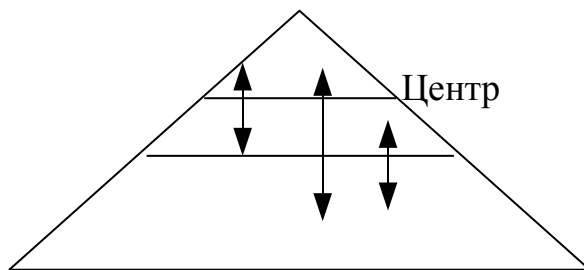
Анклав или экстра-территориальное соглашение части территории и суверенного государства (например, Судан и Египет имеют детально разработанную систему анклавов на своих границах).

Все эти типы политических систем со “встроенными”, в той или иной, степени элементами федерализма, характерны для многосоставных государств, в особенности для тех, в которых наблюдается переход от централизованной системы управления к самоуправлению и/или к со-управлению, хотя, как видно, не все они имеют конституционную форму федерации.

### 1.5. Модели федерализма

Разнообразие федеральных политических систем можно представить в виде теоретического конструкта трех основных моделей федерализма:

Модель “пирамида” предполагает установления господства или доминирования той части, которая находится на вершине пирамиды, т.е. Центра.

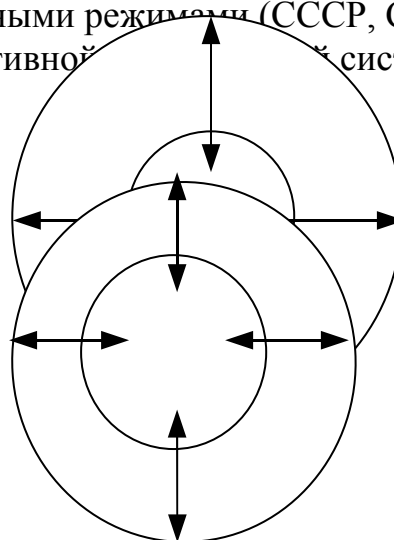




(Рис. 1.) /98, с.35/.

Модель пирамиды отражает иерархическую концепцию происхождения государства (например, Древнего Египта, Пруссии, Наполеоновской Франции и т.д.), поэтому в ней доминирует иерархизация взаимоотношений между частями союза: Центр–регионы, Центр–регионы–местное самоуправление, регионы–местное с/у. Показательно, что Центр расположен в верхней части пирамиды, а местное с/у – у ее основания. Причиной складывания такой модели федерализма является возникшая (или растущая) потребность в объединении ресурсов с целью предотвращения какой-либо угрозы. Как правило, такие союзы создаются в направлении “сверху–вниз” /196, с.137/. Эта модель используется не только тоталитарными/авторитарными режимами (СССР, СФРЮ ЧССР), но и демократическими, с административной системой (Мексика).

Модель “периферия – Центр”

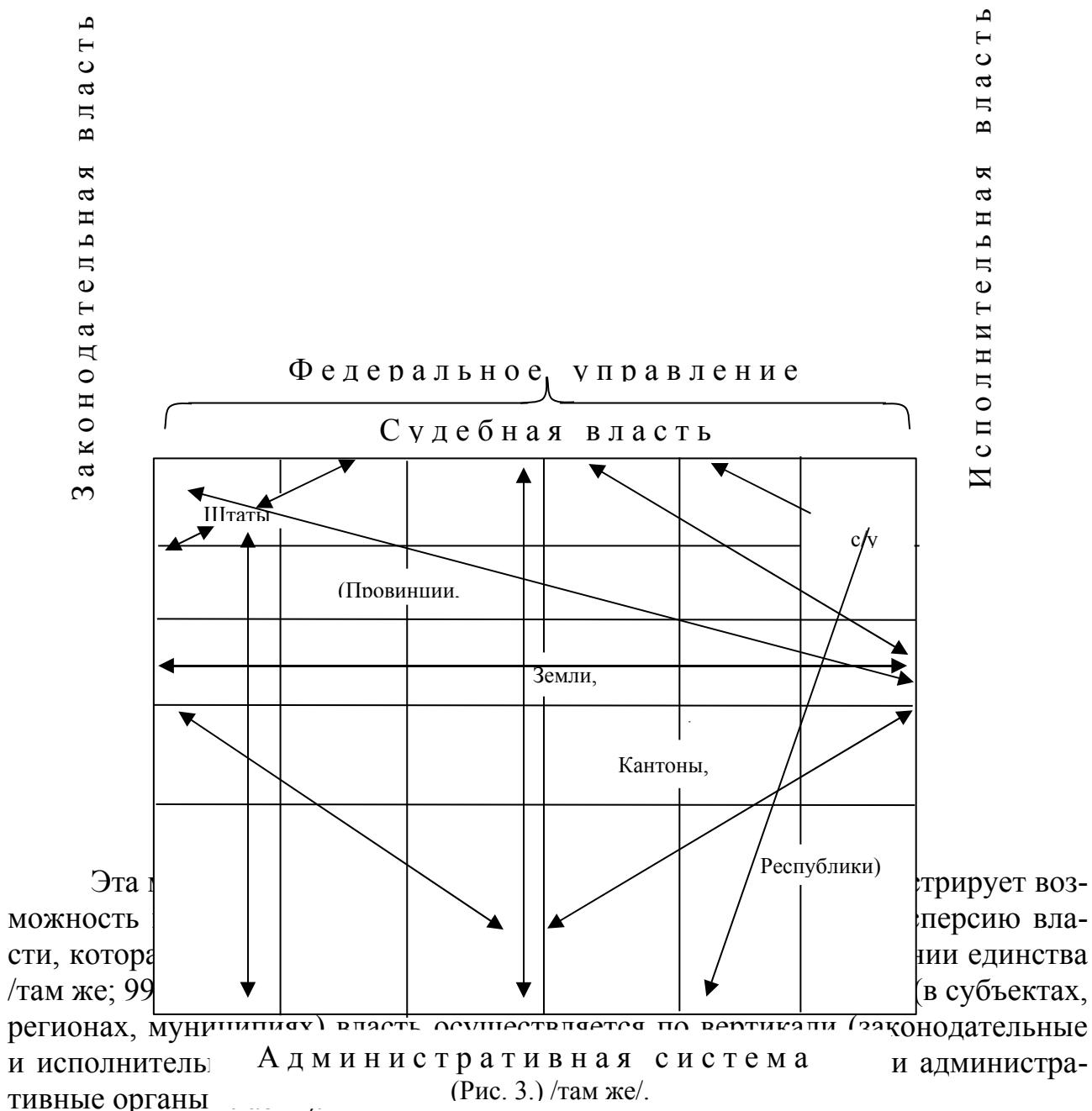


(Рис. 2.) /там же/.

Эта модель предполагает сосредоточение суверенной власти в одном Центре, который если и находится под давлением периферии, то весьма незначительным. Модель “периферия – центр” берет свои истоки в органической концепции происхождения государства. Она сформировалась и эволюционировала путем эмансипации монархических/аристократических режимов. Здесь предусмотрена равностатусность субъектов союза по отношению друг к другу, при одновременном доминировании Центра, в этом случае на Центр равностатусность не распространяется. Образование таких моделей вызвано преимущественно историческими причинами. В качестве примера можно привести немецкий федерализм, в котором сочетается традиция территориального плюрализма, восходящая ко времени Священной Римской империи, с формой централизованного управления, характерной для Германии и поныне.

Модель “федеральная матрица” (см. Рис. 3.) является идеальной, по мнению Элазара, т.к. в ней отсутствует соподчиненность, нет понятия федерального центра, как главной или основной инстанции принятия решений, а есть понятие “места” (или “точки”) принятия решений или иначе – центры принятия решений.

Уровни власти располагаются не в иерархическом порядке (“выше”, “ниже”), а одновременно по вертикали и горизонтали, объединенные четырьмя сферами: законодательной, исполнительной, судебной и административной. Матричная модель рассматривает государство как матрицу пересекающихся и “сцепляющихся” между собой федеративных единиц, полномочий, отношений.



Матричная модель федерализма представлена в виде множества центров, которые связаны друг с другом множеством линий: субъекты союза – друг с другом посредством центра (через законодательную и исполнительную власти),

законодательные органы власти связаны между собой на всех уровнях (федеральный законодательный орган – законодательные органы регионов – законодательная власть на местном уровне), законодательные органы власти с исполнительными органами власти на всех уровнях, исполнительные органы власти – на всех уровнях. Такая модель ближе всего к первоначальному значению федерализма: единый союз многообразных субъектов при условии их не только формального, но и фактического равенства. На наш взгляд, наиболее близко к этой модели подходят США и Швейцария.

Матричную модель можно оценивать лишь как некий стандарт, к которому должны стремиться многосоставные государства, ставящие перед собой цель создания равноправного союза.

### *1.6. Российская модель федерализма*

Говорить о российской модели федерализма сложно в том отношении, что федерализм как таковой в России пока находится в стадии становления, что связано с историческими особенностями федеративного устройства России. Как известно Российская империя, а затем и СССР были многосоставными, унитарными, недемократическими государствами. В 1922 году СССР был образован как федерация формально. Складывание этого Союза происходило поэтапно в очень сложных внутри- и внешнеполитических условиях, что, безусловно, сказалось на его структуре, которая фактически отражала унитарное управление. Да и созданная федерация была своего рода компромиссом, на который пошло советское политическое руководство в трудное для него время с целью ограничения роста националистических движений, “разбуженных” социальными революциями в России в первых двух десятилетиях XX века.

Первая Конституция РСФСР (1918) закрепляла положения о свободном присоединении к РСФСР каждой нации. Но фактически принцип добровольности вхождения в советскую федерацию часто нарушался произволом (давление, принуждение, манипулирование) неискушенных в государственном управлении политиков новой формации, хотя формально способ прямого решения вопроса народом (местные референдумы) применялся широко и успешно. В целом же, строительство советской федерации осуществлялось в направлении “сверху – вниз” и в большинстве случаев принудительными мерами, т.к. создание федерации мыслилось большевиками как одно из средств слияния и преодоления национальных различий /6, с.165/.

Если же исходить из представленных здесь моделей, то создание советской федерации, как впрочем, и ряда других федеративных государств в XX веке, которое носило принудительный характер, позволяет говорить о модели пирамиды (СССР). В постсоветский перестроечный период “пирамида” постепенно приобретает очертания модели “периферия – центр”. Однако пока Российская Федерация остается в рамках первых двух моделей, с доминированием элементов первой модели, что можно объяснить двумя особенностями конструкции еще советской российской федерации, которая, несмотря на смену политического режима, продолжает пока существовать.

-Во-первых, территории этнических субъектов изначально рассматривались не просто как географическое понятие, а – как места проживания этносов, наделенных правом, образовывать собственную политическую общность. В данном случае полиэтничный принцип был опасен не сам по себе, а тем что национальным территориям советские Конституции (1924 и 1936 гг.) предоставляли право не только на “самоопределение наций”, но и выхода из федерации, что противоречит принципу федерализма, однако соответствует принципу конфедерализма. Этот принцип, как дамоклов меч, висел над советской федерацией, создавая на протяжении всех лет ее существования латентную угрозу прочности федеральной конструкции, державшейся не только на принуждении и страхе, но и, частично, на насильственном присоединении к СССР ряда территорий перед Великой Отечественной войной 1941-1945 гг. (Западная Украина, Западная Белоруссия, страны Прибалтики, Бессарабия, Северная Буковина). Обнаруживаемое противоречие между внешней формой государства (федерация) и его внутренней (унитарной) структурой лишало политическую систему советской федерации прочного фундамента, делая ее уязвимой при любом всплеске националистических настроений.

-Во-вторых, РСФСР сформировалась в результате создания ряда автономных и национально-государственных единиц, это означало, что РСФСР вряд ли можно было назвать объединением сложившихся государственных образований, с одной стороны, а с другой, – национальные субъекты были выделены как бы в особую категорию субъектов союза. Юридический статус РСФСР был не совсем понятен: формально РСФСР была одним из субъектов федерации, фактически – это была федерация в федерации с общей (союзной) столицей и общими высшими органами государственной власти.

Поскольку эти особенности унаследовала и нынешняя РФ, формирование которой должно предполагать (в свете происходящих демократических преобразований в стране) равностатусность всех субъектов Федерации, бесспорный приоритет федерального законодательства и решений Федерального Конституционного суда, то и возникают непреодолимые политические и правовые противоречия внутри самой федерации, т.е. между Центром и субъектами и далее, между субъектами и соподчиненными им территориями.

В целом, сегодняшняя модель российского федерализма, которую можно обозначить как смешанную, отмечена шестью характерными признаками, делающими российский федерализм внутренне противоречивым:

1. Смещение способов образования федерации – конституционного и договорного.

2. Комбинирование президентской формы правления с федеративным разделением власти.

3. Наложение этнического и территориального принципов федеративного устройства.

4. Конституционно-правовая и экономическая асимметрия субъектов федерации.

5.Соединение законодательного федерализма (что типично для американского и швейцарского федерализма) и исполнительного (характерного для Австрии и ФРГ).

6.Наличие различных политических режимов (или политических способов управления) в едином федерированном пространстве – внутри субъектов федерации: авторитарный (например, Саратов, Кемерово и т.д.), гибридный (Нижний Новгород и т.д.), демократический (Волгоград и т.д.)

### *1.7. Критерии федеральных политических систем*

Несмотря на все многообразие федеральных систем, тем не менее, можно отметить относительно общие критерии, явственно обнаруживаемые при их сравнительном анализе.

-Монополия союза на внешнеполитическую деятельность, т.к. цель федеративного объединения состоит в том, чтобы представлять себя на международной арене в качестве единого суверенного государства, ведущего переговоры и другую международную деятельность от имени всех федеративных единиц. Этот критерий является наиболее важным при создании основного типа федеральной политической системы – федерации, т.к. ее задача состоит в формировании федеральной нации, требующей коллективной защиты, основанной на единых вооруженных силах.

Если какой-либо субъект не согласен делегировать внешнеполитические функции союзу, оставляя право на международную деятельность за собой, то тем самым он может вызвать изменение модели федерализма. Так, создание Восточно-Африканской Федерации (Уганда, Танзания, Кения) потерпело крах из-за непримиримой позиции политических лидеров Уганды в отношении делегирования прав на внешнеполитическую деятельность центральному правительству /96, с.258-260/.

Если субъекты союза отстаивают право влиять на принятие решений центрального правительства в сфере международной политики, то тем самым они снимают с центрального правительства часть ответственности за возможные неудачи в защите коллективных интересов федеральной нации и могут вызвать кризис во внешнеполитической деятельности федерации.

Если в федеральной конституции отсутствует перечень исключительных полномочий, то компетенция внешнеполитической деятельности может быть расценена как совпадающая, что вносит, скорее, противоречие в отношениях между Центром и периферией, чем их разрешение. Для ограничения причин столкновения между центральными и местными правительствами, общепринято устанавливать федеральную монополию на внешнюю политику.

-Приоритет центральной власти. В федеральной политической системе полномочия разделены таким образом, что федеральное и субфедеральные правительства действуют самостоятельно в пределах своей юрисдикции. Однако эта независимость условна, т.к. все уровни власти по вертикали взаимодействуют друг с другом, оставляя право координации взаимодействий за федеральной властью с целью обеспечения целостности союза.

-Политический иммунитет против сепарации. Большинство федеральных конституций содержит положения, исключающие право выхода из федерации. А те конституции, которые текстуально признавали право федеральных республик на самоопределение (Конституции СССР, Конституция СФРЮ), фактически его никогда (т.е. при возникновении прецедента) не выполняли, т.к. раскол социалистической федерации означал в представлении политических лидеров социалистических государств крах социализма, что противоречило смыслу социализма. Таким образом, и здесь на практике действовал “идеологический” иммунитет против сепарации /там же, с.211/.

-Внесение поправок в федеральную конституцию. Это право имеет не столько юридическое значение, сколько политическое и оценивается как наиболее важный критерий федерализма. Он означает, что контроль за изменением федеральной конституции находится в руках всех субъектов союза, а не только федеральной власти. Для каждой отдельной модели федерализма существуют свои конкретные условия внесения поправок в конституцию. Духачек, например, считает американский вариант внесения поправок в федеральную конституцию наиболее оптимальным<sup>35</sup> /там же/. Именно этот критерий (так же, как и названный здесь первый критерий) может влиять на модель федерализма. Так, если изменение конституции будет зависеть от большинства *всех* субъектов союза (а не большинства), то такое объединение государств скорее можно будет назвать конфедерацией или ассоциацией государств, но не федерацией. Если же приоритет в изменении конституции будет установлен за федеральным парламентом, то федерализм уступит место унитаризму.

Эти четыре критерия лежат в основе любой федерации. По преимуществу, именно эти критерии отличают федерацию от других типов политической системы федерализма.

Далее, можно выделить еще три критерия, которые характеризуют классические федеральные системы:

-Федеральная идентификация и автономия (самоуправление). Термин “федеральная идентификация” скорее нормативный, чем эмпирический, т.к. отождествление части (территориального субъекта) с целым (союзом) подвергается воздействию ряда факторов, содержащих в себе, в т.ч. и “разъединительные” элементы. Прочность и устойчивость объединительных связей не могут навечно оставаться неизменными: они могут ослабевать, могут укрепляться. Союз может рассчитывать на относительную долговечность только в случае идентификации частей с целым. Кроме того, федеральная идентификация может способствовать сохранению многообразия (территориального, этнополитического и т.д.), что в целом содействует укреплению союза.

-Дифференциация компетенций. Установление компетенций союза и федерированных единиц, наиболее значимыми из которых являются исключительная и остаточная компетенции, т.к. именно они определяют силу Центра и/или территорий в принятии решений и устанавливают баланс между властными полномочиями учредительных единиц союза /там же, с.242-243/. При

---

<sup>35</sup> Согласно конституции США поправки могут быть внесены в конституцию при условии проголосовавшего за них большинства законодательных собраний 38 штатов.

этом предполагается (примером тому является конституция США), что дифференциация компетенций необходима для предохранения, с одной стороны, от чрезмерного усиления Центра, с другой, – периферии. Следует отметить, что в большинстве послевоенных конституций (в отличие от американской) федеративных государств внимание акцентируется в основном на перечислении наиболее значимых компетенций, закрепляемых за федерированными правительствами, союз же чаще всего осуществляет совпадающую и конкурирующую компетенции.

-Институт согласованных действий, к которым, например, Уоттс относит параллельные структуры управления (законодательные и исполнительные органы власти), которые формируются благодаря двойному участию граждан в процессе их избрания: федеральные выборы и региональные выборы; конституционное разделение власти; письменные конституции и/или статуты на всех уровнях законодательной власти (федеральной, региональной, местной); институт представительства интересов федеративных единиц (чаще всего, это верхняя палата двухпалатного парламента); “суперарбитр” в виде конституционного суда или референдума для решения противоречий между ветвями власти по горизонтали и уровнями власти по вертикали /238/.

### Резюме

Опыт образования и распада федеральных систем в мире позволяет обратить особое внимание на три основные проблемы:

-во-первых, федеральная политическая система предлагает практическую возможность связать или объединить преимущества единства и многообразия друг с другом, не являясь при этом панацеей буквально от всех политических неудач или недостатков;

-во-вторых, степень гибкости федеральной политической системы зависит от готовности признать необходимость соблюдения конституционно-правовых норм и структур, а также – от официального/неофициального утверждения такого политического поведения политических лидеров членов-государств союза, которое основывается на базовых ценностях многосоставного общества: толерантности и готовности к компромиссам;

-в-третьих, действенность федеральной политической системы зависит от того, насколько в отдельных случаях выбранная или начинающаяся складываться форма федерализма, соответствует специфическим потребностям и требованиям конкретного общества.

Разнообразие форм и моделей федерализма, во многом, определяется теми политическими институтами, которые способствуют организации его содержания, поэтому, естественно, возникает вопрос об институционализации федерализма.

## ***2. Политическая институционализация федерализма***

Анализ политической динамики федеративных государств требует сосредоточение внимания на взаимосвязи институциональных соглашений со структурами формирования различного рода общественных образований (территориальных, политических, культурных и т.д.). Германский политолог Г. Лембрух пришел к выводу, что различия в процессе образования государств могут оказывать влияние и на различия институционального устройства /152, с.1/. Возможно, именно этим объясняется то, что в одних случаях федеральные политические системы в большей степени подвержены дисбалансу, который в большинстве случаев является одной из главных причин распада многосоставных государств, в других – можно наблюдать изменение системы, например, унитарной системы на федеральную (Бельгия с 1993 года), или, наоборот, федеральную на унитарную (например, ЮАР с 1996 года). Это говорит о том, что анализ организационного содержания федерализма будет наиболее полным, если попытаться его осуществить с позиций институционального подхода.

### *2.1. Концептуальное содержание политической институционализации*

Следует отметить, что интерес к проблеме институционализации в политических науках возрастает по мере ускорения изменений политических институтов в постиндустриальном обществе: их поэтапное (медленное, “шаг за шагом”, т.е. когда происходит частичная замена одних институтов другими) изменение, которое в целом обеспечивало целостность и стабильность политической системы, уступает место резкой смене или замене одних институтов другими, то что мы наблюдаем особенно часто после второй мировой войны во всем мире. Поэтому рассмотрение федерализма как устойчивого политического феномена, существующего последние несколько столетий, требует анализа его структурного укоренения посредством политической институционализации.

В современных политических исследованиях институты определяются как упорядочивающие образцы взаимодействия (Г. О’Доннел), как устанавливающие людьми ограничения, структурирующие политическое, экономическое и социальное взаимодействия, неформальные (обычаи, традиции) и формальные (конституции, законы) правила, а также система санкций за их несоблюдение (Д.Норт), длительные структуры во времени и пространстве (Э. Гидденс) /см. 36, с.154/.

Понятие “политические институты” содержит элементы как структуры, так и процесса и означает более или менее формальные организации, которые структурируют политический процесс (формирование общественного мнения, разрешение конфликтов, выработка консенсуса, принятие решений и т.д.) /222, с.359/. Применение термина “институты” при анализе структуры в многосоставном государстве стало широко использоваться после выхода в свет, ставшими уже классическими, работ С. Липсета и С. Роккана (S.Lipset & S.Rokkan *Cleavages Structures: Party System and Voter Alignments. An Introduction*, 1967) и А. Лей-



пхарта (Democracy in plural societies a comparative exploration, 1977)<sup>36</sup> /см. 26;27;161/.

Для избежания путаницы, все же следует пояснить, что в контексте рассматриваемого вопроса, содержание понятий “структура” и “институт” совпадают. Последний термин явно обнаруживает связь с модернизацией, т.к. в веберианском понимании модернизация – это процесс образования общественных (в широком смысле) институтов. Следует отметить, что в научных исследованиях по федеральной проблематике в равной степени используются термины, как “институт”, так и “структура”. Еще Монтескье и Токвиль придавали большое значение институтам. Они рассматривали их во взаимосвязи с системой, в которой каждый институт был связан с особым носителем социального.

В этой связи следует отметить тот факт, что несмотря на различные научные школы (например, американскую и немецкую), исследующие политическую теорию федерализма, в вопросе институционализации федерализма они сближаются. Их сближает веберианско-парсоновская традиция, которой, по преимуществу, придерживаются как американские, так и немецкие ученые. Так, американские институционалисты, находясь под большим влиянием М. Вебера и ориентируясь в своих оценках многоуровневой структуры в федеративных государствах на позиции естественно-научных системных представлений, чаще всего используют термин “структура” в качестве синонима термина “институт” /см. 71, с.70-71/.

Немецкая школа федерализма, опираясь в основе своей на теорию системности (преимущественно – Н. Лумана и Р. Мюнха), также придерживается веберианско-парсоновской традиции. Так, Луман рассматривает институт и структуру как синонимы: “институты являются временными, материальными (в философском смысле) и ожидаемыми (в социально-ценностном понимании) образованиями и, тем самым, составляют структуру социальной системы” /165, с.13/.

Именно с этих позиций уместнее всего рассматривать политическую институционализацию федерализма, под которой понимается образование, установление и признание политических норм, процедур и ценностей, ориентированных на сохранения многообразий (институты самоуправления) в едином социо-политическом пространстве (институты интеграции).

Следует отметить, что институциональный подход к федерализму в политической науке наиболее полно стал применяться сравнительно недавно, начиная со второй половины семидесятых годов, т.е. с того времени, когда институционализм обрел “второе дыхание” и получил свое развитие в форме политической институционализации.

Ряд институционалистов политологической направленности подчеркивает развитие политических институтов в качестве движущей силы государственности, и связывает это с конфликтами в государственном управлении (правительственные, структурные, системные кризисы). В тех обществах, в которых правительство предпочитает подавлять конфликты, а не разрешать их, большой надобности в многообразии политических институтов нет и наоборот. При слабой институционализации преобладает гоббсовский принцип “борьба всех против всех”. Это, в

---

<sup>36</sup> В русском переводе эта работа известна под названием “Демократия в многосоставном обществе” и впервые была опубликована на русском языке в 1997 г.

частности, относится, по выражению Бойме, к “нерациональным обществам”, внутренняя мораль которых приводит к такой социально-политической патологии, как “клановщина”, “групповщина”, nepoтизм и т.п. /71, с.82/, что во многом подменяет собой истинные политические институты. Дефицит рационализма в таких обществах, на наш взгляд, во многом объясняется низкой потенцией к таким коллективным действиям, в основе которых лежат консенсус, сотрудничество (партнерство) между различными уровнями власти, разделение функций и т.д., т.е. все то, что составляет основу федерализма в его институциональном измерении.

Если федерализм анализировать с позиций политического установления (принципы), политического учреждения (институты, закладывающие основы федерализма (консенсус, переговоры, конституционное вето) и системы коллективных действий (Центр – регионы, регионы – регионы), продуцирующих “сеть” федеральных отношений, порождающих в той или иной степени полицентризм, то вполне можно вести речь об его политической институционализации.

## *2.2. Политические принципы федерализма*

### *2.2.1. Принцип горизонтального и вертикального разделения власти.*

В федеративном государстве, кроме классического горизонтального разделения власти на три ветви, в той же мере осуществляется и вертикальное разделение на власть центральную и власть членов-участников союза. Принцип вертикального разделения власти закладывает основы для сложного многоуровневого управления и обеспечивает единство федеральной политической системы.

Теория вертикального разделения власти исходит из опыта федерального управления. В настоящее время существует две точки зрения на вертикальное разделение власти: а) с точки зрения принятия политического решения, вертикальное разделение означает увеличение центров контроля до числа членов-участников государственного союза /104, с.23/; б) с точки зрения гетерогенной структуры общества, в котором явно прослеживаются “линии разделения” по различным основаниям, принимаются во внимание различные предпочтения граждан /72, с.344/. Типичным примером вертикального разделения власти, основанного на учете различных предпочтений граждан, является, например, политическая система Бельгии.

Спектр вертикального разделения власти, как считают австрийские исследователи федерализма Эрих Тёни и Христиан Шмекаль, достаточно широк: от конфедерации до унитарного государственного союза /228/. В современной России этот принцип пока не реализован в полной мере. Главным препятствием этого является слабое разделение власти по горизонтали. Так, в ряде регионов исполнительная власть подавляет или подчиняет законодательную и судебную власть, поэтому в России пока можно наблюдать не разделение власти на самостоятельные функции, а, скорее, их противостояние: вместо соревновательности и конку-

ренции между ветвями власти – конфликты, вместо партнерства – разобщенность, вместо непрерывного договорного процесса – его фрагментаризация.

#### 2.2.2. Принцип равноправия учредительных единиц союза.

Его основным условием является наличие гражданского общества, т.к. генезис федерализма связан с культурой договора, консенсуса, компромисса между гражданами, которые руководствуются моральными принципами свободы и обязанностей по отношению друг к другу. Такая культурная модель взаимоотношений граждан переносится и на модель отношений политических акторов, оказывающих значительное влияние на национальную модель федерализма. В процессе договора по установлению федеративного государства, граждане исходят из понимания ценности свободы. Поэтому их соглашение по учреждению федерального союза остается таковым, пока оно покоится на разделяемом здравомыслии и понимании, и является законным, пока оно воплощает фундаментальные принципы свободы и равенства /4, с.40-41/.

2.2.3. Принцип верховенства федерального права над правом субъекта союза.

Именно этот принцип обеспечивает политико-территориальное и правовое единство федеративного устройства. Он содержится в большинстве федеральных конституций (ст. VI конституции США; п. 1 ст. 52 конституции Канады; ст. 41 конституции Мексики; ст. 31 конституции ФРГ и т.д.). Действие этого принципа (что хорошо видно на примерах долго существующих федераций) предполагает жесткую процедуру ответственности высших государственных органов власти на разных уровнях и в определенной мере это дает толчок для развития полилоговой формы общения между субъектами союза и самим союзом. Верховенство национального права в многосоставном государственном образовании можно успешно осуществлять только при неукоснительном соблюдении принципа равенства.

#### 2.2.4. Принцип единства политической системы.

Для федеративного государства он приобретает несколько иной смысл, чем для унитарного: в последнем единство системы обеспечивается посредством более жесткой субординации властных отношений, в федеративном – сочетанием децентрализации, кооперации и правового вето. Этот принцип обусловлен самой сущностью федерализма, поскольку, если общество способно или готово к тому, чтобы создать на основе договора между гражданами союзное государство, то и правила его организации и функционирования должны вырабатываться и признаваться всеми участниками властеотношений /там же, с.36/.

#### 2.2.5. Принцип национального суверенитета.

Здесь речь может идти только о суверенитете союза, но не его составных частях. Так, конституции ряда государств (США, Канада, Австралия) подтверждают этот принцип решениями федеральных верховных судов. В конституциях Швейцарии и Мексики субъекты федерации формально наделены суверенитетом: они не могут выйти из состава федерации. В большинстве же федеральных конституций этот принцип не прописан. Следует отметить, что и большинство существующих в мире федераций основаны не на союзе государств, а на автономии (самоуправлении) их составных частей, которые суверенитетом не обладают /там же, с.23/. Это означает, что во внутритерриториальном управлении они независимы

от союзной власти, но при этом они не могут быть субъектом международного публичного права и не могут самостоятельно выйти из состава союза.

#### 2.2.6. Принцип финансового выравнивания.

Иногда этот принцип называют принципом “финансового эквивалента”. В широком смысле под финансовым выравниванием понимается распределение компетенций относительно доходов и расходов в различных сферах федеративного государства. Финансовое выравнивание преследует как аллокативные, так и дистрибутивные цели, т.е. как назначение финансов, так и их распределение. Аллокативная компетенция заключается в принятии во внимание различных предпочтений регионов при обеспечении их финансовыми ресурсами, а дистрибутивная – в относительно равномерном распределении ресурсов по различным отраслям экономики регионов.

Американский политолог М.Олсон, занимающийся проблемами экономического и финансового федерализма, еще в 1969 году заметил, что федеральное устройство выгодно в том случае, если решения о распределении прибыли принимаются совместно всеми членами-участниками федеративного союза с осознанием собственных преимуществ и интересов /181, с.469/. Проблема заключается в том, что производственные мощности, материальные и иные ресурсы распределены на всем федерализованном пространстве неравномерно, поэтому одни субнациональные территории больше берут, чем дают, другие, наоборот. Принцип финансового выравнивания предполагает экономическое сближение “слабых” и “сильных” регионов, что требует формирования соответствующих институтов. Конечно, это не означает, что для каждой функции федерального управления следует создавать отдельные организации или институты: формальные (ассигнующие или кредитные организации и т.д.) или неформальные (неофициальные встречи руководителей, общественно-политические форумы и т.д.). Поэтому в реальности общие и частные задачи сосредоточиваются в многофункциональной юрисдикции.

В целом, проблема финансового выравнивания в федерациях является, скорее, политической, чем финансово-экономической, т.к. она относится к спору о разделении властных компетенций между Центром и регионами. Регионы стремятся к самостоятельному решению своих задач, в то время как федеральный Центр, в лучшем случае, предпочтет смешанное финансирование (Швейцария, ФРГ). Так, Р.Фрей, профессор национальной экономики Базельского университета и Х.Шальтеггер, научный сотрудник университета св. Галлена (Швейцария) расценивают политику смешанного финансирования, как “золотую узду” /116, с.23/, которую Центр пытается “набросить” на членов-участников (в данном случае) Швейцарской конфедерации. Для того, чтобы противостоять этой тенденции применяется политика финансового выравнивания. С этой целью Швейцарское правительство проводит сейчас реформу “нового финансового выравнивания”, которую оценивают в стране как “ключ к обновлению швейцарского федерализма” /там же/. Финансовое выравнивание охватывает совокупность финансовых потоков между Центром и регионами, с одной стороны, и собственно регионами, – с другой.

#### 2.2.7. Принцип субсидиарности<sup>37</sup>.

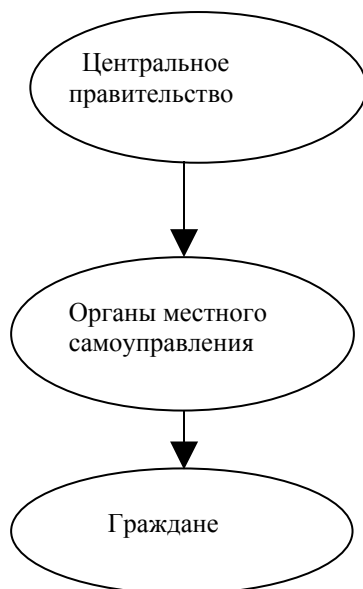
<sup>37</sup> от лат. *subsidiarius* – вспомогательный, резервный.

Он означает такие отношения между Центром и регионами в многосоставных государствах, которые предполагают предоставление первым (т.е. Центром) вторым (регионам) ряда властных полномочий, осуществление которых способствует развитию самоуправления. Однако смысл этого принципа не сводится только к вмешательству вышестоящих органов власти в дела отдельных сообществ, способных действовать самостоятельно, он также обязывает эти органы предпринимать по отношению к этим сообществам такие действия, в результате которых последние получали бы необходимые средства для своей самореализации /35/. Таким образом, в каждой федеральной системе принцип субсидиарности служит постоянным противовесом излишней функциональной загруженности центрального правительства /см.2/.

Субсидиарность в политической системе многосоставного государства с несколькими уровнями принятия решения означает возможность для низших инстанций власти (на уровне местного управления: муниципий, общин, коммун и т.п.) принимать политические решения, а для высших инстанций (центральное правительство) – обязанность издавать только те законы, с которыми согласны органы управления на местах.

Хюглин различает две европейские традиции в применении принципа субсидиарности: в основе первой лежат кооперация и консенсус (эта традиция берет начало еще в средневековых федерациях), вторая, более поздняя, основана на конкуренции и принципе большинства /133, с.37/. Основная проблема действия этого принципа заключается в достижении согласия или согласованности, с одной стороны, между индивидом и социальной системой и, с другой, – между уровнями управления в государстве, а точнее, между государством и местными органами самоуправления.

Централизованное государство



(Рис. 1.) /см. 35/.

Государство, практикующее принцип субсидиарности



(Рис. 2.) /там же/.

Согласно принципу subsidiarity согласие между уровнями власти и/или составными частями системы обеспечивается не потому, что какие-то части системы могут оказывать давление на другие (например, центральное правительство на местные органы власти), и не потому, что они (части) представляют собой самостоятельные единицы, свободно принимающие решение войти в коалицию или выйти из нее, а потому, что и сами они, и система объединены общими интересами, общими ценностями и т.п., т.е. нечто общим. При таком соотношении центральная администрация необходима не более, чем любая местная община. Местное сообщество в свою очередь нуждается в центральной администрации для того, чтобы обеспечивать согласование решений. Индивиды и органы местного самоуправления пользуются автономией, которая не может быть ограничена ни политической системой (по отношению к отдельным лицам), ни центральной администрацией (по отношению к местным органам власти) /там же/.

Значение принципа subsidiarity определяется тремя его измерениями:

-во-первых, социальным, выражающемся в обеспечении условий защиты прав индивида на участие в управлении и – местного сообщества, частью которого этот индивид является и на самоуправление;

-во-вторых, политическим, означающем дальнейшую дифференциацию властных функций (как следствие разделение власти) и за счет передачи центральной властью части функций по управлению государством общественному самоуправлению;

в-третьих, правовым, выражающемся в установлении конституционно-правовых основ взаимоотношений общественных и государственных институтов власти. Так, в Португалии в ходе очередного пересмотра конституции в 1989 году, принцип subsidiarity, как основа отношений негосударственных некоммерческих организаций и органов публичной власти, был включен в текст португальской конституции. Или – в Основной Закон ФРГ была включена новая редакция ст. 23, одно из положений которой закрепляет принцип subsidiarity /2/.

Здесь мы рассмотрели лишь те принципы, без которых не может обойтись ни одно федеративное государство, но поскольку каждая модель федерализма строится на принципах адекватных политической культуре и установленным федеральной конституцией конкретной страны, то кроме общих принципов, могут

быть еще и особенные, характерные для конкретной модели федерализма /см. 4, с.21-51/, которые требуют отдельного рассмотрения, что в задачу данного исследования не входит.

### *2.3 Основы федеральной институционализации*

Теоретически основой институциональной федерализации является институт переговоров, который включает в себя три наиболее значимых компонента: корпоративизм (1), консенсус (2), конституционное вето (3) /86, с.8/. Эти основные черты института переговоров совпадают и с основными чертами федерализма, под которым, кроме тех определений, которые здесь уже были даны, понимают также – объединение, основанное не только на взаимном договоре, но и продуцировании, и постоянном поддерживании “тысячных” взаимоотношений с субъектами договора через институт переговоров.

Корпоративизм, как часть института переговоров, означает в данном случае, участие групп интересов в артикуляции и осуществлении политических программ на основе межорганизационных связей, осуществляемых, с одной стороны, высшими органами политической власти и, с другой, – централизованными общественными объединениями /85, с.218-219/.

Инкорпорация организованных групп интересов в структуры политической жизни оценивается как альтернатива плюралистической политики влияния. Переговоры между правительством и высокоцентрализованными представительными объединениями заменяют собой влияние общественных групп интересов на государственную политику. Наибольшей степенью корпоративизма обладают страны с “протестантской этикой” (ряд земель ФРГ, Финляндия) /там же/. Степень корпоративности означает, что процесс принятия важных решений, с одной стороны автономизирован, что означает возможность принятия самостоятельных решений отдельными государственными образованиями или федеративными единицами, а с другой, – является открытым для принятия в нем участия всех заинтересованных сторон. Это позволяет органам управления (как государственным, так и общественным) как на вертикальном, так и на горизонтальном уровнях активно сотрудничать друг с другом.

Консенсус означает в данном случае результат компромиссов сторон, участвующих в политической “сделке” – образовании политического союза, что является одним из аспектов выражения института переговоров. Федерализм нередко называют “незавершенной сделкой” (unfinished business) /96, с.193/, потому что условия согласия сторон, заключающих союз под влиянием времени и обстоятельств, постоянно претерпевают изменения. Если же консенсус или согласованность действий рассматривать как сделку, то следует учесть такой момент, что ни одна сделка не может в равной мере и надолго удовлетворять интересы всех ее участников. Возникающие проблемы в устройстве и управлении многосоставного государства заставляют вновь и вновь обращаться к условиям сделки, т.е. соглашению, что вызывает новые сделки. Участники сделки (стороны, заключающие соглашение) постоянно находятся в поисках средств, возможностей, предложений, уступок и услуг для заключения более выгодных сде-

лок и так до бесконечности. Результаты согласованности проверяются практикой и временем: одни формы консенсуса могут уступать другим. Так, за чуть более пятидесятилетнюю историю существования ФРГ “кооперативный федерализм” (как одна из форм соглашения) начинает уступать место “конкурентному федерализму” (другая форма соглашения).

Консенсус и корпоративизм, как компоненты института переговоров, являются следствием доминирования в обществе таких социальных ценностей, как права и свободы человека, толерантность, солидарность. Их развитие и укоренение происходят при условии демократизации политических процессов, как, например, это было в Швейцарии, Нидерландах и т.д. Именно здесь эти институты представляют собой как бы дополнительные механизмы для урегулирования политических конфликтов, вызванных наличием сегментов.

Практически же нормы и процедуры, призванные обеспечивать целостность союза, образованного в результате консенсуса участвующих сторон, вносят в узкогосударственное, конституционно-правовое пространство значительные ограничения посредством конституционного вето. Особенно это хорошо заметно на примере участия различных уровней федеральной системы в принятии правительственных решений. Именно здесь консенсус ограничивается или подвергается контролю со стороны конституционных органов (чаще всего, конституционного суда). Институт конституционного контроля, бесспорно, вносит элемент принуждения в соглашение. Однако его действия распространяются не на все возможные согласительные процедуры. Например, он не может оказывать воздействие на складывание фракций в парламенте, от позиций которых могут зависеть важные государственные решения. В данном случае, консенсус, вырабатываемый парламентскими фракциями, будет зависеть не столько от норм, регулирующих их поведение, сколько от тех социальных ценностей и эталонов поведения, которых придерживаются члены данных фракций.

Разработка и осуществление политики многоуровневого взаимодействия (как еще одно выражение института переговоров), которая, с одной стороны, тесно связана с консенсусом и корпоративизмом, с другой, – несколько от них отличается. Политика многоуровневого взаимодействия означает, в первую очередь, конституционное соглашение, основанное на формальном разделении власти между государственными органами, чьи представители в одинаковой (или частично одинаковой) мере ответственны перед избирателями /86, с.11/. Основой взаимодействия многоуровневых структур власти является т.н. “переговорная демократия”, все более утверждающаяся в качестве актуального способа государственного управления. Понятие “переговорной демократии” впервые было использовано в связи с характеристикой федеральной политической системы /149, с.15/, а точнее – с возникновением ситуации взаимоотношений большинства между членами Бундестага и Бундесрата. Дело в том, что принимаемые Бундестагом законы нуждаются в согласовании с Бундесратом. Если же последний по каким-либо причинам отклоняет законы, принятые Бундестагом, то они не могут вступить в действие до тех пор, пока не будет применен механизм разрешения этой коллизии (чаще всего, это комплексные согласи-



тельные процедуры, которые значительно замедляют законодательный процесс). Как правило, в двухпалатных парламентах в основе блокирования действий одной палаты другой лежат политические мотивы. Возможность такой политико-правовой блокады, в принципе, существует не только в федеральных политических системах, но и в других; однако поскольку федеральная система подразумевает наличие параллельных (федеральных, региональных, местных) политических институтов, то есть особый смысл говорить о “структурах вето”, которые способны фрагментировать и без того сегментированное государство, т.е. они (структуры) как бы добавляются к уже имеющимся новым линиям разделения по функциональному основанию. Кроме того, наличие структурного вето, по мнению германского политолога Фрица Шарпфа, создает серьезные барьеры для успешной реализации политических реформ /207, с.15/.

На примере США можно говорить о мультикамеральной системе управления, обеспеченной, прежде всего, таким институтом, как конституционное вето, в которой законодательный процесс обеспечивается обеими палатами Конгресса и президентом. Каждая из этих инстанций наделена правом вето в процессе политического развития. Об этом свидетельствуют не только конституционно установленные положения вето, но и стратегия вето меньшинства внутри законодательных органов. Так, меньшинство в Сенате часто использует неограниченное время (с целью блокирования законодательного процесса) для выступлений, которое можно прервать только двумя третями голосов. А в отдельных случаях “порог консенсуса” можно достичь только при условии трех четвертей /86, с.12/.

Поскольку консенсус и корпоративизм это своеобразная реакция на существующие линии разделения (чем более сегментировано общество и государство, тем выше потребность в согласованности действий, то их проявление будет зависеть от третьей составляющей института переговоров – конституционного вето, наличествующего в определенных формах в каждой конкретной политической системе. С этой точки зрения представляется наиболее перспективным эмпирический анализ комбинирования основных компонентов института переговоров, степень выражения которых американский политолог Р.Тшадда определяет двумя уровнями – высокая и низкая – и предлагает следующую схему под названием

*“Институциональная конфигурация в международном сравнении”*

Корпоратизм	Консенсус	Конституционное вето	Государства
высокая	высокая	высокая	Швейцария
высокая	высокая	низкая	Австрия, Нидерланды
высокая	низкая	высокая	Германия
высокая	низкая	низкая	Дания, Финляндия, Швеция Норвегия
низкая	высокая	высокая	-
низкая	высокая	низкая	Бельгия, Португалия
низкая	низкая	высокая	США, Австралия, Канада

Эта таблица отчетливо показывает, что в группе государств Западной Европы (Швейцарии, Австрии, Нидерландах, и Германии) обнаруживается, по меньшей мере, два сильно выраженных измерения института переговоров (корпоративизм и консенсус).

В отличие от них, группа скандинавских государств (Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция) обнаруживает сильно выраженный корпоративизм при довольно низком уровне консенсуса. Это значит, что корпоративизм восполняет институт консенсуса. Именно сильно выраженный корпоративизм порождает проблему полицентризма и обеспечивает элементы федерализма, в данном случае – асимметричного.

Бельгия и Португалия, напротив, образуют особую группу стран с сильно развитым институтом консенсуса, но не общественного, а государственного, в основном, между правительством и парламентом.

США, Австралия и Канада составляют группу государств, в которой наиболее полно представлен институт конституционного вето, оказывающий существенное влияние на формирование института переговоров, придавая последнему отчетливо проявляемые черты принуждения. В то же самое время, партийная система и система общественных союзов здесь действуют на конкурентной основе, т.е. их действия ограничиваются только правилами соревновательности. Следует заметить, что эта группа стран, несмотря на принадлежность к демократическим и индустриально развитым государствам, обладает довольно низким потенциалом политики переговоров /там же, с.19-20/ по сравнению с некоторыми европейскими странами. Недостаток института консенсуса компенсируется здесь правовым регулированием взаимоотношений частей союза, поэтому институт конституционного вето здесь развит гораздо больше, чем в других странах.

Примечателен тот факт, что ни одна страна не подпадает под наиболее предпочтительную для стабильности политической системы конфигурацию, предполагающую низкий уровень корпоративизма и высокие уровни консенсуса и конституционного вето. Это свидетельствует о том, что на развитие института переговоров сильнейшее влияние оказывает корпоративизм, а точнее, неокорпоративизм, который отличается от классического корпоративизма более гибкой системой связи внутри корпоративных объединений.

Анализ этой институциональной конфигурации обнаруживает явственно проявляемое различие между двумя группами высокоразвитых стран, имеющих схожие черты в устройстве политической системы. Так, например, социальная политика в западноевропейских государствах осуществляется, в основном, за счет долевого финансирования, что означает господство принципа эквивалентности наемного труда, который связывает социальные достижения с соразмерным вкладом. Но при этом сфера социальных услуг, для которой неприемлем этот принцип, развивается не так быстро, поэтому здесь обнаруживается большая потребность в консенсусе.

В скандинавских государствах сфера социальных услуг преимущественно

финансируется за счет налогов, распределение которых зависит от решения парламентского большинства (корпоративизм и консенсус). Парламентское правительство базируется на принципе большинства, в то время как влияние политических союзов простирается на самые различные сферы: от законодательного процесса до управления различными сферами экономики и т.д., куда привносятся политико-партийные принципы паритета и согласованности /там же, с.20/.

Наблюдаемая в западноевропейских государствах связь консенсуса (он может быть и в форме договора, и компромисса) и корпоративизма имеет исторические корни. Так, федеральные традиции в этих странах, обусловленные ранним появлением конституций (еще с XI-XIII веков), способствовали становлению и развитию институтов договора и корпоративизма. Эти институты многими исследователями /см.150;158/ рассматриваются как предпосылки не только складывания федерализма, но и возникновения со временем (XIX век) и, далее, развития партийной системы, а также связанной с ней способа формирования правительства (пропорционального и/или квотного), наиболее широко применяемого в многосоставных государствах. Лейпхарт упоминает в одной из своих работ о конституционных традициях “социологического федерализма”<sup>38</sup> в средневековых Нидерландах /158, с.251/.

Таким образом, институт переговоров является основополагающим в процессе развития федерализма. Хотя переговоры не могут быть подобием конкуренции (конкурентный федерализм), а также их нельзя отождествлять с кооперацией (кооперативный федерализм), тем не менее, они всегда содержат конфликт интересов и связанную с ним компоненту конкурентности. Это объясняется существованием извечно противоположных интересов между политическими акторами, ибо, если бы интересы были бы только комплементарными, то отпала бы необходимость в переговорах, соглашениях и, возможно, общественных объединениях.

Кроме того, институт переговоров способствует созданию специфической модели урегулирования конфликтов, в которой консенсус и вето, как составные части этого института, играют немаловажную роль, т.к. они широко используются для выравнивания интересов /86, с.21/. И в этом смысле, консенсус отличается от корпоративизма и кооперации, т.к. последние предполагают совместные действия акторов для достижения общей цели. Консенсус же в определенном смысле означает сделку, в результате которой удовлетворяются различные цели и достигаются взаимовыгодные преимущества. Институт переговоров включает в себя оба варианта политического взаимодействия – и корпоративизм, и консенсус. Роль корпоративизма в смысле взаимодействия акторов для достижения общих целей варьируется в зависимости от целей политического процесса /70, с.39/.

Но институт переговоров сам по себе не обеспечивает федерализм. Очень

---

<sup>38</sup> Следует отметить, что впервые этот термин ввел С. Верба /см. 234, с.126/, подразумевая под ним тенденцию принятия во внимание принципа паритета при назначении чиновников и ведении торговой политики в Австро-Венгерской империи, уходящую своими корнями в старую традицию прежних империй на территории Европы – выравнивание интересов частей империи для сбалансированности власти.

важно, чтобы этот институт постоянно находился в действии, что достигается способностью и стремлением политических акторов к социальному взаимодействию в системе переговоров. Наличие развитого института переговоров в федеративном государстве помогает лучше понять структуру той политической системы, в которой конкурирующие политические и правовые институты способствуют динамике политического процесса и одновременно обнаруживают связь элементов корпоративизма и консенсуса с традициями саморегулирования.

#### *2.4. Федерализм и полицентризм*

Институционализация федеральных отношений во многом зависит от того, какой тип поведения сформируется во взаимоотношениях Центра с регионами /105, с.3-4/. Существование различных федеральных политических систем в мире позволяет говорить о следующих наиболее распространенных типах взаимоотношений.

-Центр несет ответственность за всё федерированное пространство, в том числе и за низовые территориальные единицы (т.е. за местное самоуправление), обеспечивая их жизнедеятельность посредством, с одной стороны, общефедеральных политических институтов, с другой, – делегацией части полномочий на места (ФРГ) /там же/.

-Центр резко ограничивает полицентризм в противовес региональным и локальным интересам за счет присвоения большей части компетенции власти (РФ).

-Центр обеспечивает баланс между центральной и региональными властями, что создает условие для объединения региональных и локальных интересов с центральными и способствует развитию полицентризма (США) /там же/.

-Центр не предпринимает активных действий для обнаружения и разрешения конфликтов между региональными и локальными интересами и Центром. Эту функцию исполняет институт переговоров и институт конституционного вето на всех уровнях управления (Швейцария) /там же, с. 6/.

Типы отношений между Центром и регионами во многом зависят от той политической культуры, на основе которой складываются и действуют адекватные политические системы. Поэтому той или иной позиции, которую выбирает Центр по отношению к субнациональным уровням власти, должны соответствовать определенные политические институты. Изменение в поведении Центра влечет за собой смену институтов /165, с.9/.

Частая смена политических институтов, наблюдаемая в XX веке не только в многосоставных государствах с нестабильной политической системой, но и в государствах с традиционной системой демократических институтов (Бельгия, Италия и т.д.), позволяет выделить следующие возможные конstellляции.

-Если центральное правительство готово содействовать развитию субнационального управления (предполагается наличие в регионах парламента, правительства, судебной системы), то вполне возможно формирование основ для равновесия многоуровневой системы, с одной стороны, и постепенное структури-

рование политического пространства в направлении полицентризма с другой, – даже в том случае, если многосоставное государство не облечено в форму федерации /105, с.5/.

-Если же центральное правительство будет препятствовать развитию самоуправления, то в многосоставном государстве, благодаря наличию элементов федерального реструктурирования, могут формироваться и действовать региональные политические институты (политические партии, ассоциации, советы старейшин и т.д., образующиеся в зависимости от того фактора, который лежит в основе сегментирования конкретного гетерогенного общества) /там же/.

Несмотря на разность позиции Центра в этих двух случаях, последствие будет одинаковое: децентрализация власти.

В первом случае, децентрализация будет иметь позитивное значение, т.к. центральное правительство может, с одной стороны, освободиться от ряда функций и задач, с которыми способна справиться региональная власть, а с другой, – сократить свой аппарат до оптимального размера. Это относится и к региональным правительствам, которые должны учитывать тот факт, что в их сфере действия также возникают определенного рода функции и задачи, часть из которых они могут передать местным институтам управления.

Во втором случае, при условии усиления местных институтов власти и слабости Центра децентрализация из состояния конкуренции и соперничества может перерасти в состояние сопротивления Центру, что может неблагоприятно сказаться на целостности союза. Тем не менее, самоуправление как результат децентрализации, с одной стороны, и базовый политический институт федерализма, с другой, – формирует баланс властей через полицентризм /там же, с.11/. Это объясняется следующими аспектами проявления полицентризма в федерализме.

-Во-первых, интересами политических акторов, на позиции которых оказывают воздействие те или иные мотивации их действий, например, имманентные интересы политиков лежат в плоскости концентрации власти (функций, полномочий, задач) в одном месте/центре, что, на их взгляд, позволяет им лучше осуществлять контроль и влияние. Однако во многих странах с целью ограничения концентрации власти часть своих функций и полномочий правительство вынуждено передавать регионам, что, в целом, означает узаконенное (чаще всего конституцией) расщепление центральной власти.

-Во-вторых, тесным экономическим сотрудничеством региональных акторов, которое, благодаря многообразию проявляемых форм, способствует не только экономическому, но и политическому усилению регионов. Региональные и местные политические акторы стремятся к определенному ограничению центральной власти и оказывают на нее давление снизу для того, чтобы взять на себя ответственность в развитии соответствующих центров власти. Совершенно очевидно, что без собственных политических институтов, а также – обязательств и заинтересованности в собственно региональном факторе, дальнейшее развитие федерированного пространства будет весьма затруднено. (Например, довольно часто это отражается на смене парадигмы социального планирования, в котором с развитием федеративных связей все более прорисовываются

черты кооперации и посредничества и значительно сокращаются такие формы интеракций, как предписания и установления). Эта смена парадигмы сопровождается возникновением противоречия (а может быть и противостояния) имманентных интересов центральных и региональных политических акторов, в результате которого вполне возможно складывание новой политики правительственных действий или даже нового политического *стиля управления*. Разрешение противоречий интересов начинается, как правило, с попытки согласованной самоорганизации в тех сферах, в которых возможно избежание прямого несения ущерба (например, сфера общественных интересов).

-В-третьих, установлением регулятивно-правовых рамок, которые помогают упорядочить процесс формирования и разделения компетенций. Опыт федерального управления показывает, что, например, компетенция стратегического планирования, возникает в процессе развития полицентрического пространственного устройства, в котором региональные сферы приобретают черты соподчиненности /74, с.220/. Или – создание в многосоставном государстве политико-социальной инфраструктуры также требует более четкого разделения компетенций между Центром и регионами, чем в любом другом государстве. (Но здесь необходимо учитывать, что формирование подобной инфраструктуры в рамках региона во многом будет определяться возможностью участия в распределении федерального бюджета Центром).

С позиций анализа процессов развития рыночных отношений, часто дискутируется вопрос об эффективности компетенции распоряжения национальной и региональной собственностью. Примечательно, что эта проблема стоит не только в РФ, где рыночные отношения находятся в стадии складывания, но и в экономически развитых федерациях (ФРГ, Австрии) /194, с.6/. Нечто похожее появляется при разделении компетенции между различными государственными сферами, когда возникает искажение между спросом и предложением в отношении общественных благ, когда нарушается связь между теми, кто принимает решения (1), кто несет издержки (2) и потребителем (3). Как известно, в отношении национальных доходов (особенно это касается стран с неустойчивой федеральной политической системой, как, например, Россия) регионам предоставляются определенные полномочия, но большая их часть закрепляется за Центром, особенно в тех случаях, когда система доходов связана с высоким потенциалом их перераспределения, основной причиной которого является недетализированное правовое распределение полномочий между Центром и федеративными единицами. В результате такого распределения возникает много нестыковок, несогласований, нередко вызывающих столкновения интересов (т.н. разрушительная конкуренция) как между регионами, так и между регионами и Центром. В этом случае, возможно, положение осложняется еще и тем, что, например, действующая Конституция РФ, установив основы федеративного государства, недостаточно четко институционализировала федеральные отношения в целом и в частности. Поэтому, столь частые кризисы, происходящие в управлении российского государства, не могут быть ни урегулированы, ни разрешены существующими институтами, а политическая система не в состоянии адекватным образом на них реагировать. Такое несовпадение запросов или требований,

обнаруживаемых при “входе” в политическую систему, и результатов их удовлетворения – при “выходе”, сводит все политические инновации на нет и приводит или к постепенному разрушению, или краху системы.

Одной из причин этого, по мнению, ряда западных политологов /см.84, с.17; 97, с.322; 71, с.77-78/ является укоренившаяся бюрократическая модель, в которой слабо действует механизм согласительных процедур, что типично для подавляющего числа даже тех стран, которых традиционно относят к демократическим. Незрелость механизма согласительных процедур между различными институтами федерализма редуцирует их легитимность. Неизбежно возникает вопрос, что же лежит в основе формирования такого механизма, или – от каких факторов зависит его действие? В самом общем виде таковыми чаще всего являются:

- традиции (чем сильнее действуют в обществе традиции, тем выше легитимность институтов);

- наличие федеральных государственных органов, осуществляющих свои компетенции на безальтернативной основе: федеральный парламент, федеральный конституционный суд, федеральный банк и т.д.;

- деволюция, т.е. “разгрузка” федерального центра путем передачи части своих властных функций органам местного управления и самоуправления;

- дебюрократизация посредством развития общественных институтов управления.

## *2.5. Российская дилемма*

Взаимосвязь конфликтогенного состояния общества в многосоставных государствах и процесса институционализации помогает более углубленно исследовать динамику межуровневых отношений власти, да и политических процессов в целом, в федеративных государствах. Следует отметить, что политическими институты становятся тогда, когда они приобретают конфликторегулирующие функции при помощи конструирования соответствующих норм, а также – формируют аппарат с подчиненным персоналом для реализации этой цели /223, с.78/. Например, в советском обществе большинство общественных конфликтов не признавались таковыми: они либо игнорировались, либо загонялись вовнутрь, либо решались насильственно. Поэтому в сегодняшней России, несмотря на противоречивый характер взаимодействия ветвей власти, многие конфликты имеют слабую силу проявления в том направлении, которое адекватно отражает их содержание. Кроме того, отсутствие механизма “вытаскивания” конфликтов на поверхность или обнаружения его, предполагающего необходимость анализа причины их возникновения со всеми вытекающими последствиями (“прозрачность” принятия политически важных решений, и т.д.), во многом объясняется тем, что институты, лежащие в основе многоуровневой системы (прежде всего, это институт переговоров), в России пока не получили своего должного развития.

Как известно, при очередном кризисе власти, российское политическое руководство предпочитает прибегать к “одноразовым” мероприятиям, а не к

комплексной системе мер, рассчитанной на длительное воздействие на слабые места в федеральной политической системе. Так, в середине девяностых годов для преодоления сильнейшего политического кризиса федеральные власти в РФ использовали политику установления договорных отношений между Центром и субъектами федерации. Первоначально это давало положительные результаты. Однако институт договора, как важный политический институт федеральной системы, был подвергнут резкой критике со стороны и федеральных политиков, и научного сообщества из-за перекоса в сторону усиления не столько структур региональной власти, сколько – региональной элиты.

В частности, в среде федеральных законодателей (Государственная Дума) и большей части научного сообщества преобладает резко критическое отношение к договорной практике. Это обосновывается следующими доводами: во-первых, договорная практика во многих случаях прямо нарушает или ревизирует конституцию (статьи 71, 72, 73); во-вторых, в некоторых договорах вопросы, отнесенные конституцией к ведению федерации, закрепляются в качестве предметов совместного ведения или даже в качестве предметов ведения субъектов федерации; в-третьих, предметы совместного ведения федерации и ее субъектов нередко включаются в перечень предметов ведения субъектов федерации. Подобное понимание концепта правового договора приводит лишь к усилению асимметричности РФ и порождает не только правовые коллизии, но и серьезные политические конфликты, как между самими субъектами, так и между федерацией и ее субъектами.

С прямо противоположных позиций выступают некоторые субъекты федерации в лице региональных лидеров, которые уже получили большие выгоды от реализации договорной практики, а также – те политологи, которые в своих исследованиях солидарны с мнением региональной политической элиты преимущественно этнических федеративных единиц /см.7, с.46-59/. В этом случае институт переговоров сводится к той части “договорной практики”, которая обеспечивает им сиюминутную пользу.

Если конституционную институционализацию федерализма рассматривать в качестве одного из важнейших условий демократизации государственного управления в России, то договорная практика в этом процессе выступает в качестве необходимого инструмента “сдержек и противовесов”, с помощью которого может быть обеспечено и поддержано равновесие в системе федеративных отношений. Трудность, однако, заключается в том, что смена политических институтов не происходит так быстро, как изменения в обществе, кроме того, растущая бюрократизация государственного управления предопределяет ригидность политических институтов: они не столь гибки и подвижны, чтобы соответствовать динамизму общественных процессов. Этот разрыв между быстрой сменой потребностей общества и его ожиданиями, одной стороны, и тем, что ему предлагается в момент этой смены наличествующими институтами, с другой, – блокирует механизм связи между обществом и государством. Так возникает синдром “блокированного общества”<sup>39</sup>, создающий препятствия для взаи-

---

<sup>39</sup> Этот термин ввел французский политолог М. Крозье в семидесятые годы, характеризуя, “блокированные отношения” между Парижем и регионами в период политических кризисов 1958 года (переход к Пятой республи-



модействия общества и государства, обеспечивающего поступательный характер социальных инноваций.

Что же касается России, то проблема “блокированного общества” наиболее явственно обнаружилась в период президентства Ельцина, как на микро- так и на макроуровне. На микроуровне блокирование проявлялось в том, что субъекты союза были радикально настроены по отношению к Центру и “либерально” по отношению к себе. Прежде всего, это проявилось в “неукротимой суверенизации”, что фактически означало неприятие регионами прежних федеральных институтов, которые не отвечали возросшим интересам и запросам региональных лидеров. На макроуровне такая позиция регионов неизбежно вела к блокированию политических институтов. Поскольку в российском федеративно-государственном пространстве на макроуровне явно вырисовываются четыре поля напряжения (два по горизонтали и два по вертикали): Федеральное собрание – Правительство (1), Федеральное собрание – Федеральный Президент (2), федеральное законодательство – региональное/местное законодательство (3), Федеральный Президент – Главы исполнительной власти субъектов федерации (4), то и блокирование принятия решений происходит именно по этим линиям. Такие блокады можно снимать или, по крайней мере, смягчать посредством института переговоров, действенность которого во многом зависит от регулятивно-контролирующего института – конституционного вето.

Федеральные конституционные институты вето необходимы для регулирования института переговоров, т.к. они выступают, с одной стороны, в роли третейского судьи, и с другой, – интеграционной инстанции многосоставного государства /155, с.10-11/, без чего сложно представить себе процесс переговоров хоть сколько-нибудь успешным. Кроме того, конституционное вето помогает преодолевать негативные черты договорной практики: ограничивать произвольное возвышение отдельных региональных лидеров.

Конечно, российский т.н. “переговорный федерализм” имеет немало недостатков, выражающихся, во-первых, в том, что институт переговоров здесь больше строится на диалоговой основе, чем на конституционной, что подтверждается фактом отнесения Конституцией РФ к совместному ведению Центра и субъектов федерации большинства сфер деятельности, находящихся за пределами федеральной юрисдикции /37/, во-вторых, в затягивании процесса принятия решений, в-третьих, в длительной и не всегда эффективной (часто и безрезультативной) процедуре переговоров, в-четвертых, в комплексном характере соединения или согласования действий многоуровневых инстанций (правда, последние три недостатка можно отнести к любому федерализму, а не только к российскому). Несмотря на все это, институт переговоров необходим, т.к. является неотъемлемой частью становления демократического федерализма, отличающегося от советского (недемократического) тем, что отношения между частями и целым строятся на основе солидарности и партнерства, а не на административно-командной.

Слабость институтов федерализма в России пока не позволяет говорить о сложившемся образе российского федерализма, а главное – предупреждает о

негативных последствиях полицентризма, в частности, о бесконтрольных процессах регионализации и децентрализации, нередко вызывающих сепаратизм и сецессию. Решающее испытание, на наш взгляд, которому подвергается сейчас российская федеральная система – это возможность применения вето к правительствам. С этой точки зрения, изменение федерализма по вертикали или горизонтали может означать, прежде всего, изменение в применении вето: либо возможность его применения расширяется, либо сужается.

### **Выводы по второму разделу**

1. Сущность федерализма заключается не столько в его особой политической идеологии и структуре, сколько в совокупности отношений между институтами политической системы. Поэтому федерализм – это средство, с помощью которого может быть обеспечен большой выбор для развития отношений власти. Развитие этих отношений способствует возникновению и развитию различных федеральных систем.

2. В федеральных системах вся политика осуществляется через институт переговоров и соглашений в таких формах, чтобы в равной степени в ней могли принимать участие как все участники подписания соглашений, так и созданный ими федеральный Центр.

3. Организация содержания федерализма немислима без развитой конституционной системы, что подтверждается мировым опытом создания и развития федеративных государств. Этот опыт со всеми своими достоинствами и недостатками представляет несомненный интерес для отечественной политологии (в частности, для политической теории), т.к. Российская Федерация делает лишь первые шаги (принятие Федеральной Конституции, закрепляющей права, свободы и обязанности субъектов федерации, принцип разделения власти, становление субнационального конституционализма и т.д.) в направлении демократического федеративного государства.

4. Федерализм выступает в качестве структурно-организационного принципа политической системы многосоставного государства, состоящего из самостоятельных государственных образований, разделяющих полномочия и функции с совокупным государством на паритетных началах. Как политический принцип федерализм основан на конституционном разделении власти таким образом, что конституированные компоненты федеральных соглашений составляют неотъемлемую часть не только законодательного процесса, но и политического процесса принятия решений на всех уровнях власти, в то время как функции федерального (общего) управления направлены на обеспечение интеграционной целостности государства. Федеральные системы обеспечивают интеграцию при помощи конституционного распределения полномочий между союзом и федеративными единицами таким образом, чтобы сохранить интерес у участвующих сторон к длительному существованию союза.

### **III Федерализм как многоуровневая структура власти**

#### *1. Децентрализация как фактор структурирования федерализма*

Несмотря на то, что федерализм и децентрализация – явления разные с той точки зрения, что ни федерализм не является необходимым условием децентрализации, ни децентрализация не является достаточным условием для федерализма, нет ни одного федеративного государства, в котором бы в той или иной степени не проявлялась бы децентрализация, как нет ни одного децентрализованного государства без проявления тех или иных черт или принципов федерализма. Институционально эти явления связаны гораздо прочнее, чем кажется на первый взгляд.

##### *1.1. Концепция децентрализации и федерализм*

Строительство федерализма более, чем какой-либо другой процесс демократизации (разделение власти, республиканизация, и т.д.), сопряжено с децентрализацией. В данном случае, вполне очевидно, что федерализм лежит в той же смысловой плоскости, что и децентрализация. И здесь для нас важнее акцентировать внимание на их структурной связи, а не на отождествлении этих явлений как процессов распределения властных полномочий.

Учение о децентрализации, особенно активно разрабатываемое во второй половине XX века в западных политических науках и теории государства, тесно связано с развитием современных концепций о демократии, питательную почву для которых дает демократизация общественных преобразований, происходившая в мире на протяжении всего XX века, в т.ч. и наблюдаемый рост федеративных государств. Определенным стимулом как для развития концепции федерализма, так и – децентрализации послужил распад колониальной системы и образование многочисленных самостоятельных гетерогенных государств, в первую очередь, в развивающихся странах, часть из которых, решая проблему сохранения “многообразия в единстве”, так или иначе останавливалась на федеративной форме государственного устройства (Индия, Коморские острова, Малайзия, Нигерия, Пакистан и т.д.).

В широком смысле децентрализация означает разделение власти или новое понимание власти, которое предусматривает необходимость ее разделения при определенном напряжении тех сил и структур, между которыми это разделение осуществляется.

Децентрализация – это еще и особая политическая культура, обусловленная дифференцированными интересами, с одной стороны, и обеспеченная принципом политического плюрализма, – с другой, которая выражается в стремлении индивидов и различных социальных групп к установлению и/или укреплению своей идентичности в духе взаимопризнания и толерантности, составляющих основу социального механизма разрешения конфликтов /93, с.8/. В

этом значении децентрализация тесно связана с федеральной политической культурой (см. 1.1. Первого раздела).

Поскольку понятие децентрализации в современной политологической литературе употребляется не только часто, но и различных значениях, то необходимо уточнить, что в данном случае речь пойдет о децентрализации как специфической концепции государственной организации и структурообразующем факторе федерализма. С этой точки зрения, сущность концепции децентрализации лучше всего раскрывается с позиций либо различных нормативных моделей, либо – сравнительного анализа. И в том, и в другом случае следует принять во внимание два фактора, помогающие понять формирование структуры федерализма при помощи децентрализации. Во-первых, децентрализация предполагает многоуровневую структуру управления и, кроме того, она включает в себя процесс изменения институциональной системы. Во-вторых, любое проявление децентрализации способствует обнаружению проблемы локального контекста, которая включает в себя вопросы самоуправления.

Содержательная сторона понятия децентрализации, по мнению швейцарского исследователя М. Росси /200, с.17-18/ раскрывается через ее следующие основные формы, которые в той или иной степени влияют на федерализацию<sup>40</sup>:

-деконцентрация – передача части властных функций центрально-иерархизированной властью нижестоящим структурам или инстанциям территориальных образований, что предполагает полуавтономное состояние последних;

-делегация – наделение определенными видами ответственности региональных или национальных структур управления. Делегация, как правило, закрепляется правовыми актами;

-деволюция – передача определенных полномочий и ресурсов легитимным местным структурам управления по вертикали (сверху вниз: регион – область – район). Нередко деволюцию путают с федерализацией или считают ее критерием последней, однако это не одно и то же, т.к. деволюция предполагает не только передачу власти сверху вниз, но и сохранение права вышестоящей инстанции отменять свои решения. При федерализации разделение власти гарантируется конституцией, тем не менее, между деволюцией и федерализацией есть немало общего, на что обращает внимание Ливингстон: деволюция на практике во многом требует соблюдения тех же условий, что и федерализация, обеспечиваемая соответствующими действиями правительства /162, с.76/;

-экономическая децентрализация – дерегулирование центрально-государственного контроля стратегии усиления частного сектора, а также – содействие развитию партнерства между государственным и частным секторами /200, с.19/.

Как правило, децентрализация предполагает все эти формы, эффективность которых существенно зависит от их соответствия складываемым ситуациям, от последовательности их применения, от исторических традиций. Но из

---

<sup>40</sup>Под федерализацией в данном случае понимается многоступенчатый процесс распределения властных полномочий, проявляющийся либо в случае федерального интегрирования (т.е. объединения самостоятельных государств или автономных государственно-территориальных, не-суверенных образований в федерацию), либо – федерального реструктурирования (т.е. разделение унитарного государства на самоуправляющиеся территориальные единицы). При этом необязательно унитарное государство должно принимать форму федерации.

всех перечисленных форм децентрализации более тесно связана с федерализмом децентрация, которая в большей степени, чем другие, предполагает федеративное устройство, хотя и, как известно, подавляющее большинство современных унитарных государств состоит из территориальных автономных или полуавтономных образований, которые превращают государство в децентрализованное единство. Поэтому возникает вопрос о политическом (не правовом), т.е. касающемся государственного управления, различении децентрализованного унитарного государства от децентрализованного унитарного государства и федеративного государства.

Децентрализованное государство отличается от децентрализованного, прежде всего, политической системой, имеющей много схожих черт с федеральной. В децентрализованной системе происходит делегирование компетенции в направлении “снизу вверх”, т.е. местное управление делегирует определенные функции и полномочия региональному или национальному, которые реализуют власть внутри локальной территориальной единицы. В этом случае контроль предусмотрен, по большей части, над финансовыми и дисциплинарными мероприятиями: центральная исполнительная власть может принимать решения на местном уровне, может расширить компетенцию местных учреждений или вообще может отменить децентрализацию. Таким образом, наделение самостоятельностью местной власти или лишение ее – прерогатива Центра. Если децентрализация комбинируется с парламентской формой правления, то она испытывает сильное воздействие со стороны Центра /62, с.29-30/.

Децентрализация отличается от децентрализации тем, что передача части властных полномочий происходит “сверху вниз”: от федерального (национального) правительства – региональному, от регионального – местному правлению. При этом последнее не несет прямой ответственности перед региональным правительством или его представителем по той причине, что в данном случае власть лишается своего представительного начала, поэтому политическую ответственность, в большей степени, несут те властные инстанции, которые наполняют власть смысловым содержанием (т.е. определяют основные задачи и способы реализации местного управления). С этих позиций, на наш взгляд, Испания и Италия в большей степени являются децентрализованными государствами, чем децентрализованными<sup>41</sup>.

Большинство элементов, лежащих в основе различия федеральной и децентрализованной системы, относятся к внешним признакам автономного статуса каждого уровня управления. В большинстве случаев федеративные единицы изначально наделены автономией или им предоставляется автономия как де-юре, так и де-факто (как это произошло в России после распада СССР), а в децентрализованном унитарном государстве территориальные образования (как, например, области в Италии или регионы во Франции) такого статуса не имеют. Говоря иначе, автономия субнациональных единиц устанавливается и гарантируется на конституционно-правовом уровне, а не только на законодатель-

---

<sup>41</sup> Следует отметить, что Уоттс считает Испанию федерацией, в то время как в отечественной сравнительной политологии, а также и конституциологии ее принято относить к децентрализованным унитарным государствам /см.236, с.10/.

ном, как это имеет место в случае с децентрализованным государством. Таким образом, федеративное государство строится на конституционной, законодательной, исполнительной и судебной автономии /62, с.31/.

Децентрализованное унитарное государство (особенно если здесь сильно выражена деконцентрированная форма), чаще всего, означает, что децентрализованное единство носит исключительно административный характер, предполагающий отсутствие законодательной и судебной самостоятельности. Особенно это характерно для французской системы децентрализации и, как отмечают известные французские теоретики децентрализации Ж. Ведель и П. Девульв, децентрализация – это еще не федерализм: если она приводит к образованию публично-правовых корпораций, то их не следует рассматривать как автономные государства, т.к. эти корпорации носят чисто административный характер и не располагают ни в малейшей степени ни законодательной, ни судебной властью /231, с.388/.

Что же касается федеративного государства, то законодательные и исполнительные органы субъектов федерации функционируют, как правило, автономно, не подвергаясь контролю со стороны центральных органов власти, в то время как местные органы власти в децентрализованном государстве обязаны своему существованию воле центральной власти, т.е. они располагают только теми властными полномочиями, которые им предоставляет центральное правительство и могут действовать только в рамках тех законодательств, которые устанавливаются на уровне национального парламента. Поэтому децентрализация в федеративном и унитарном государствах имеет разные формы выражения.

## *1.2. Причины децентрализации*

Осуществление децентрализации в большинстве случаев вызвано требованиями граждан в легитимном управлении, как главного условия “хорошего управления” (“Good Governance”), смысл которого состоит в приближении власти к народу: местные органы власти, как правило, избираются прямыми всеобщими выборами на небольшой срок, с учетом ротации. Кроме того, решение вопросов на местах облегчается знанием местных условий, обстановки и в определенной степени помогает справляться с проблемой занятости. Ангажирование граждан означает легитимность управления, т.к. трудовая занятость создает благоприятную среду для выработки политики участия и вместе с ней – для интеграции /62, с. 35/. Следует уточнить, что под “хорошим управлением” в западной политологии понимается, в целом, управление отношениями между правительством и гражданами на основе установленных “правил игры”, которые гарантируют эффективность, ответственность, транспарентность и легитимность. Особенно это касается тех стран, где развитие федерализма и децентрализация сопровождаются конфликтами, вызываемыми попытками национальной идентификации и поисками способов демократического обновления /113, с.16/.

Говоря о децентрализации с этой точки зрения, следует заметить, что есть

страны, которые в большей степени к ней склонны, чем другие: прежде всего, речь идет о крупных государствах, затем – о транзитных, в которых, как правило, кризис власти приводит к затяжным социальным и политическим конфликтам, вызываемым состоянием неуправляемости. Поэтому нередко причиной децентрализации становится неуправляемость, означающая неумение правительств на всех уровнях реализовывать власть без частых кризисов, с одной стороны, и отсутствие готовности граждан в оказании им доверия, – с другой /71, с.234/. Усиливает неуправляемость нарушение привычной схемы отношений между правительствами различных уровней, когда субнациональные и местные правительства по тем или иным причинам не выполняют решения и распоряжения, исходящие от Центра. В этом случае неуправляемость может вызвать побочный эффект: признание ценности местных органов власти, которые в период кризиса управления волей-неволей берут на себя необходимые функции общественного управления. Так, в период политического кризиса 1991-1993 годов в России резко возросло значение местного управления в таких крупных городах, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Красноярск и др. Поэтому нередко можно встретить аргументы по поводу того, что в странах, переживающих период общественных перемен, демократизация, децентрализация и расширение административного влияния идут рука об руку. В этом случае демократическое местное управление является “повивальной бабкой” для сбалансированного и интегрированного развития государства /62, с.36/.

### *1.3. Факторы, влияющие на децентрализацию*

В целом, факторы, влияющие на децентрализацию федеральной политической системы, во многом зависят от конкретных условий ее становления и развития, тем не менее, можно выделить следующие, наиболее часто встречающиеся факторы.

-Правовые традиции, на основе которых выстраивается соответствующая правовая система. Например, общее право лежит в основе правовой системы Британского содружества и, в отличие от континентальной системы, правовые нормы англо-саксонской правовой системы не имеют иерархического порядка. Такая система права является главной причиной того, почему Англия, будучи формально унитарным государством, так глубоко децентрализована, что впору считать ее федеративным государством. Органы местной власти в Англии представляют собой не только центральную власть на местах, они суть выражения интересов и потребностей граждан определенной местности, поэтому они создаются последними как органы власти, наделенные правом ответственности и правом самостоятельного исполнения своих функций /78, с.428/.

-Практическое действие системы децентрализации зависит не только от типа системы права и даже не столько от правового регулирования, сколько от фактического признания региональными и локальными структурами управления (правительствами) власти федеральных законов, для чего следует учитывать два фактора: во-первых, уполномоченные органы власти должны быть наделены компетенцией принятия решения, во-вторых, они должны обеспечить

необходимые условия выполнения принятых решений. Другими словами, система децентрализации только тогда может функционировать без ущерба для государства в целом, когда чиновники различных уровней наряду с поставленными задачами и властными полномочиями смогут обеспечить необходимыми для этого финансовыми средствами. Следует заметить, что децентрализацию может вызвать также и такой фактор, как централизация финансов и распределение их центральным правительством.

-Объем централизации/децентрализации зависит, во-первых, от того, насколько разделены власти между центральными и местными органами гарантируются правом и, во-вторых, от политического режима, т.е. от того, на каких принципах осуществляется разделение власти в государстве. Так, система власти больше подвержена централизации, если исполнительная власть имеет значительный перевес над другими ветвями власти и особенно над судебной (как, например, в России). Если баланс политической системы обеспечивается не только равенством всех ветвей власти, но и участием в их формировании большей части общества через избирательные системы и референдумы (как, например, Швейцарии), то тенденция к централизации уравнивается тенденцией к децентрализации. В последнем случае важно также и то, что законодательная власть формируется не только за счет представителей, избранных всеобщим голосованием, но и за счет представителей от местных органов власти, например, от Совета кантонов (верхняя палата швейцарского парламента), представляющего интересы на местах. Таким образом, в Швейцарии способ формирования верхней палаты имеет гораздо большее политическое значение для представления интересов децентрализованного пространства, чем образование партийных фракций, представляющих общенациональные интересы в Национальном совете (нижней палаты) /62, с.33/.

-Этот пример говорит о том, что избирательная система также относится к одному из факторов, оказывающему значительное влияние на децентрализацию. Значение избирательной системы, как фактора ускорения или замедления децентрализации в государстве, трудно переоценить: если избирательный округ совпадает с границами децентрализованного пространства и если политические партии внутри этого избирательного округа могут сами выдвинуть своих кандидатов на выборы, то результаты могут быть разными в том случае, если избирательный округ не совпадает с границами децентрализованного пространства и если (как в ФРГ – пропорциональная система) партии определяют кандидатов для внесения в региональные списки на федеральном уровне. Последнее обстоятельство говорит о том, что и тип партийной системы также можно отнести к одному из факторов децентрализации: региональные или локальные политические партии (там, где они имеются) в значительной мере содействуют децентрализации и могут даже усиливать ее до состояния регионализма /там же, с.35/, как это имеет место сегодня в Канаде.

-Наряду с вышесказанным, на процесс децентрализации, безусловно, оказывает влияние экономическое развитие страны в целом и экономическое состояние регионов, в частности. Наблюдается определенного рода зависимость между экономическим ростом/падением и централизацией/децентрализацией



/там же, с.43/. Другими словами, если доходы страны растут, наблюдается тенденция к централизации и наоборот, ухудшение экономического положения страны вызывает усиление децентрализации.

#### *1.4. Децентрализация – возможная составная в развитии демократии транзитных государств*

Как известно, народ поддерживает общественно-политические изменения в направлении демократии в основном потому, что через нее он обеспечивает себе большую свободу в тех действиях, которые приносят ему вполне осязаемую пользу. Если при помощи народа (посредством наделения его представительских полномочий) возможно создание правовых или организационных предпосылок, на основании которых он (народ) может участвовать в принятии политических решений, то можно говорить о многообещающих условиях развития демократии /200, с.19/.

Демократическая децентрализация сродни переделу власти в государстве, т.к. в результате происходит разделение полномочий между различными уровнями (центральным, региональным, местным) власти. Приближение политических инстанций принятия решений к народу дает ему возможность оказывать непосредственное влияние на местные органы власти и политиков. И для этого необходимо создавать на местах, помимо правовых, также организационные и административные условия. Опыт осуществления проектов децентрализации в различных странах показывает, что наибольшее значение имеет именно последний аспект. Однако довольно часто местная элита бывает не готова отказываться от своих привилегий в пользу широкой общественности, в то время как национальная элита высказывает в этом отношении большее понимание, т.к. расставание с привилегиями именно в этой ситуации затрагивает ее в меньшей степени, чем местную элиту. Поэтому осуществление децентрализации требует тщательного контроля со стороны всех общественных и политических акторов (и в первую очередь национальных или федеральных), кроме того, для успешной децентрализации необходимо определенное время. Распределение политической ответственности и образования новых центров принятия решений на различных уровнях на основе принципа субсидиарности порождает в дальнейшем конкуренцию между этими сферами и, связанную с ней, систему сдержек и противовесов. Это означает, что децентрализация значительно влияет на складывание этой системы, носителями которой выступают представители различных ступеней децентрализации /там же, с.20/.

Как известно, мерилем демократической системы служит степень защиты прав меньшинств (этнического, религиозного и т.д.). Это указывает не только на придание значения правам человека, но и на возможность через децентрализацию уменьшения конфликтов. Точно так же, как ценность демократической системы определяется уровнем политического участия, так и отношением к меньшинству. Хотя совсем не обязательно, чтобы в дальнейшем децентрализованная структура могла гарантировать права меньшинствам, но она вполне может облегчить эту задачу: если эти права не обеспечиваются на одном уровне,

то можно обратиться в соответствующие инстанции на другом уровне.

### *1.5. Основные аспекты децентрализации*

Децентрализация, охватывая различные сферы, может быть выражена и в соответствующих аспектах, таких, например, как:

а) политическая децентрализация, проявляемая, прежде всего, в разделении власти, означающая, в данном случае, передачу Центром права принятия политических решений гражданам, их законным представителям и органам, а также возложение на них ответственности за принятие этих решений;

б) административная децентрализация, которая часто осуществляется в виде перестройки или реформы иерархических отношений внутри государственного аппарата исполнительной вертикали;

в) экономическая децентрализация, нередко связанная с переходом от госплана к рынку;

г) территориальная децентрализация, означающая наделение территориальных единиц определенной степенью самостоятельности, чаще всего, она является следствием политической и административной децентрализации и т.д.

Однако на характер федерального управления наибольшее влияние оказывает децентрализация, проявляемая в политическом и административном аспектах.

Политическая децентрализация, как правило, обусловлена демократизацией и реформированием политической системы. Для успеха политической децентрализации необходимо стремление политической элиты как в Центре, так и на местах к согласованности действий. В отдельных случаях политическая децентрализация выступает как способ сохранения интеграционной целостности страны (это подтверждает случай Бельгии, в которой, развернувшиеся в восьмидесятые годы XX века политико-административные реформы, превратили ее в федеративное государство). Как свидетельствует опыт, осуществление децентрализации, вызванной глубоким реформированием государственности, может способствовать как успешному развитию федерализма (Бельгия), так и сепаратистским движениям (Чечня в России). Противоположные последствия децентрализации объясняются, в первую очередь, уровнем политической институционализации федерализма (см. 2. Второго раздела).

Административная децентрализация отличается от политической тем, что расширение автономии субнациональных образований происходит в сфере административного аппарата с целью активизации муниципальных структур для решения задач социального и экономического регулирования /50, с.154-155/.

Поскольку особенностью децентрализации, как уже было отмечено, является привлечение граждан к принятию решений, обусловливаемое демократизацией общественного управления, то совершенно очевидно, что она чаще всего происходит на фоне обнаруживаемого разрыва между представительством на политическом уровне и структурой служебных обязанностей административного аппарата. В одних случаях эта проблема порождается усилением

верхней ступени местного управления; здесь децентрализация проявляется в основном в сфере рыночных отношений (примером могут служить постсоциалистические унитарные государства Восточной Европы), что заставляет правительства менять политические приоритеты на потребительские. В этом случае, децентрализация больше проявляется в административном аспекте. В других случаях, например, в мультиэтнических государствах, децентрализация оказывает влияние, прежде всего, на равновесие (или нарушение его) различных этнических интересов и защиту прав человека (например, в России), т.к. здесь вполне возможно возникновение альтернативы: если местные органы власти контролируются этнической элитой, то “перекос” будет в сторону усиления защиты интересов и прав соответствующего этнического меньшинства, это, в принципе может вызвать “раздемократизацию” властных структур. Если же федеральная политика обеспечивает равные условия для представления интересов на национальном уровне, то политическая система может сохранить равновесие (Бельгия). Однако в транзитных мультиэтнических федерациях децентрализация, чаще всего, приводит к разбалансированию политической системы. Так, усиление децентрализации в СССР, Югославии и Чехословакии в начале девяностых годов привело именно к этому результату

В Российской Федерации, быстро набирающая темпы децентрализация (нередко ее называют “парадом суверенитетов”), способствовала блокированию механизма власти не только по горизонтали (она всегда в России была слабо выражена), но, главное, по вертикали. Поэтому уместно задать вопрос, сможет ли децентрализация при формальном демократическом политическом плюрализме трансформировать транзитное формально федеративное государство с остатками авторитарного режима в демократическое конституционно-правовое государство?

Анализ основных проблем децентрализации в транзитных государствах помог выявить те из них, которые создают помехи успешному переустройству общества и государства.

-Наличие в большинстве случаев определенного риска непредвиденных побочных эффектов от децентрализации, прежде всего, из-за часто возникаемой синхронности различных ситуаций, следствием которой могут стать пересечения различного рода структурных проблем и реформ.

-Несмотря на то, что использование стратегии децентрализации, особенно в мультиэтнических федерациях, оценивается как наиболее подходящий инструмент для урегулирования конфликтов и этнических противоречий, тем не менее, нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что интенсивно осуществляемая децентрализация может способствовать доминированию интересов одних этнических групп в ущерб другим.

-Возникновение проблемы так называемого “номинального государства”, означающего отсутствие минимального соответствия между новой – конституционно-правовой – основой государства и социально-экономической/политической реальностью. В этом случае также возможны побочные явления децентрализации с точки зрения структурных проблем: длительный кризис легитимности, нечеткое разделение частной и государственной собственности и т.п. /62,

с.37/.

-Неизбежность появления негативных последствий децентрализации, если ее осуществление происходит при неблагоприятных условиях: высокий уровень коррупции, отсутствие необходимых финансовых и материальных средств (последнее еще более может осложнить экономическое положение страны), исключение или незначительное участие в децентрализации широких социальных слоев, сильно выраженная асимметрия государственного устройства, несоответствие реального самоуправления (автономии) конституционно установленным положениям и нормам. Так, в Бразилии после принятия ныне действующей конституции (1988), децентрализация и формирование федерализма на демократических началах осуществлялись в тесной связи, и переплетение этих процессов вызывало немало проблем (например, таких как, проблема социальной справедливости в области образования или административное реструктурирование и т.д.), которые до сих пор не нашли своего оптимального решения /см. 235, с.519-520; 77/.

### *1.6. Децентрализация и регионализация*

В политической реальности многосоставных государств довольно часто эти два процесса пересекаются, что накладывает отпечаток на структурирование федерализма. Общее между ними состоит в том, что и в том, и в другом случае функции и полномочия “поставляются снизу”, за счет чего происходит “разгрузка” высших инстанций политико-административной системы. Если децентрализация предполагает передачу Центром части ресурсов, а также компетенций, связанных с самостоятельными действиями и принятием решений, нижестоящим инстанциям, то регионализация расширяет этот процесс с целью вовлечения общественных акторов в формирование государственной воли и в процесс принятия решений /136/.

Поскольку составляющими компонентами регионализации в подавляющих случаях выступают децентрализация, кооперация и координация, то вполне можно вести речь о федеральном реструктурировании. Именно в такой комбинации следует рассматривать новое качество управления регионализацией. Но при этом следует различать измерения кооперации и координации. Институциональной основой регионализации является межлокальная кооперация, т.е. кооперация между низовыми территориальными единицами. Исходя из этого, регионализация предусматривает кооперацию между государственными и общественными акторами в политическом пространстве, имеющую особое значение для развития региона. В то же время регионализация приводит к модификации внутригосударственной координации и кооперации. Политика интеграции различных отраслей в программе регионального развития может служить признаком регионализации, которая осуществляется по двум направлениям: по горизонтали и по вертикали. В этом случае регионализация указывает на территориальную дальность действия национальной политики и одновременно имплицитно координирует кооперацию, придавая тем самым политике многосоставного государства качественно новую форму – федеральную.

Под децентрализацией, с точки зрения структуры, можно понимать комплементарные принципы централизации и иерархизации, которые формируются под влиянием двух взаимообусловленных тенденций – централизации/децентрализации, создающих отношения напряжения и требующих нормативно-правового регулирования. Автономия самоуправляющихся единиц, равно как и целостность государства, охраняется конституцией, положения которой устранить или заменить не так-то просто, даже при усилении переплетения политических функций управления /там же/.

Децентрализация есть нечто большее, чем стратегически/организационно/политический инструмент государственного управления, в ней, например, германский политолог Дитрих Фюрст усматривает аналогию с изменением унитарно-иерархического государства в кооперативное. На этом основании он ввел понятие “децентрализованная модель объединения” /120, с.173/, под которым понимает смешанные формы кооперации и конкуренции между центральными и децентрализованными политическими акторами, а также между обществом и государством. Это понятие вполне соответствует содержанию и регионализации (более подробно об этом см. 4.1).

### *1.7. Федеральные отношения и внутренняя/внешняя децентрализация*

К.Дойч очень удачно однажды охарактеризовал федерализм как “политическое изобретение” (politische Erfindung), используемое для облегчения разрешения государственных задач /92, с.181/. Демократическая федеральная система, несомненно, обладает рядом преимуществ, особенно когда вопрос касается “освобождения” государства от тяжелого бремени все растущих управленческих функций при помощи внутренней и внешней децентрализации /154, с.176-177/.

Внутренняя децентрализация означает разделение полномочий и обязанностей между различными центрами власти. Речь идет не об их механическом распределении, а об особенностях федеральных отношений, которые складываются в процессе вертикального разделения власти на центральную, региональную и местную. Преимущества внутренней децентрализации состоят в следующем.

-Во-первых, федеральная система, являясь по сути своей децентрализованной, лучше, чем другие политические системы воспринимает и интегрирует дифференцированным способом различные интересы, т.к. отдельные звенья этой системы могут отслеживать различные политические программы, принимая во внимание разнообразные региональные интересы. Таким образом, в поле деятельности федеральной политической системы попадает гораздо больше запросов и интересов различных социальных групп и слоев. Поскольку в федеральной системе большинство проблем решается на региональном и местном уровнях, то децентрализация способствует уменьшению сложности принятия политически важных решений. В первую очередь, проблемы дифференцируются на региональном уровне, и это позволяет находить более подходящие средства для их решения, а также – предусмотреть различные варианты последствий этих решений. Решение государственных задач на региональном уровне облегчается еще и

тем, что они, чаще всего, однородны по своему содержанию, в отличие от федеральных /там же, с.67-168/.

-Во-вторых, многоуровневый характер федеральной системы может позволить сокращение конфликтных ситуаций благодаря распределению власти на нескольких уровнях. В данном случае это означает “разгрузку” федеральной политической системы за счет subsystem. В целом, это приводит к тому, что дифференцированный подход при принятии политических решений и при удовлетворении различных интересов уменьшает возможность социальных конфликтов и столкновений.

-В-третьих, благодаря децентрализации вполне можно сократить комплексность (но, к сожалению, не численность) государственного аппарата, что, в свою очередь, может благотворно повлиять на снижение издержек при обеспечении информацией и контроля государственного аппарата, тем самым, значительно могут быть облегчены поиски эффективных способов управления федеративным государством. Структурирование федеральной политической системы содержит в себе возможность дифференциации общества в той степени, которая позволит ослабить в нем напряжение и снизить негативные последствия, часто возникающие в организации и управлении общественно-политических процессов /167, с.10-12/.

-В-четвертых, децентрализация политических решений внутри федеральной системы может обеспечить оптимальное политическое управление преимущественно тогда, когда формально независимая subsystem может действовать автономно в сфере компетенций, закрепленных за ней. Иначе говоря, федеральная система может успешно функционировать до тех пор, пока будут сохраняться условия и возможности для локализации проблем, т.к. решение локальных проблем во многом зависит от внутренних условий subsystem, каждая из которых имеет свою особенность и логику действия /154, с.169/. Если эти перечисленные требования не соблюдать, то децентрализация, скорее, приведет к негативным последствиям, чем позитивным: к искажению и/или неэффективному распределению служебных обязанностей, несогласованности действий федеральных и региональных структур власти и т.п.

Кроме того, эффективность децентрализации принятия решений находится в прямой зависимости от дифференциации интересов: социально-экономическая дифференциация высокоразвитого промышленного общества предполагает сильное переплетение интересов различных слоев общества в результате социального обмена (тем активнее социальный обмен, чем разнообразнее в обществе представлены интересы и потребности), что в определенной мере способствует созданию основы для интеграции, но не гарантирует ее. Это объясняется тем, что одной из важных функций регионального управления является артикуляция дифференцированных интересов для их возможного удовлетворения в пределах своего политико-административного пространства, а главной функцией федерального управления – трансформация этих интересов в общенациональные для формирования адекватных механизмов их разрешения /153, с.68/.

Однако нередко случается так, что решения, принятые децентрализованным способом, ориентированы исключительно на дифференцированные интере-

сы конкретного региона, без учета нужд и потребностей других регионов, поэтому последствия таких решений могут приобретать негативный оттенок. Например, одни федеративные единицы способны производить высококачественную продукцию в соответствии со своими потребностями и для этого они могут разрабатывать и осуществлять такие программы своего экономического развития, которые им приносят выгоду, а для других членов федерации они оборачиваются существенными потерями (миграция населения, рост безработицы, перемещение центра той или иной отрасли хозяйства, дающей наибольшую прибыль и т.д.). Возможен и другой вариант: одни федеративные единицы вкладывают значительные средства, например, в такую отрасль, как образование (интенсивно строят учебные заведения, успешно готовят специалистов приоритетных направлений развития народного хозяйства и т.п.), а другие, которые ничего не вложили в такого рода дорогостоящие программы, просто пользуются возможностями экономически развитых частей федерации. Никто ведь не запрещает получать образования в тех образовательных учреждениях, которые имеются в общесюзном государстве.

На децентрализацию в федеративном государстве оказывает влияние и тот факт, что, несмотря на автономию каждой федеративной единицы, установленную конституцией, происходит все большее сращивание или переплетение политических, социально-экономических и других функций на субнациональном уровне, обусловленное современными требованиями материально-технологического развития общества. В этом отношении составные части федерации попадают во все большую зависимость друг от друга. Это говорит о том, что децентрализация в рамках федеральной системы может обеспечивать не только преимущества, но и способствовать возникновению ряда недостатков, главным из которых, на наш взгляд, является диспаритет. Диспаритет – это проблема, с которой сталкиваются все федеративные государства, даже те, которые целенаправленно проводят перманентную политику *выравнивания* всех частей союза (ФРГ, США, Бразилия и др.) /118, с.44-46/.

Диспаритет, чаще всего проявляется в таких сферах, как распределение материальных благ, обеспечение административно-должностными местами и др., поэтому способен вызвать наиболее острые конфликты между различными уровнями управления. Поэтому главная проблема децентрализации – это выработка политико-правового механизма обеспечения баланса властей. Особо актуален этот вопрос для федеральной системы, т.к. от его решения зависит ее устойчивость. Однако практическое решение этой проблемы весьма затруднено, особенно в государствах с асимметричным федерализмом или в транзитных государствах, ориентированных на строительство федерализма. Децентрализация в этих странах усиливает противоречия, в первую очередь, между экономически слабыми и сильными регионами. Фактическое неравенство федеративных единиц в этой категории стран могут привести к двум противоположным по способам образования федеральных систем, но одинаковым по политическим последствиям результатам: а) к внутренней закрытости системы, т.е. к слабо выраженным связям (экономическим, социально-культурным и т.п.) между субъектами союза; б)

к открытости системы, но негативного свойства, т.к. союз, состоящий из фактически неравноправных регионов, будет скорее вынужденным, чем партнерским.

Таким образом, внутренняя децентрализация в федеральных системах создает определенные условия (т.е. не только позитивного, но и негативного характера) для выстраивания федеральных отношений.

Внешняя децентрализация означает “разгрузку” государства от тех функций управления, которые под силу осуществлять обществу, т.е. речь идет об общественном самоуправлении. Во всех демократических государствах часть функций, связанных с государственным управлением, берут на себя различного рода негосударственные объединения: союзы предпринимателей, промышленников, ассоциации адвокатов, учителей и т.д.<sup>42</sup>

Одна из существенных причин, вызывающая потребность во внешней децентрализации, это растущая дифференциация интересов, которая определяет характер постоянно возникающих различного рода негосударственных объединений. Образование и деятельность огромного числа ассоциаций, представленных широчайшим спектром интересов и потребностей, требует, с одной стороны, универсализации принципов их функционирования (что подсказывает логика федеральной интеграции), с другой, – дифференциации частных интересов (логика федерального реструктурирования). Это противоречие, изначально присущее природе федерализма, в одних случаях может быть “снято” децентрализацией, в других – усугублено /154, с.179-180/.

В первом случае, речь идет о классических федерациях, в основе которых лежит федеральная политическая культура и федеральное гражданское общество. Здесь часть противоречий между обществом и государством разрешается способностью сообществ к самоуправлению, которое, помимо самостоятельности в принятии решений, предполагает способность их членов (сообществ) завоевывать у государства право на самоуправление /там же/.

Под второй случай, когда децентрализация усиливает противоречия между обществом и государством, подпадает большая часть современных федераций, на создание которых, в основном, оказывали влияние либо внутривнутриполитические экстремальные условия, например, социальные революции в России 1917 года, либо внешнеполитические, например, вторая мировая война и распад колониальной системы, повлекшие за собой образование ряда скороспелых федераций в странах Азии и Африки. Основной порок таких федераций – это неразвитость института самоуправления (как правило, он существует в зачаточной-патриархальной форме) и института переговоров, которые определяют характер федерализма.

Таким образом, внешняя децентрализация, несмотря на трудности ее осуществления, может выступать в качестве альтернативы централизованного способа государственного управления, способствуя развитию общественной инфраструктуры. Она также может быть использована как инструмент выравнивания социальных ролей негосударственных ассоциаций при помощи государ-

---

<sup>42</sup> Такого рода объединения своими корнями уходят в средневековые цеховые корпорации, сыгравшие немаловажную роль в образовании первых в истории федераций.



ственных мероприятий (например, создание палаты потребителей и т.п.) /там же, с.181/.

### *1.8. Децентрализация и централизация как принципы федерации*

Любая федерация строится на сочетании этих двух принципов, перманентное решение противоречий между которыми составляет суть объединения и обеспечивает едва ли не самое главное условие оптимального союза – баланс властей. Поскольку федерация строится на национальном праве и ее законность берет начало из независимых источников, то главным признаком классической федерации можно считать соблюдение принципа равновесия /59, с.193/. Ослабление одного из этих принципов или преобладание одного над другим создает угрозу объединению: доминирование централизации над децентрализацией может вызвать устойчивые тенденции к унитаризации; доминирование децентрализации над централизацией – тенденции к сепаратизму. В конечном счете, дисбаланс этих принципов может вызвать перерождение федерации в другую форму государственного устройства или ее распад.

Несмотря на то, что децентрализация многими авторами расценивается как положительная тенденция, ее часто неупорядоченное развитие создает серьезные проблемы не только в процессе федерального управления, но и своего рода “структурный хаос” федерации. Это хорошо видно на примере Российской Федерации, где ряд ее субъектов (Татарстан, Саха (Якутия), Чеченская республика, Калмыкия и другие), начиная с девяностых годов (1992/1993), воспользовавшись слабостью Центра, резко взяли курс на децентрализацию политического управления, создав тем самым на целое десятилетие поле напряжения в федеральных отношениях государства. Усмирение силовыми методами Чечни, нарушившей конституционный порядок федерации, привело к войне Центра со своим регионом.

О том, насколько может быть опасна тенденция децентрализации без уравновешивающей ее тенденции централизации, говорит опыт демократических федеративных государств, предусматривающий сохранение центрообразующих функций федерации. Например, в Австрии после второй мировой войны значительно расширились полномочия Центра в сфере политического управления: концепции экономического, социального, культурного развития страны разрабатываются на уровне федерации. За землями в основном закреплены исполнительные функции (именно по этой причине австрийский федерализм называют “исполнительным федерализмом”) /154, с.171; 109, с.26/, в то время как важные политические решения, касающиеся не только федерации, но и земель, принимает центральная власть.

Нечто похожее наблюдается и в австралийском федерализме, где Центр (союз) с середины пятидесятых годов ограничил ряд компетенций штатов за счет усиления тех компетенций союза, которые определяют государственную политику в целом (в первую очередь – финансовую), что, впрочем, не ослабевает попы-

ток штатов укреплять свой статус расширением собственных компетенций /96, с.259/.

В Германии также достаточно сильно выражена тенденция централизации, несмотря на исторические корни децентрализации. Усиление компетенции федерации в последнее десятилетие заставляет германских исследователей федерализма говорить о “дефиците демократии в германском федерализме” /213, с.2-3/. Примечателен и тот факт, что нередко германский федерализм называют “централизованным” /см. 32/.

В США положение и влияние Центра в значительной степени ограничено компетенциями штатов, за которыми конституция закрепляет простор действий во всех сферах государственной деятельности, за исключением тех, которые перечислены статьей I (разд. 8, 10). Однако и здесь Центр обладает рядом преимуществ, заключающихся, прежде всего, в возможности финансового давления (субвенции, субсидии, финансовая помощь и т.п.) на штаты. Весомы полномочия федеральных органов и по введению единых налогов на всей территории федерации. Например, XVI поправка Конституции США закрепляет верховенство федерации в этой области.

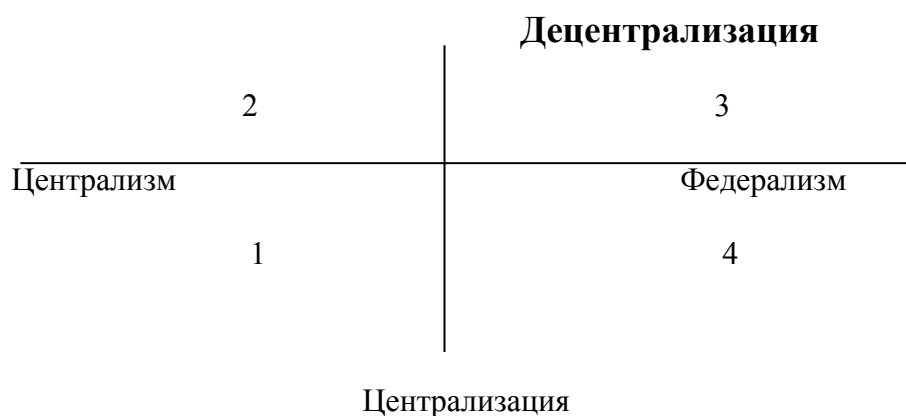
Исключение в этом плане (если принимать во внимание только промышленно развитые федеративные государства) составляет Канада. Вопреки тому, что конституция закрепляет преимущества за Центром, с 1957 года централизованный дирижизм на практике уступает место политике координирования совместных действий Центра и провинций /148, с.17/. Тем самым союз ограничивается рамками регулирования, предоставляя провинциям почти неограниченную свободу действий, которая, на наш взгляд, дает о себе знать довольно резко обозначившимся в последнюю четверть века сепаратизмом (т.н. “квебекский вопрос”).

Таким образом, децентрализация в интегрированном пространстве должна уравниваться централизацией, в противном случае она приводит к дезинтеграции, способствующей распаду федерации.

### *1.9. Многоуровневое управление и децентрализация*

Несмотря на то, что федерализм предполагает принцип равенства, означающий, что ни один уровень управления не может подчинить себе другой, тем не менее, различные степени децентрализации оказывают значительное влияние на характер федеральных отношений. Но при этом следует отметить, что децентрализованное выражение фактического распределения власти между уровнями управления не зависит от характера отношений между ними. Это означает, что децентрализация вполне может быть использована в качестве механизма принуждения, применяемого Центром для оказания давления на субнациональные уровни власти, т.к. в процессе распределения власти в любой федерации доминирует Центр. В принципе, это говорит о неразрывности централизма и федерализма, как принципов управления, а также — неразрывности процессов централизации и децентрализации.

Этот тезис можно наглядно подтвердить схемой многоуровневых систем, построенной на основе двух континуумов итальянским политологом Брунеттой Бальди.



(Рис. 1.) /61, с.14/.

Первый континуум централизм/федерализм касается отношений, которые складываются в федерации с сильным Центром (имеется в виду большой объем полномочий, который закреплен за Центром) и соподчиненными ему территориями. В этой корреляции есть и обратная сторона медали: Центр имеет не только больше власти, но и испытывает большое давление со стороны своих субтерриторий, т.к. последние квалифицируют себя как политико-территориальные образования, основанные на самоуправлении, полномочия которых гарантируются федеральной (национальной) конституцией и которые обеспечиваются представительством в пространстве национальной политики, т.е. в двухпалатном законодательном органе и, таким образом, субтерритории достигают фактического равенства с Центром, т.е. сами становятся центрами принятия решений или центрами власти. Иначе говоря, отношения между уровнями власти приобретают все больше федеральный характер, превращаясь из соподчиненных в равные. Это говорит не только о неразрывности централизма и федерализма, но и о достаточно свободном “перетекании” одного состояния в другое. Гипотетически эти принципы противоположны, но фактически между ними больше общего, чем отличного /там же, с.14/. Главная черта, которая их объединяет – это механизм принуждения Центра, здесь только степени принуждения разные. Поясним: полное выражение федерального принципа связано с распределением власти при помощи нецентрализованного способа и на основе полиархичной структуры управления. Вместо одного Центра, способного односторонне (централизованно или децентрализованно) осуществлять власть, возникает несколько или множество центров, каждый из которых может так или иначе влиять на центральную власть.

Если рассматривать континуум централизм/федерализм в перспективе динамики, то можно изобразить схему, которая поможет объяснить процесс федерирования:

Унитарные системы Региональные системы Регио/федеральные системы Федерации

(Рис. 2.) /там же, с.15/.

Подобный континуум может наблюдаться и в унитарном государстве в том случае, если унитарная система, имеющая “линии разделения”, “переживает” внутреннюю дифференциацию и вынуждена вводить элементы федерализации или распределять власть по территориальному принципу. Таким образом, процессы дифференциации способствуют появлению субнациональных государственных структур с соответствующими властными полномочиями /там же/.

Если рассматривать данную неразрывность в перспективе статики, то оказывается, что континуум централизм/федерализм помогает классифицировать многоуровневые системы на основе потенциального Центра-принуждения /там же/. В данном случае континуум (рис. 2.) означает способность вбирать в себя промежуточные системы. В начале континуума находятся “унитарные системы”, в которых местное (само)управление не классифицируется как автономное государственное образование, главным образом, они являются субъектом административного (а не политического) управления, а их власть регулируется не национальной конституцией, а местными статутами (например, Республика Ирландия). За ними идут, т.н. “региональные системы”, в которых регионы признаны конституциями как государственные образования, но имеющие какие-либо ограничения (в каждом конкретном случае они могут быть разными, например, во Франции – без права законодательной власти и т.д.). Далее, следуют высокогетерогенные системы (“регио/федеральные” или “федерализированные”). Такие системы, как правило, обладают федеральной структурой, хотя не обязательно должны быть федерациями. Субтерритории в этих системах представляют собой развитые автономные государственные образования, признанные национальной конституцией (Испания). Они могут иметь исключительную законодательную компетенцию, но это может относиться к отдельным регионам, а не ко всем (признак асимметрии), например, таким регионом в Великобритании является Шотландия. Может наличествовать и территориальное представительство, но только в одной из палат (Испания). В конце континуума находится “федерация” – свободное объединение равных его членов-участников. Между этими системами есть институциональные различия, главным из которых является степень принуждения (или давления) Центра. Данная классификация в определенной мере помогает понять эволюцию федерализма, однако опыт развития всех изображенных на схеме (рис. 2) систем говорит о том, что довольно сложно провести между ними границы и еще сложнее типологизировать такие системы (о чем говорилось в предыдущей главе). Так, например, Испания и Великобритания, с этой точки зрения, попадают в одну категорию систем (регио/федеральные), но в их государственном устройстве больше различий, чем сходства. Весьма интересен и пример Италии: формально итальянская конституция не предусматривает федеральной структуры, но фактически она “дарит” особый уровень автономии пяти регионам из двадцати. Так называемая “реформа Баззиани” девяностых годов, нацеленная на дальнейшую децентра-

лизацию и деволюцию власти, довольно быстро приближает Италию к регио/федеральной системе /там же, с.16/.

Анализ второго континуума централизация/децентрализация (рис.1) с позиций статики показывает, что степень централизации или децентрализации многоуровневой системы управления выражается в терминах “компетенция принятия решений”, “административные” и “фискальные” (или финансовые) ресурсы. Эти категории способствуют пониманию характера отношений между уровнями власти и помогают поиску ответа на вопрос о том, влияют ли принципы системы управления (первый континуум) на распределение ресурсов и компетенций в публичной политике? Сравнительные исследования показывают, что эти измерения обнаруживают между федерализмом и децентрализацией много общего. Так, некоторые региональные системы могут быть децентрализованы в той же степени, что и федерации (Испания), точно так же как и степень централизации в некоторых федерациях (РФ) или отдельные сферы политики в федерациях (например, школьное образование в ФРГ) могут быть такими же, как в унитарных системах.

Эволюция публичной власти и межправительственных отношений (МПО) оказывают постоянное влияние на распределение компетенций и ресурсов между правительствами, что способствует формированию общих черт у различных многоуровневых систем. Если рассматривать тенденции централизации/децентрализации, наблюдаемые в федеральных системах в перспективе динамики, то можно заметить, что они (системы) могут попадать под влияние как того, так и другого процесса. Таким образом, перспектива динамики обнаруживает двойное управление отношениями этих двух континуумов (рис.1): первый континуум не может влиять на второй, а второй может влиять на первый. Фактическое распределение власти (второй континуум) между правительствами оказывает влияние на принципы систем (первый континуум). Таким образом, происходит циркуляция этих двух непрерывных процессов: конституционное распределение власти, как и МПО, могут оказывать влияние на фактическое распределение власти (первый континуум – второй континуум). Но такое распределение может влиять и на МПО, и на характер отношений между уровнями управления (второй континуум – первый континуум). В этом случае МПО представляют собой динамичную переменную величину, которая обеспечивает циркуляцию между этими двумя континуумами.

### Резюме

Децентрализация – процесс, которому подвержена большая часть государств мира (в первую очередь, многосоставные и федерации), и поскольку ее основная цель – разделение власти по вертикали, то ее можно соотнести с федеральным реструктурированием. С этой точки зрения можно сказать, что *федерализм есть стратегия децентрализации*.

В любом федеративном государстве в той или иной степени идет процесс децентрализации, который независимо от доминирования тех или иных тенденций (центростремительных или центробежных) происходит на следующих четырех уровнях:

-уровень местного самоуправления – нижний уровень децентрализации; наибольший потенциал усиления децентрализации отмечается именно здесь;

-регион – второй уровень децентрализации;

-третий уровень децентрализации связан с устойчивым характером федерализации;

-четвертая и последняя ступень децентрализации – это трансформация федерализма в свою противоположную форму – сепаратизм.

Поскольку федерализм, как известно, состоит из двух базовых элементов:

а) субнациональных единиц, олицетворяющих собой высшую степень автономии и б) участия этих единиц в политических решениях Центра, то и децентрализация может быть дефинирована как один из этих базовых элементов – это способ передачи прав субнациональным единицам, выступающим в качестве регионов и/или низовых территориальных единиц (общин, коммун, муниципалитетов и т.д.). Однако децентрализация сама по себе не обеспечивает их (единиц) участия в процессе принятия решений на национальном уровне. Децентрализацию можно считать процессом, подготавливающим почву для федерального структурирования (Бельгия, Испания, Италия).

Децентрализация сегодня – это, неоспоримо, важная тенденция в большинстве стран мира. Но наряду с положительными моментами (ослабление власти бюрократии, повышение политической ответственности на местах, расширение политического участия, приближение власти к простым гражданам и т.д., т.е. все то, что может обеспечить политическую легитимность), возникает много проблем, решение которых может иметь не только положительные, но и отрицательные результаты, особенно в мультиэтнических и мультикультурных государствах. Главная проблема в таких государствах заключается в механизме взаимодействия структур власти на различных уровнях: национальном, субнациональном или региональном и местном. Переплетение функций власти, вызываемое децентрализацией, заставляет обратить особое внимание на эту проблему.

## **2. “Переплетение политики”**

Поскольку децентрализация в федеративных государствах обусловлена комплексностью взаимоотношений различных частей государства (т.к. все эти части не только взаимообусловлены и взаимосвязаны друг с другом, но в такой же степени и автономны), постольку решение государственных задач только децентрализованным способом всегда будет “разбиваться” о реальное переплетение разного рода проблем и, в первую очередь, социально-экономических, возникающих как по вертикали, так и по горизонтали. Однако и централизованное управление не может быть успешно осуществлено из-за сложной дифференциации интересов и потребностей различных частей государства. Таким образом, многоуровневая структура власти требует одновременного решения как дифференцированных, так и интегрированных (или собственно федеральных, т.е. общих, взаимосвязанных) проблем /10, с.24/.

Многоуровневая структура принятия решений предполагает такую систе-

му политического взаимодействия, которая, с одной стороны, обеспечит регионам возможность самостоятельного принятия важных для них решений и установления политической и правовой ответственности за их исполнение, а с другой, – позволит Центру определять единую стратегию федерального управления, но с учетом специфики региональных интересов.

Теоретически переплетение разноуровневых властных функций формирует оптимальную государственную структуру принятия решений. Но на практике такая структура обременена множеством функциональных и конституционно-правовых вопросов, от решения которых будет зависеть (не)стабильность федеральной системы.

### *2.1. Различные варианты взаимодействия структур власти*

Опыт политики взаимодействия властей в США показывает, что здесь, начиная с момента их образования, получили свое развитие свободные формы политического взаимодействия между структурными единицами власти. Несмотря на то, что конституция США, четко и недвусмысленно разделила компетенции между союзом и штатами, дальнейшая практика развития отношений способствовала развитию параллельных структур управления по всем направлениям государственной политики, за исключением тех, которые отнесены конституцией США к исключительной компетенции союза /22, с.19-21/.

Союзу в политике взаимодействия со штатами отводится основная роль, заключающаяся в регулировании связи между штатами, с одной стороны, и штатами и им самим, – с другой. Регулирующая функция обеспечивает союзу право организовывать мероприятия федерального масштаба, основанные на тесном сотрудничестве со штатами. Со своей стороны и штаты наделены правом (как известно, законодательная система США основана на принципе “все, что не запрещено законом, разрешено”) самостоятельного политического управления. Это позволяет им, во-первых, заключать все необходимые для них договоры с союзом, главная цель которых состоит в согласовании (непротиворечии) законов и мероприятий штатов и союза. Во-вторых, свобода, которой наделены штаты в выработке собственной политики, создает устойчивую основу не только для тесного сотрудничества, но и делегирования отдельных вопросов управления союзу /117, с.14/.

Политика взаимодействия составных частей государства предполагает, прежде всего, смешанное финансирование, которое, с одной стороны, укрепляет могущество Союза, предоставляя ему возможность оказывать сильное воздействие на штаты, с другой, – штаты, вкладывая свою долю в смешанное финансирование, гарантируют финансовую помощь и подвластным им административно-территориальным единицам, и союзу, оказывая тем самым одновременно давление на центральную власть и местные органы самоуправления /87, с.27/. Смешанное финансирование, как основа политики взаимодействия, особенно широко стало применяться после второй мировой войны. В семидесятые годы на федеральную программу смешанного финансирования в США выделялось до 20 млрд. \$ в год. Как правило, такие программы охватывают все важ-

нейшие социальные сферы: здравоохранение, образование, трудозанятость, оздоровление городов, защита окружающей среды, социальная помощь и т.д. /154, с.173/.

Тем не менее, следует выделить и слабую сторону политики взаимодействия, которая выражена двумя аспектами. Во-первых, она имеет сегментный характер. Объясняется это тем, что теоретически смешанное финансирование выглядит довольно привлекательно для всех членов союза, но при реализации таких программ возникает большое количество несоответствий, накладок и труднопреодолимых препятствий. Ряд западных ученых-федералистов /117, с.98; 87, с.65; 167, с.54-55/ отмечает, что смешанное финансирование в США недостаточно интегрировано в систему управления на институциональном уровне и плохо контролируется. Трудности создает также и то обстоятельство, что в планировании и осуществлении программ смешанного финансирования участвует большое число учреждений и организаций на всех уровнях. Но поскольку они взаимодействуют, преимущественно по вертикали, то и переплетение (нередко и смешивание) функций происходит именно здесь, в то время как взаимодействие узковедомственных подразделений по горизонтали выражено довольно слабо, что способствует неравномерности структуры федерализма.

Во-вторых, политика взаимодействия на практике совсем не означает что формально и фактически все участники совместных программ (принимаемых и осуществляемых) равны. Так, союз может без формального согласия со штатами и низовыми территориальными единицами оговаривать условия и определять критерии для отдельных программ, однако он не может заставить их (в принудительном порядке) участвовать в этих программах. Это означает, что союз может действовать фактически только по взаимному согласию со штатами и другими территориальными единицами, а отказывать им в этом или оспаривать какие-либо условия, союз может лишь неформально. Таким образом, способ воздействия союза на своих партнеров-соперников можно обозначить как торг или сделку, применение которых усиливается и обретает формальную (юридическую) силу с 1968 года в связи с принятием “Межправительственного кооперативного Акта” /см.154, с.173/. Он предоставляет штатам право на участие в принятии совместных решений и распространении информации, а также обязывает союз к привлечению штатов и других территориальных единиц к участию совместного планирования.

И все же следует отметить, что лидирующее положение в переговорах занимает союз, что объясняется его финансовой мощью или, лучше сказать, превосходством. Именно последнее обстоятельство позволяет союзу вмешиваться в реализацию задач управления штатов. Вмешательство и давление, которые может использовать союз в своей политике взаимодействия, ограничивают и препятствуют формированию консенсуса с объектами федерального управления.

Такое “принуждение к согласию” приводит к тому, что программа смешанного финансирования, которая лежит в основе политики тесного сотрудни-



чества, размывается, т.к. известно, что совместные программы должны учитывать интересы всех участников в полной мере и представлять собой компромисс, при котором принимаются во внимание различные цели, интересы и потребности всех заинтересованных сторон. Учитывая эти две слабые стороны политики взаимодействия, следует констатировать, что она может осуществлять интеграцию федеральной политики в США лишь в ограниченном виде.

Швейцарский опыт политики взаимодействия также представляет интерес. В основе управления Швейцарской конфедерации лежит принцип субсидиарности, означающий, что центр тяжести реализации общественно-государственных задач приходится на кантоны и коммуны, круг задач которых значительно расширился после второй мировой войны: многие вопросы политического управления принимаются теперь не только на кантональном уровне, но и на уровне местного самоуправления /10, с.26/.

Особенность швейцарского федерализма состоит в том, что задачи управления на федеральном, кантональном и коммунальном уровнях подчас имеют сложную и смешанную форму выражения, т.е. здесь отсутствует дифференциация вопросов управления в той форме, которая характерна для других федеративных государств. При этом, субъекты Швейцарской конфедерации, еще по конституции 1874 года, наделены правом суверенитета (на практике, кстати, нереализованным), но тем не менее, действительность такова, что союз доминирует не только в процессе регулирования всех общественных отношений, но и в принятии подавляющего числа нормативно-правовых актов, в то время как на долю кантонов и коммун все больше выпадают исполнительные функции /196, с.117/.

Смещение компетенций (или нечетко очерченные границы компетенций) конфедеральной и кантональной властей связано также с нечеткой системой смешанного финансирования. Союз и кантоны в своей основе располагают собственной или отдельной (по принципу “каждый – для себя”) системой доходов. На смешанное финансирование приходится значительный объем: от 60% и выше. Здесь следует принять во внимание тот факт, что бюджет каждого кантона складывается из части: а) конфедерального бюджета и б) собственных доходов, однако последние не только не равные, но могут значительно отличаться друг от друга. Например, собственные доходы Фрибурга составляют 34%, а Ури – 82%, т.е. разрыв – значительный /154, с.174/.

Смешанное финансирование как один из способов разрешения проблем конфедерального управления имеет существенные издержки: во-первых, детальное проникновение в финансовые дела Центра и территориальных единиц, скорее, снижает эффективность управления, что происходит по причине возникновения множества проблем в виде неувязок, несоответствий и т.д., на разрешение которых требуется затрачивать лишнее время и силы; во-вторых, политика тесного сотрудничества, в том числе и в финансовой сфере (а в процессе взаимодействия всех федеративных единиц главным является финансовая политика Центра), волей-неволей приводит к росту бюрократического аппарата и усилению тенденции бюрократизации в процессе принятия политически важных решений /196, с.11/.

В целом, усиление институционализации власти на конфедеральном и кантональном уровнях, усложнение ее задач сказывается на структуре взаимодействия всех частей государства, которая приобретает все более сегментированный характер. Поэтому-то и сотрудничество конфедерации и кантонов происходит на основе узковедомственных связей, которые способствуют мощному развитию вертикальной структуры управления за счет горизонтальной. Таким образом, соблюдение баланса связей всех частей государства, как по вертикали, так и по горизонтали продолжает оставаться одной из главных проблем федерального управления Швейцарской конфедерации. Однако жесткого противостояния многоуровневых структур власти не наблюдается, т.к. здесь достаточно велика роль, во-первых, правового регулирования и решения споров и, во-вторых, традиционных политических институтов мультикультурного общества /63, с.104/.

Германский вариант политики взаимодействия, наиболее полно осуществляемый на основе “кооперированного федерализма”, несколько отличается от американского и швейцарского.

-Во-первых, регулирование политики основ взаимодействия многоуровневых структур власти происходит в ФРГ, благодаря внесенной в 1969 году поправке к Основному закону ФРГ 1949 года. Эта поправка регулирует не только финансовую помощь федерации землям, но, прежде всего, создает функциональную структуру сосредоточения и реализации совместных задач /154, с.175/. На практике это означает, что союзу и землям предоставлены равные права и обязанности сообща планировать, принимать решения, финансировать и осуществлять ряд мероприятий, по преимуществу, в таких сферах, как строительство новых образовательных учреждений, региональные хозяйственные (промышленные и аграрные) структуры, научные исследования, имеющие надрегиональное значение и т.п. /там же/.

-Во-вторых, на основе этого конституционно-правового регулирования строится довольно сложная (и трудная в плане осуществления) система переговоров между союзом и землями, которая связана не только конституционно-правовыми и законодательными отношениями, но, частично, и с официально предусмотренными формами принятия политических решений. Таким образом, те сферы компетенций, которые переплетаются (или находятся в тесной связи) с политической сферой, регулируются не только правовым, но и институциональным способами. Это подтверждает наличие различных правил и предписаний относительно определений компетенций, их реализации и контроля за ними. Например, федеральное правительство имеет в своем распоряжении подробные предписания относительно распределения федеральных средств между отдельными землями. Случайность и стихийность этого процесса исключается, ни одна земля не может потребовать от федерации больше, чем предписано заранее установленными правилами /203, с.97/.

-В-третьих, в ФРГ больше, чем в других федеративных государствах, предусмотрены программы смешанного финансирования, реализация которых требует огромного числа институтов (общественных и государственных) с закрепленными за ними соответствующими компетенциями. Так, в ФРГ насчитывает-

ся свыше 200 совместных комиссий (куда входят представители федерации и различных земель), которые занимаются конкретным планированием и сделками в рамках программы смешанного финансирования, а также вырабатывают согласованность действий относительно выгодных инвестиций в конкретные земли и в федерацию /154, с.176/. Поскольку деятельность таких комиссий вряд ли может быть основана на едином организационном принципе политики взаимодействия, то его и не устанавливают, а сама система переговоров в ФРГ так же сильно сегментирована, как в США и Швейцарии.

Политика “взаимопроникновения функций” различных ветвей власти на различных уровнях государственного управления, как в ФРГ, так и в других странах, где есть попытки ее воплощения, имеет серьезный недостаток: ее сильно выраженный сегментированный характер, накладываемый на сложные институциональные отношения, затрудняют координацию действий и контроль, прежде всего, на горизонтальном уровне. Помимо того, проблема заключается еще и в дефиците формальных способов координации взаимодействия межсубъектных связей и действенных органов контроля по заключению многочисленных сделок, совершаемых в первую очередь на горизонтальном уровне. В лучшем случае, способы принятия решений контролируются парламентом и федеральным правительством, но этого явно недостаточно /40, с.98/.

Кроме проблемы контроля, политика взаимодействия отягощена функциональными сложностями. Например, очень трудно удовлетворить интересы всех участников переговоров в отношении программы смешанного финансирования, т.к. они представляют разнородные интересы. Поэтому на практике объединение может происходить (и происходит) только на основе незначительных общих интересов, в то время как в отношении основных или самых важных – всегда имеются трудно преодолеваемые разногласия /154, с.176-177/.

В том случае, если большинству регионов совместно с федерацией потребуется участие в программе смешанного финансирования, не исключено, что все они, в той или иной мере, вынуждены будут отказываться от некоторых принципов, лежащих в основе прежних договоров, ибо, то что приемлемо в подписании договора с одним партнером, оказывается невозможным с несколькими или множеством различных партнеров. Так, несколько земель, подписывая договор и, соответственно, объединяясь для определенной цели, вынуждены нарушать прежние договоры (что, в свою очередь, может разрушительным образом воздействовать на сложившуюся коалицию или союз), либо подвергнуть их серьезным испытаниям. Известно, что подписание конкретного договора фактически приводит к жесткой зависимости отдельных программ от тех или иных (местных или федеральных) ресурсов /203, с.101/.

Германский опыт формирования многоуровневой структуры власти, осуществляемый в рамках “кооперативного федерализма”, обнажил издержки федерализма, связанные с институционализацией полицентризма: в демократическом обществе уже имеются институты общественного управления, а “кооперативный федерализм” порождает параллельные структуры общественного управления, которые как бы наслаиваются на уже имеющиеся. Это не только усложняет процесс государственного управления в целом, но, учитывая соци-

ально-экономическую дифференциацию демократического общества, почти не оставляет возможности централизованным политическим структурам принимать решения, что приводит к доминированию политики децентрализации принятия решений со всеми отрицательными последствиями (разногласица, “забалтывание” принятия решений и т.д). Кроме того, координация децентрализованными процессами принятия решений предполагает большую согласительную работу, которая, из-за разделения интересов участников переговоров, вряд ли может быть эффективной. Именно это обстоятельство заставляет исследователей проблем федерализации высказывать большие сомнения относительно рациональности дальнейшего развития “кооперативного федерализма” как одной из моделей федеративного устройства /20, с.121-122/. По мнению ряда западных федералистов, политика взаимодействия в форме “кооперативного федерализма”, в конечном счете, уничтожает сущностное начало федерализма, выражающееся в интеграционном процессе, оставляя лишь его форму – объединение, основанное на политике сращивания интересов, вместо политики взаимодействия. Такая политика приводит к тому, что федеральная система частично может утратить свои адаптационные свойства к дифференцированию в социальной и экономической сферах /там же/.

Возможно, именно здесь заложено одно из существенных противоречий государственного управления. Дело в том, что современная дифференциация экономической и социальной сфер такова, что позволяет им существовать самостоятельно, иметь свою структуру управления и особо не нуждаться в помощи друг друга. С этих позиций надобности в союзе (федерации) как бы и нет, тем более, что любой союз означает в той или иной мере централизацию управления, а, следовательно, и унитаризацию политики. Однако подобная прагматизация управления, несомненно, войдет в противоречие с дифференциацией общественных интересов. Поэтому вполне оправданно, что переплетение федеральных и региональных функций власти в ФРГ многими исследователями оценивается как конституционно-политическая ошибка, несущая в себе опасность гипертрофии Центра /154, с.179; 206, с.331/. Но, с другой стороны, достаточно опасно усиление и регионализации, которая при определенных обстоятельствах может принять также гипертрофированные формы и способствовать ригидности федеральной системы.

Таким образом, проблема степени ограничения переплетения функций многоуровневых структур власти (национальной/субнациональной, субнациональной/локальной) является в учении о федерализме второй половины XX века наиболее актуальной. Одной из попыток применения адекватных методов ее разрешения была теория переплетения политики, предложенная известным германским политологом и социологом Фрицем Шарпфом.

## *2.2. Концепция “переплетения политики”*

Эта концепция, получившая свое развитие в ФРГ в середине семидесятых годов в научных трудах Ф.Шарпфа, первоначально затронула проблему вертикали власти в федеративном государстве и связанную с ней проблему инвести-

ционной помощи Центра федеративным единицам /см. 204; 205/. Она включает в себя два метода рассмотрения федеральных отношений: нормативно-аналитический и научно-эмпирический. При помощи нормативно-аналитического метода удастся понять следующее: несмотря на то, что структура принятия решений в федеративных государствах жестко дифференцирована по вертикали и горизонтали, в процессе федеральных отношений формируются отдельные компетенции, порождающие зависимость этих структур друг от друга. Это вызывает необходимость решения таких проблем, как установление нормативных уровней принятия властных решений, разделение власти, взаимодействие власти /203/. Научно-эмпирический метод позволяет рассматривать переплетение политики как процесс, состоящий из различных структур переплетения власти как по горизонтали, так и по вертикали, а также – двухсторонних и многосторонних связей органов исполнительной власти на различных уровнях.

Исходным пунктом этой теории является анализ проблемы согласования между структурами принятия решений и структурами конкретизации задач, связанных с инвестиционной политикой федеративного государства. Несмотря на то, что структуры принятия решений в ФРГ четко разграничены и специализированы, постоянно возникающие проблемы (несогласования, несовпадения специфических интересов и т.д.) во взаимоотношениях союза и земель, обусловленные децентрализацией, заставляют скрупулезно заниматься вопросами властных интеракций, складывающихся, в первую очередь, по вертикали. Особенно явственно среди них обнаруживаются такие проблемы, как:

-соблюдение баланса власти по вертикали, т.е. недопущение – ни сокращения четко обозначенной Основным Законом ФРГ децентрализации (что означало бы господство союзной власти над земельной), ни ее увеличения (превалирование земельной власти над союзной);

-проблема фиксирования направления отношений, складывающихся по вертикали и связанных с ними результатов взаимодействий, требующих децентрализованного единства;

-проблема комплексного разделения компетенций, требующих интерактивных связей;

-проблема взаимодействия, требующего общего планирования процесса принятия решений.

В общем, эти проблемы можно обозначить как проблемы федерального реструктурирования, решение которых предлагается Шарпфом и его последователями при помощи теории переплетения политики /см.241; 208; 214/. Это следует понимать как то, что проблемы вертикали власти более успешно можно разрешать через систему переплетения (как бы “сцепления”) властных функций между различными уровнями власти. Конституционно-правовое разделение компетенций и полномочий хотя и является главным регулятором многоуровневой системы власти, решает задачу ее баланса лишь в самом общем виде и, таким образом, не в состоянии практически обеспечить этот баланс. Постоянно возникающие столкновения, несогласования, несвоевременное исполнение решений различными уровнями власти и т.д. требуют наличия, кроме правового, политического регулятора, каковым является вертикаль власти. Однако в феде-

ративных государствах, в которых государственными функциями наделены две политические опоры – федеративные единицы и Центр – всегда существует опасность переоценки или недооценки укрепления власти. В этом

отношении проблемы российского и германского федерализма имеют схожие черты, одна из которых – “централизованный федерализм”.<sup>43</sup>

Например, укрепление вертикали власти в ФРГ влечет за собой, как правило, увеличение расхода Центра на решение социальных задач, возникающих в землях, и на финансовую помощь им /206, с.329/. При активизации проблем интеракции властных функций системы с сильно выраженным переплетением политики, напротив, обнаруживается явно проявляемая слабость вертикали власти. Примером такого взаимодействия, последующим за разделением функций в сфере образования, часто приводимым в качестве примера исследователями германского федерализма, является совместное (Центра и земель) планирование, в результате которого обе стороны, в конечном счете, вынуждены признавать неутешительные результаты: сначала непримиримые позиции, затем длительный поиск компромиссов и незначительные (субоптимальные) достижения /247, с.3-4/. Требуемой эффективности действия вертикали власти в ФРГ в семидесятые-восемидесятые годы стали добиваться при помощи стратегии минимизации потребности в консенсусе, которая выразилась в следующем: а) уменьшение числа участников, занятых в переговорном процессе, б) разделение процесса принятия решений на сегменты, в) оттягивание или избегание, по возможности, противоречий и столкновений в процессе переговоров. Несмотря на некоторый положительный результат этой стратегии, наблюдался, как отмечает Шарпф, один существенный недостаток: акторы, непосредственно занятые в этом процессе, были ограничены в своих действиях. Это приводило к тому, что система переплетения политики была в состоянии только решать проблемы вертикали власти, однако справиться с проблемой отчуждения от власти посредством активизации интеракций общественных структур на всех уровнях, она была не в состоянии /205, с.28/.

Анализируя политику тесного сплетения функций различных уровней власти, немецкий политолог Манфред Шмидт пришел к выводу, что результаты применения этих стратегий, нацеленных на минимизирование конфликтных ситуаций во взаимоотношениях различных уровней единого государства, незначительно решают проблему объединения, т.е. поставленные проблемы не получают своего полного разрешения. Поэтому незначительные результаты, полученные в процессе применения этих стратегий, стали называть “субоптимальными” /214, с.19/.

Теория переплетения политики первоначально отражала только проблемы вертикального переплетения власти. Но в 1989 году Шарпф впервые применил эту теорию для анализа взаимоотношений между различными центрами власти (на уровне составных частей федерации) по горизонтали /208, с.60-61/. Пример ФРГ показывает оптимальность горизонтального переплетения полити-

---

<sup>43</sup> Как отмечает К.М. Мибах, ФРГ является централизованным федеративным государством, т.к. государственная деятельность здесь берет свое начало в Центре /32/.

ки: земли вполне могут объединиться через своих представителей, назначенных земельными правительствами членами верхней палаты (Бундесрата), если федеральный парламент будет принимать законы, не отвечающие интересам земель

или приносящие им убытки, или, если парламент намеренно попытается оттянуть время принятия необходимых для земель законов.

Например, политика финансового выравнивания земель показывает, что земли, в большей или меньшей степени, вынуждены при голосовании в Бундесрате поддерживать друг друга, проявляя солидарность. Проявлять солидарность их еще заставляет и то, что налоговое право устанавливается федеральными законами, но при обязательном одобрении Бундесрата (в противном случае, федеральные налоговые законы не вступят в силу). Таким образом, позиция земельных правительств оказывает существенное влияние на федеральное законодательство. Федеральная политика выравнивания, которая предполагается при укреплении вертикали власти, в определенной степени помогает землям избавляться от ряда сложных проблем и, в первую очередь, от финансовых (финансовое выравнивание), т.к. их решение взваливает на себя федеральное правительство.

Несмотря на то, что такое объединение представителей земельных правительств в Бундесрате в определенной степени носит принудительный характер, тем не менее, оно, если и не решает конфликты и противоречия, являющиеся “ахиллесовой пятой” федеральных отношений в любой федерации, то в какой-то степени “примиряет”, т.е. урегулирует их. Шарпф такое вынужденное объединение называет “субоптимальным результатом” /209, с.165/, потому, что на осуществление комплексных процедур (правовых, политико-диалоговых и т.д.), затрачивается много времени и средств, не оправдывающих получаемые результаты.

Поскольку федерация предполагает два уровня государственной власти: федеральный (или национальный) и субфедеральный (или субнациональный), то и выполнение государственных задач осуществляется либо на одном из них, либо совместно. Характер взаимоотношений между уровнями власти во многих федеративных государствах таков, что непременно возникает тенденция к усилению Центра за счет расширения его компетенций. Теория переплетения политики и в этом случае помогает адекватно осмысливать эту проблему. Так, в ФРГ с целью противодействия процессу постоянного расширения компетенции федерации, земли пытаются в тех сферах, которые входят в их компетенцию и где одновременно существует очевидная потребность в гармонизации с федерацией, проводить по собственной инициативе, оправданную с их точки зрения, унификацию посредством горизонтальной самокоординации на “третьем”, не предусмотренном в Основном Законе, уровне /32/. Эта самокоординация осуществляется неформальным образом посредством обмена информацией, мнениями и опытом, простых согласований, через земельные комитеты и проектировочные советы и, прежде всего, при помощи ряда промежуточных инстанций, таких как, например, Конфедерация премьер-министров земель и Конфедерация отраслевых министров земель (например, Конфедерация министров культу-

ры и образования, Конфедерация министров внутренних дел и т.д.), а также путем заключения административных соглашений и государственных договоров. Благодаря таким соглашениям, несмотря на различия в компетенции земель, последние могут совместно создавать учреждения федерального значения. Например, расположенный в Шпайере Институт административных наук создан на основе административного соглашения между всеми землями и федерацией или находящийся в Висбадене Центр экспертизы фильмов также был учрежден в результате административного соглашения земель /там же/.

Наряду с этой горизонтальной самокоординацией земель, по вертикальной координационной оси федерация – земли, сложилась практика участия федерации в финансировании. Помимо этого, образовывается множество комиссий, состоящих из представителей федерации и земель, эффективность которых, тем не менее, ограничена необходимостью единогласного принятия решений. Кроме того, существуют общие задачи, при решении которых федерация несет не менее половины расходов.

Таким образом, Шарпф, исходя из практики германского федерализма, пришел к необходимости обоснования нескольких важных форм/сфер переплетения политики.

### *2.3. Формы переплетения политики*

Административное переплетение политики, которое предполагает, во-первых, формальное переплетение функций и задач управления центра и регионов, т.н. смешанное управление, означающее, что при помощи административных предписаний и контроля федеральное правительство соединяет (как бы “сцепляет”) свои интересы с интересами регионов. Одним из пунктов такого “сцепления” является тот факт, что весь административный персонал обучается по федеральной программе (такая картина весьма обычна для экономически развитых федеративных государств), что ограничивает самостоятельность региональных органов управления. Во-вторых, неформальное сотрудничество, которое заключается в неформальных встречах министров и руководителей ведомств отдельных земель, а также ведущих чиновников из правительственного аппарата; встречи глав высших органов власти с целью обмена опытом в деле исполнения законов. Особенно важны такие встречи для разрешения вопросов политического взаимодействия /205, с.27/.

Партийно-политическое переплетение. Как известно, политические партии действуют во всех сферах политической жизни и являются связующим звеном центров власти, разделенных по вертикали. Действуя на основе своих политико-партийных программ, они занимаются организацией совместных встреч руководителей партий и глав правительств, проводят заседания фракционных групп, обеспечивают сотрудничество партийных функционеров земель и сотрудничество последних с представителями исполнительных и законодательных органов власти как по вертикали, так и по горизонтали /210, с.212/.

Конференции глав правительств являются важнейшим институтом самокоординации субъектов федерации, т.к. именно здесь могут быть выработаны и



вырабатываются (Австрия, ФРГ) актуальные совместные концепции региональной политики в качестве равновеса федеральной.

Конференции руководителей ведомств играют роль формальной координации политики регионов, которая имеет отношение к соответствующим ведомствам. Они проводятся с целью обмена опытом по законодательной инициативе, принятию и исполнению законов. Хотя все договоренности, достигнутые в ходе этих встреч, не имеют юридических последствий, однако политические результаты могут быть весьма значительны /там же/.

Институциональное переплетение. Конституционно-правовое переплетение насущных задач Центра и регионов приводит к формированию институтов, при помощи которых переплетение функций власти становится все более интенсивным. Такое переплетение обеспечивает представительство регионов в Центре. Так, в ФРГ уполномоченный от земли в федерации является одновременно земельным министром по делам федерации; в РФ уполномоченный президента в субъекте федерации представляет интересы своего субъекта, входящего в федеральный округ (институт уполномоченного) и т.п. В ФРГ предусмотрен и такой институт, как постоянная конференция министров культуры. Она проходит с интервалом, приблизительно, в шесть недель, имеет постоянно действующий секретариат и по мере надобности может образовывать постоянные комитеты, относящиеся к сфере компетенции земель. Эти комитеты выполняют основную работу для конференций министров культуры в трех наиболее актуальных сферах германской культуры: а) школьного образования, б) искусства и обучения взрослых (переподготовка специалистов), в) обучения за рубежом /211, с.21/.

Переплетение политики в сфере финансового выравнивания предоставляет возможность корректирования финансового положения отдельных субъектов федерации при помощи Центра или других регионов. Горизонтальное финансовое выравнивание производится за счет средств регионов. Федерация же обеспечивает дополнительное распределение средств посредством факультативных платежей со стороны федерального правительства с учетом федерального способа равного денежного предложения в отношении всех регионов /205, с.29/.

В целом, следует отметить, что федеральные отношения, строящиеся на переплетении политики, могут испытывать как позитивное влияние такого способа интеракции, так и негативное. Позитивные последствия этой политики заключаются, во-первых, в выравнивании жизненного стандарта в объединенной Германии и, во-вторых, в унификации школьного образования, которое является наиглавнейшей социальной задачей германского федерализма. Негативные последствия выражаются, во-первых, в сокращении земельных компетенций и, во-вторых, в возможной опасности финансовой зависимости земельных правительств от федерального правительства.

#### *2.4. Границы переплетения политики*

Осуществление политики переплетения на практике сталкивается с двумя значительными ограничениями, свидетельствующими о том, что создание сбалансированной системы взаимоотношений между различными уровнями власти в федеративном государстве сопровождается определенными препятствиями

(ограничениями), преодолеть которые невозможно в силу самой этой системы. Прежде всего, речь идет об институте переговоров, определяющем характер взаимоотношений между Центром (союзом) и федеративными единицами. Если институт переговоров предполагает равный статус его участников в решении основных проблем, а также – равномерное распределение (по политической значимости) компетенции, то действенность такого союза может быть обеспечена. Если решение проблем достигается только в результате перераспределения компетенции между субъектами союза, то в скором времени можно будет обнаружить тенденцию переплетения функций многоуровневых структур власти /213, с.6-7/.

Второе ограничение связано с принципом разделения власти, без которого федеральное управление невозможно. Реализация этого принципа на практике имеет побочный результат, который нельзя не учитывать. С одной стороны, различие политико-партийных ориентаций членов парламента, различие мнений и позиций президента и парламента и т.п., создают условия для продуктивных компромиссов, в которых каждая сторона может не только добиваться успехов, но и придавать свои успехи гласности, привлекая, тем самым, на свою сторону, как можно больше сторонников. Но система переговоров меняет свою функциональную заданность, когда между различными сторонами (например, между двумя палатами парламента, парламентом и президентом и т.д.) предмет спора вызывает открытую борьбу за власть между правительством и оппозицией. В этом случае речь уже идет не о том, какая из сторон предлагает наилучшие решения в обсуждении каких-либо важных политических вопросов, а о победе или поражении одной из сторон, что расценивается в глазах их сторонников или избирателей, либо как унижение, либо как неспособность принимать правильные решения проигравшей стороной /212, с.35/. Однако публичная борьба за власть, как известно, не всегда приводит к блокированию системы переговоров, при определенных обстоятельствах возможен и другой результат противоборства сторон – популистская конкуренция /213, с.7/.

Шарпф, анализируя системы переплетения политики в западных странах, пришел к выводу, что несмотря на различие, их объединяет одна общая черта – уязвимое место – самоблокирование. Так, британская “вестминстерская” система переговоров породила в пятидесятые-шестидесятые годы политику “шаг – вперед, шаг – назад” (“Stop-and-Go-Politic”), которая вызвала рецессию и тотальную неспособность правительства к действиям в семидесятые годы; для оживления этой системы понадобились жесткие реформы государственного управления Англии, проведенные М.Тэтчер в восьмидесятые годы /207/.

Новая Зеландия с той же “вестминстерской” системой сумела осуществить радикальные неолиберальные реформы с меньшими потерями, чем Англия, но при этом в ее конституцию были внесены существенные изменения, за-

ключающиеся, во-первых, во введении пропорциональной системы избирательного права и, во-вторых, в формировании коалиционного правительства /213, с.7/.

Хваленая же голландская многопартийная система переговоров привела эту страну в семидесятые- начале восьмидесятых годов к глубокому кризису, что заставило партии и профсоюзы заняться корректированием своих прежних ошибок и созданием условий для своего возрождения в девяностые годы /там же/.

Соединение опыта Центра и регионов, который реализуется через многообразии форм самоуправления, дифференциации интересов и политический плюрализм, в том случае, когда необходимо удовлетворить общественные требования, разрешить проблемы или достичь консенсуса, может способствовать установлению настолько тесных связей между участниками союза, что возникает эффект переплетения общих функций и задач между всеми сферами на различных уровнях.

### *2.5. Политика переплетения “ловушка” для федерализма*

Теория переплетения политики помогает анализировать в основном проблемы кооперативного федерализма, расцвет которого пришелся в Германии на шестидесятые-семидесятые годы. Но, начиная с восьмидесятых годов, тесное сотрудничество стало активно дополняться конкурентным федерализмом. Соединение этих двух форм нередко сопровождается противоречиями и конфликтами, которые в большей степени выявляют недостатки кооперативного федерализма, особенно явственно это обнаружилось после объединения Западной Германии с Восточной. Шарпф, критически пересматривая свою теорию переплетения политики с точки зрения дальнейшего развития федерализма в объединенной Германии, приходит к выводу, что как вертикальное, так и горизонтальное переплетение политики является ничем иным как “ловушкой” (“Falle”), в которую попадают те строители федерализма, которые пытаются унифицировать многосоставное государство, преимущественно, путем выравнивания. Он пишет, что “чем рискованнее и непонятнее положение, тем меньше способны федеральные немецкие политики к инновациям и тем больше укрепляется статус-кво имеющейся субоптимальной системы регулирования” /209, с.165/.

Под понятием “ловушка переплетения политики” (“Politikverflechtungsfalle”) Шарпф понимает “структурную патологию принятия решений” /там же/, которая имманентна институциональной динамике самой системы переговоров. Патология, в первую очередь, проявляется в субоптимальных (т.е. в данном случае, вызывающих различного рода проблемы: “решая одну проблему, получаем две или три дополнительных”) результатах принятия решений, в неспособности институционального реформирования, в систематическом увеличении привилегий для субъектов федерации, заботящихся только о соблюдении своих – субнациональных – интересов. Все это, в конечном счете, вызывает нестабильность и частые кризисные ситуации в федеральном управлении.

Наиболее слабым звеном в многоуровневой системе принятия решений является институциональная ригидность, которая может быть частично преодолена в кооперативном федерализме при помощи диффузии системы консенсуса /см.215, с.435/. Иначе говоря, специфика многоуровневой структуры власти в федерациях вызывает потребность в формировании такой модели сотрудничества всех уровней власти, которая могла бы объединить общественные интересы и способствовать разрешению их внутренних противоречий, т.е. консоциативной модели. Следует обратить внимание на то, что Манфред Шмидт предлагает широко использовать эту модель и как модель переговоров (т.е. переговоры должны строиться на консоциативной основе, стороны, участвующие в них, должны обязательно обнаруживать точки соприкосновения), и как модель решения противоречий, которая в этом случае вместо характеристик модели переговоров приобретет другие, соответствующие своему новому назначению, т.е. вместо стратегической – оппортунистическую, вместо ориентирующей на процесс – ориентирующую на результат, вместо максимальной стратегии действий акторов (участников переговоров) – применение тех или иных санкций т.д. /там же/.

Критический подход к теории переплетения политики, в первую очередь, самого ее автора, нисколько не умоляет, на наш взгляд, ее значения для реального осмысления положительных и отрицательных сторон кооперативного федерализма. Это необходимо делать хотя бы потому, что при строительстве федерализма в любом многосоставном государстве, ориентирующемся на эту форму государственного устройства, необходимо знать не только сильные стороны той или иной формы федерализма, но, возможно, даже в большей степени, слабые, для предотвращения подобных “патологий”. Как мы уже смогли убедиться не однажды, федерализм означает в равной степени как совместные, так и раздельные действия всех членов-участников союза, в том числе, и самого союза в процессе решения комплексных и, нередко, противоречивых задач. Это разделение, как правило, устанавливается федеральной конституцией. Такого рода задачи систематизируются в соответствии с конкретными социальными сферами и передаются, далее, под юрисдикцию либо регионов, либо Центра, либо – совместную. В этом видится положительная сторона переплетения политики, т.к. здесь зримо учитываются многие интересы субъектов федерации. Однако есть и отрицательная сторона: переплетение политики усиливает единообразие или унифицирует многообразие и, тем самым, уменьшает значение регионов за счет сокращения их компетенций и ответственности, и увеличивает вмешательство в их дела федеральной администрации.

### Резюме

Тесное сотрудничество (в форме кооперирования) всех субъектов власти по горизонтали и вертикали во многом способствует формированию структуры многоуровневого управления, но также и выявляет его издержки, выраженные метакооперированием.

Складывающиеся формы переплетения политики – горизонтально-вертикальные, меж- и внутриправительственные (ведущие чиновники и правитель-

ственные эксперты), общественно-политические союзы (партийные функционеры, активный электорат) – способны втягивать в управление федеративного государства гораздо большее число граждан, чем в иных политических системах.

Наблюдается прямая связь переплетения политики с демократией: прежде всего это потребность в доверии и толерантности при переговорах и, кроме того, стремление к разрешению главной проблемы – согласование действий.

Издержки переплетения политики заключаются, во-первых, в комплексном характере (чем больше участников принятия решения, тем больше столкновений и противоречий между ними) такой модели взаимоотношений, как кооперация, во-вторых, в наложении (переплетении) конкуренции государственных чиновников, партийных функционеров, политических лобби, в-третьих, при тесном переплетении одних функций власти другие могут быть нежелательным образом изолированы. И, наконец, “ловушкой” переплетения политики можно назвать: а) институционально обусловленные субоптимальные результаты политики, б) неспособность или слабо выраженная способность к реформам, в) квази-согласие, означающее, что инстанции, наделенные большими властными полномочиями, “предлагают” свои решения нижестоящим инстанциям и последние вынуждены их принимать.

Разделение власти по вертикали, создавая синдром “переплетения функций” многоуровневых структур власти, требует отлаженной системы межправительственных отношений, от которой будут зависеть последствия переплетения – положительные или отрицательные.

### **3. Межправительственные отношения (МПО)**

Анализ создания и распада федераций показывает, что основной проблемой разделения власти по вертикали является сохранение целостности и сбалансированности федеральной системы. Исходя из этого, определяется и основная задача политической концепции федерализма – объяснение причин появления и распада федераций /197/. Поэтому особое внимание в политической концепции федерализма уделяется вопросу межправительственных отношений (МПО), состояние которых оказывает существенное влияние на (не)стабильность федеральной системы.

Следует отметить, что термин МПО был заимствован американскими политологами из лексики международных отношений, которыми принято понимать отношения между национальными правительствами суверенных государств. Однако, приспособив термин “межправительственные отношения” (Intergovernmental Relations) для обозначения отношений между различными уровнями власти (в лице, прежде всего, исполнительных органов власти или правительств различных уровней управления) в федеративном государстве, американская политическая наука способствовала тому, что теперь он применяется не только при анализе соответствующих отношений в федеральных системах, но и других многосоставных государствах /98, с.17/.

Динамизм МПО в многосоставных государствах (и в федерациях особенно) существеннейшим образом влияет на (не)стабильность политической системы. Поэтому возникает вопрос о взаимосвязи активности МПО и устойчивости федеральной системы, едва ли не самого главного вопроса, который может приблизить нахождение ответа о причинах сохранения/распада федеральных систем.

### *3.1. Причины прогресса/регресса МПО*

Анализ МПО, изучение которых становится все более приоритетным направлением в западной политической науке /см.197; 236;230/, показывает, что функциональность МПО зависит, во-первых, от динамики централизации/де-централизации и, во-вторых, от динамики симметрии/асимметрии в каждом конкретном случае.

Влияние процессов централизации/децентрализации на эффективность взаимодействия многоуровневых структур власти определяется распределением властных полномочий: если центральное правительство большую часть полномочий оставляет за собой, то тем самым оно не только сужает самоуправление (автономию) федеративных единиц, но и размывает основы федеральной системы; если центральное правительство предлагает федеративным единицам широкие полномочия и при этом теряет тот необходимый минимум полномочий, который оставляет за ним право быть Центром федерации, то федеральная система может либо распасться, либо трансформироваться в конфедерацию. Поэтому равновесие процессов централизации/децентрализации создает необходимую основу для эффективных межправительственных отношений.

Динамика же симметрии/асимметрии в данном случае больше касается отношений, складывающихся в федерации по горизонтали /96, с.277-278/.

Во многом стабильность федеральной системы зависит от способности каждого ее субъекта к обеспечению своей независимости (автономии) от других субъектов, т.к. в случае резко выраженной асимметрии одни субъекты могут быть поставлены в неравное положение по отношению к другим из-за сложности сохранения своей автономии в той же мере, что и другие. Дело в том, что уровень симметрии/асимметрии определяет способность федеральной системы функционировать согласно федеральной конституции, что предполагает определенного рода стабильность федерации. Высокий же уровень симметрии означает бóльшую вероятность того, что федерализм является подходящей формой государственного устройства и соответствующей моделью управления для данной страны. Такой уровень асимметрии создает серьезные препятствия для межправительственных (по вертикали) и межрегиональных (по горизонтали) отношений.

Нестабильность федеральной власти нередко вызывается существующими различиями между федеративными единицами, выраженными размером территории, количеством и плотностью населения, этническим и религиозным составом, экономическими и природными ресурсами и т.д. /230/. Имеет значение и различие в конституционно-правовом статусе, если последний проявляется в

разделении составных частей государства на федеративные единицы и особые образования – федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения и т.п., которые, как правило, находятся в прямом подчинении федерального Центра /50, с.591/.

Динамика симметрии/асимметрии является полезной аналитической концепцией, т.к. она помогает понять условия и причины не/устойчивости федеральных систем, а также определять степень влияния федеративных единиц на федерацию в целом /236, с.57-59/. Так, неустойчивость межправительственных отношений, вызванная асимметрией может значительно усиливать центробежные тенденции: если в федерации наряду с крупными и экономически сильными регионами существуют некрупные и слабые, то для первых возможна устремленность к расширению своей автономии до такой степени, что со временем для них может отпасть необходимость вхождения в федерацию, а для вторых, невозможность конкурировать с сильным регионом может заставить их признать необходимость доминирования Центра с целью усиления единообразия в ущерб многообразию, что также, как и в первом случае, может отрицательно сказываться на равновесии федеральной системы. Нарушение равновесия в первом случае – это тенденция к опасной степени децентрализации, таящей угрозу дезинтеграции, во втором – к централизации такого уровня, при котором активность МПО может значительно снизиться.

Канадский политолог из Торонто Д. Камерон считает, что федерализм делит государственный суверенитет между центральным и региональными правительствами /81/, что влияет на формирование двух видов отношений: по вертикали (Центр–регионы) и по горизонтали (регион–регион). В целом, эти два вида отношений и лежат в основе многоуровневой структуры управления, а также формируют направление развития федерации. Камерон называет МПО “рабочей лошадью” (Workhorse) любой федеральной системы /там же/, т.к. они приводят в действие то, что, с одной стороны, устанавливает конституция – механизм распределения власти, с другой, – то, в чем практически нуждается федерация, в целом – механизм интеграции.

### *3.2. Факторы, определяющие характер МПО*

Требования современного публичного управления делают отношения между различными уровнями власти (или МПО) все более важными и, по сути, превратили эти отношения в “мультиуправление” /там же/, означающее взаимодействия различных структур управления в федеративном государстве, обусловленных реализацией властно-исполнительных функций одновременно на нескольких уровнях (федеральном, региональном, местном). Поэтому большое значение имеет совокупность факторов, оказывающих влияние на МПО внутри самой федерации:

а) характер самого общества (по принципу “каково общество, таково и правительство”);

б) практика применения конституции в пределах того правового пространства, в котором складываются МПО;

в) институты государственного управления, в которых МПО частично находят выражение;

г) совокупность факторов, придающая МПО адекватные формы, что способствует формированию различных моделей управления в каждой конкретной федерации, отличающих их друг от друга.

Наибольшее влияние на характер МПО оказывают те факторы, которые в принципе и отличают одну федеральную систему от другой, и которые можно разделить на следующие категории.

Внутренние и внешние факторы. Это, прежде всего, демографический и географический факторы, означающие, что размер государства, количество и плотность населения могут влиять на структуру и процессы МПО. Например, многоуровневое управление в РФ значительно отличается от многоуровневого управления в Швейцарии, а федеральное управление в Индии с почти миллиардным населением отличается от такого же управления на Коморских островах, население которых составляет около 600 тыс. жителей.

Социальный и культурный факторы. Существующие этнические, религиозные, культурные своеобразия придают федерализму различные нюансы в названиях (мультиэтнический, исламский и т.д.), что также отражается на структуре и процессе МПО. Например, в гомогенных федерациях (Австрия, ФРГ, США) этот фактор не учитывается при формировании правительств, а в гетерогенных (Бельгия, Канада, Индия, Россия, Швейцария и т.д.) – мультиэтничность требует обязательного представительства интересов национальных меньшинств в правительствах. Сюда же относится и лингвистический фактор, который может способствовать возникновению в полилингвистическом обществе механизма блокировки МПО, т.к. существование более, чем одного официального языка в федерации затрудняет внутрифедеральный обмен и усложняет межправительственные связи (в качестве примера можно привести Индию, где некоторые штаты устроены по принципу билингвизма) /см.177/.

Исторические факторы. Сила традиций и политический опыт совместного проживания в сегментированном обществе, безусловно, оказывают влияние на структуру межвластных отношений (или МПО) и ее изменение во времени. Так, в политических объединениях, имеющих длительный опыт существования на федеральных началах, адаптация структуры МПО происходит более плавно, без разрушительных конфликтов между уровнями власти, хотя бы потому, что на протяжении длительного периода возникало немало различных прецедентов, которые способствовали развитию адекватной законодательной сферы, формированию политической, правовой, социально-экономической систем государства с многоуровневым управлением.

Конституционный и институциональный факторы. Количество и размер территорий федеративных единиц, степень симметрии/асимметрии, способ формирования правительства (президентский или парламентский) – все это оказывает влияние на формирование МПО. Большое количество субъектов федерации, как например, в РФ (89) или США (50) создает определенные трудности в федеральном обмене между функциями власти. Что же касается, например, РФ, то совпадение таких факторов, как неоправданно огромное число субъектов фе-



дерации, сильно выраженная асимметрия, пересечение двух способов, используемых в формировании самой федерации – конституционного и договорного – усложняет взаимодействие властей, как по вертикали, так и по горизонтали, часто вызывает несогласованность их действий, в результате чего происходит блокирование межправительственных процессов.

Политические факторы. Тип избирательной системы может оказывать воздействие не только на стабильность регионального правительства, но и на способность центрального правительства представлять интересы меньшинства, включая их в общенациональные (например, для формирования коалиционного правительства применяется система пропорционального представительства политических партий – ФРГ, Австрия, Швейцария, Бельгия). Оказывает влияние на структуру МПО также и тип партийной системы: если в федеральной системе законом не предусмотрено разделение политических партий на федеральные и региональные, то и МПО в этом случае в большей степени обеспечены интеграционными условиями функционирования, чем в системах, в которых разделение политических партий происходит по территориальному принципу. Определенная зависимость МПО от партийного фактора объясняется тем, что установление связи между членами правительств, кроме официально установленной по вертикали власти, возможно и по общепартийной линии, когда члены одной партии быстрее и легче могут понять друг друга /81/.

Однако в большинстве случаев возникновение региональных партий связано не столько с наличием большого числа “линий разделений”, вызываемых высокой степенью дифференциации общественных интересов, сколько стремлением региональной политической элиты к независимому от Центра управлению. Например, в мультиэтнических системах региональные партии часто служат проводниками для представительства территориальных интересов. В качестве примера можно привести Испанию, где после правления Франко федеральное реструктурирование активизировали именно региональные партии, которые борются за представление своих интересов в Генеральных Кортесах, т.к. территориальное представительство в Конгрессе депутатов резко ограничено. Региональные партии играют существенную роль и в политической системе Бельгии, где территориальное представительство в Сенате выражено крайне слабо. В таких странах региональные партии, чаще всего, ориентированы на создание альтернативного канала для территориального представительства, способного преодолеть пределы установления федеральной конституции. К такой категории стран относится и Россия, в которой фактически существует проблема представления в парламенте территориальных интересов, но принятый в 2001 году Федеральный закон “О политических партиях” содержит своевременную норму, запрещающую образование партий по региональному признаку.

В ряде случаев, юрисдикционная аллокализация на различных уровнях управления способствует образованию партий в регионах, что нередко приводит к антагонизмам между федеральными и региональными партиями.

Факторы, вызванные дополнительными обстоятельствами. Кроме перечисленных выше факторов есть и такие, которые могут возникать по ходу складываемых обстоятельств: кризис власти, природные катастрофы, война, вы-

званная попытками сепарации и т.п. Такого рода обстоятельства усиливают тенденцию к централизации, что приводит к изменению МПО: большая часть функций сосредоточивается в центральном правительстве; в чрезвычайных ситуациях возможно также введение прямого федерального правления (Индия). Камерон считает, что и последствия войны, вызванной попыткой сепарации, могут способствовать изменению федеральной политической системы на унитарную, что не может не повлечь за собой и соответствующих изменений в МПО /там же/.

### 3.3. Структуры МПО

Каждая федеральная система наделена соответствующей структурой МПО. Несмотря на то, что во всех федерациях главной задачей МПО является координация взаимодействий правительств, структура МПО в различных федерациях выглядит по-разному и происходит это потому, что изменение структуры МПО можно измерить следующими величинами:

-степенью институционализации (т.е. МПО могут осуществляться как через формально установленные структуры, так и неформально (посредством телефона, факса, электронной почты, неофициальных встреч политических акторов и высших должностных лиц и т.п.);

-степенью информированности правительств, т.е. степенью распределения информации или степенью согласованности решений одних политических акторов с другими;

-степенью прозрачности взаимодействий, согласованности действий и принятия решений. В одних федерациях МПО могут осуществляться за закрытыми дверями, в других эти отношения открыты для общественности и для ее влияния на процесс управления.

С этих позиций возможна даже категоризация структуры МПО по следующим основаниям: 1) внутриюрисдикционная, 2) межюрисдикционная, 3) судебная, 4) международная (если учитывать, а не учитывать нельзя, воздействие глобальных изменений на федеративные государства). Рассмотрим, что представляют собой эти типы структур.

Внутриюрисдикционная структура МПО. Некоторые федерации предусматривают такое конституционное устройство, при котором регионы введены в институты центрального управления. Чаще всего это происходит при помощи верхней палаты парламента, которая в той или иной форме представляет интересы объединенных регионов. При этом следует учитывать, что способ формирования верхней палаты в различных федерациях – различный (в отличие от нижней палаты): прямые выборы (Австралия, Швейцария, США), косвенные выборы (через законодательные органы регионов (Австрия), прямое назначение правительствами федеративных единиц (ФРГ) или смешанный способ (Бельгия, Малайзия, Испания).

Как известно, главная политическая функция верхней палаты состоит в осуществлении роли канала связи между национальным и субнациональными

законодательствами, что находит свое выражение в федеральном законодательном процессе в перспективе развития интересов регионов (или меньшинств).

Межюрисдикционная структура МПО. Этот тип структуры включает в себя два подтипа взаимодействия многоуровневых структур власти: а) отношения между федеративными единицами и Центром и б) отношения между федеративными единицами при значительном ограничении власти Центра. Опыт управления федерациями обнаруживает большое количество различных структур, способствующих взаимодействию центрального и региональных правительств: от встреч глав правительств и должностных лиц на различных уровнях до образования неправительственных организаций и участия их в официальных мероприятиях /187/.

Во многих федерациях, как мы уже отмечали, предусмотрены регулярные совещания или встречи представителей нескольких или всех субнациональных структур управления. В качестве примера можно привести региональные встречи в Канаде в форме конференции премьер-министров Запада (Western Premiers Conference), Совещание премьер-министров Атлантики (Council of Antlantic Premiers); в США губернаторы Великих Озер и губернаторы Новой Англии регулярно встречаются для рассмотрения общих проблем своих штатов. Канадская годовая конференция премьер-министров (Annual Premiers Conference – APC) собирает всех премьер-министров провинций плюс политических лидеров территорий. Деятельность APC показывает, как из неформальных структур многоуровневого взаимодействия политических акторов формируются формальные. За сорок лет существования APC превратилась в один из центральных институтов МПО Канады /50, с.563-564/.

Судебные структуры МПО. Противоречия, которые не могут быть решены в ходе текущих межправительственных отношений, т.е. обычным способом, требуют судебного вмешательства для их окончательного разрешения. Поскольку, как гласит известная поговорка, “война – это продолжение прежней политики другими средствами”, то обращение к судебной власти можно объяснить как продолжение МПО, реализуемых в другой (т.е. не в законодательной, не в исполнительной, а в судебной) сфере. Разумеется, юрисдикция и МПО – разные сферы, но несмотря на это, юрисдикция выступает в качестве мощного стратегического средства в борьбе за развитие межправительственных интересов /81/. Следует отметить, что функция судебной власти не сводится только к разрешению споров между Центром и регионами, дело в том, что нередко между ними возникают конфликты, которые трудно поддаются юридическому определению, поэтому их урегулирование требует не только вмешательства суда общей юрисдикции (как в США), но и специальных судов высшей инстанции (например, как в ФРГ – Федеральный конституционный суд, в РФ – Конституционный суд РФ и т.д.). Последствия судебного толкования могут иметь пролонгированный характер, что особенно важно для решения двусмысленных вопросов, часто возникающих в ситуациях, когда конфликтующие стороны не расположены к примирению. В этом случае, последнее слово должно быть за судом.

Международные структуры МПО. Глобализация, как один из вызовов современной цивилизации, конфронтующая не только с многосоставными, но и с другими (т.е. не обладающими столь сложным устройством) государствами, не может не оказывать определенного влияния на МПО, даже в том случае, если формы такого влияния не столь очевидны. Например, стремление субфедеральных территорий (Аргентина, Венесуэла, Индия, Канада, Нигерия, РФ) к большей самоуправляемости может привести к изменению внутренней структуры федерации и образованию новых форм межправительственных связей, или – стремление этносов к территориальной идентификации в мультиэтнических федерациях поднимает целый комплекс вопросов о формах и механизмах МПО, а также заставляет разрабатывать политическую концепцию относительно тех отношений между органами власти федеративных единиц, которые могут быть установлены в процессе изменений традиционных федераций (Австралия, Канада, США, Швейцария) и становления новых.

Рост квазиправительственных международных организаций и появление сложных многоярусных политических структур, превышающих параметры государств, вызывает необходимость сосредоточения особого внимания на МПО в федерациях, т.к. федерация, в принципе, представляет собой модель тесного сотрудничества автономно управляемых государственных образований. Опыт сотрудничества между правительствами в пределах федерации вполне может пригодиться для выработки концепции политического сотрудничества правительств национальных государств в эпоху глобализации.

Так, три Северо-Американские федерации (США, Канада и Мексика) объединились и создали в лице NAFTA (North American Free Trade Agreement – Северо-Американское соглашение о свободной торговле) субъект международного права, под действия которого подпадают на длительное время все федеративные единицы трех федеральных систем. Или, например, Малайзия, является членом АСЕАН со всеми вытекающими последствиями и т.п. Участие федераций в международных организациях способствует возникновению новых моделей поведения и внутреннего взаимодействия между федеративными единицами в пределах федерации.

В Европейский Союз, как в один из крупнейших супранациональных объединений, входят помимо других государств три федерации (Австрия, Бельгия, ФРГ) и три государства с разной степенью федерального реструктурирования (Великобритания, Испания, Италия). Здесь все политико-территориальные единицы как федераций, так и других государств, активно участвуют в переговорном процессе, осуществляемом правительствами стран-участниц ЕС, особенно если переговоры касаются вопросов согласованности действий и обеспечения равновесия сил между Центром и регионами в пределах отдельной федерации.

### *3.4. Механизмы МПО*

Современные федерации нельзя представить без взаимодействия структур власти одновременно на нескольких уровнях. Если использовать термин из ку-

линаруии, часто применяемый политологами для описания взаимодействий многоуровневых структур, то они со второй половины XX века напоминают уже не “слоеный пирог”, а “мраморный торт”. На практике это означает комплексное переплетение полномочий и обязанностей центрального, регионального и местного управления /250, с.201/, что в значительной степени усиливает интенсивность МПО, которая, в свою очередь, способствует формированию механизмов реализации этих отношений.

Поскольку термин МПО используется обычно при исследовании вопроса о взаимоотношениях между центральными, региональными и местными органами власти, а также между всеми имеющимися структурами управления в пределах федерации, которые облегчают достижение общих целей через сотрудничество, то применяемое, с этой точки зрения, понятие “механизмы МПО”, следует рассматривать как инструменты согласования (или средства согласования), используемые для взаимной выгоды участников интерактивных властных действий. Однако следует учесть, что термин МПО может быть использован и в более широком смысле, понимаемом как взаимоотношения между всеми “точками власти” как по вертикали, так и по горизонтали, и в этом случае он включает в себя все механизмы, с помощью которых органы федеральной/региональных властей соотносятся друг с другом. Даже нередко возникающую несогласованность действий между различными уровнями власти можно считать немаловажным фактором для понимания механизмов взаимодействия (или нарушения их) многоуровневых структур власти /185/.

В основе механизма взаимодействия органов власти Центра и регионов и регионов друг с другом лежит принцип разделения властей. Поэтому дальнейшее рассмотрение механизмов МПО будет связано с тремя ветвями власти. И несмотря на то, что в различных федеральных системах результаты действия механизмов МПО будут разные, тем не менее, сами механизмы имеют общие формы выражения, которые мы предлагаем рассмотреть.

#### 3.4.1. Механизмы исполнительной власти.

Исполнительная власть играет главную роль в МПО во всех федерациях, но в тех политических системах, где наличествуют разнообразные формы взаимосвязи между различными структурами власти (от письменных соглашений и заключений договоров до установления неформальных связей), исполнительная власть становится не только главной, но и выдающейся. Основными механизмами МПО, применяемыми в этой сфере, являются следующие.

Формальное заключение соглашений между Центром и регионами. Такого рода соглашения взаимовыгодны для всех федеративных единиц, т.к. каждый из них стремится удовлетворить свои потребности, участвуя в подписании общего соглашения, предусматривающего отдельные интересы. Следует отметить, что несмотря на привлекательность установления добровольных соглашений, конституции по-разному регулируют механизмы МПО. Так, действующая конституция ЮАР (ст.41) обязывает исполнительные советы (правительства) к сотрудничеству друг с другом на основе взаимного доверия и добросовестности /там же/. Согласно этой конституции ЮАР является унитарной республикой с элементами федерализма: ст. 40 определяет помимо общенационального еще

два уровня управления – провинциальный и местный. Каждая из девяти провинций этой республики имеет свой собственный законодательный орган, конституцию и т.д. /50, с.629/. А конституция США (ст.1. разд.10, п.3), например, запрещает подписание соглашений между штатами, если нет на то согласия Конгресса.

Соглашения между органами исполнительной власти различных уровней могут иметь различные формы:

-коммерческий договор об аренде недвижимости или закупке товаров;

-письменные обязательства центрального правительства в предоставлении ресурсов региональным правительствам для проектирования и создания необходимой инфраструктуры;

-межправительственные соглашения в отношении выработки совместной политики, не требующей законодательного регулирования.

Письменные обязательства, несомненно, имеют политическую и моральную силу, но их правовые последствия могут вызывать определенного рода сомнения, т.к. они не столь бесспорны. Различные виды соглашений или договоров могут иметь различный статус, определяемый силой их полномочий.

Первый тип соглашений – коммерческий – чаще всего будет иметь исковую силу в судах, потому что такого рода соглашения регулируются федеральным законом о территориальной собственности. Однако специальные процедуры или соглашения, подпадающие под их юрисдикцию могут быть отнесены и к спору (тяжбе) между правительствами /185/.

Второй вид соглашений (по контрасту) вполне может быть дефинирован судом как политический и на этом основании отклонен от рассмотрения его в суде. Доктрина “политических вопросов”, которая применяется в федерациях с детально конституированным принципом разделения власти (США, Австралия), позволяет судам отклонять рассмотрение вопросов, которые могут быть решены уполномоченными на то органами другой ветвью власти /159, с.146/. В таких случаях ценность межправительственных соглашений может иметь только политическую или моральную силу.

В редких случаях соглашения между правительствами в пределах федерации могут регулироваться, скорее, нормами международного публичного права, чем национального. Но для этого необходимы два условия: во-первых, конституционное признание за федеративными единицами права вступать в международные соглашения (как, например, в России) и, во-вторых, признание этого права другими государствами международного сообщества /183, с.362/.

Неформальные межправительственные соглашения. Установление неофициальных отношений между центральными и региональными органами власти имеет, как правило, больший эффект, чем наличие формальных связей. Сложность современного управления заключается в необходимости частого, если не постоянного координирования действий органов власти на различных уровнях для успешного достижения общеполитической цели. Часть координационных действий осуществляется в пределах официальных органов (министерства, ведомства и т.д.), особенно если это касается таких сфер, как здравоохранение, экология, окружающая среда, образование. На высшем уровне эта координация

происходит через регулярные встречи чиновников высокого ранга на уровне министров и представителей наиболее значимых ведомств. Чем ниже уровень координации взаимодействий политических акторов, тем более неофициальными могут быть встречи и устные соглашения. Совершенно очевидно, что природа соглашений между управляющей бюрократией разных уровней зависит от факторов (в первую очередь, таких как, исторические, культурные, конституционные и т.д.), характеризующих определенную модель федерализма. Разногласия или проблемы, которые возникают в подобного рода соглашениях более прозрачны и определены, чем в официально заключаемых соглашениях, поэтому их разрешение может быть более успешным.

Федеральные финансовые отношения. Координация и согласование финансовых отношений во всех федерациях способствуют появлению нескольких механизмов МПО, т.к. финансовые проблемы представляются едва ли не самыми важными в управлении всей федерацией и часто, как отмечает Б. Опескин, австралийский конституциолог и политолог, финансовые отношения доминируют над МПО, ставя последних в свою зависимость /185/. Этот механизм включает соглашения для координации системы кредитования центральных и региональных органов власти, напоминая, таким образом, нечто вроде Совета по кредитованию (Loan Council), установленного австралийской конституцией 1901 г. (ст. 105А), действующей и поныне /там же/.

Практика австралийского федерализма способствовала институционализации механизмов координирования усилий исполнительной власти союза и штатов. Важнейшими из таких механизмов в Австралии стали конференции премьер-министров и регулярные встречи представителей федерального правительства (премьер-министра страны и членов Кабинета) с главами правительств штатов для обсуждения важных вопросов сотрудничества федерального Центра и штатов в экономической и социально-политической областях /50, с.10/.

Сюда также можно отнести механизм “справедливого распределения доходов” среди участников союза. Необходимость применения этого механизма объясняется тем, что в любой федерации часто наблюдается “вертикальный финансовый дисбаланс”, который означает неравенство полномочий федеративных единиц, сопровождающееся для одних ростом доходов, для других – увеличением расходов. Как правило, Центр обладает полномочиями, способствующими росту доходов, превышающих расходы, в то время как в регионах, наоборот. В федерациях не исключен также и “горизонтальный финансовый дисбаланс”, выраженный неравенством между региональными правительствами в отношении уровня их доходов.

В целом, можно отметить четыре механизма финансового регулирования, которые соответствуют сложившимся моделям МПО и наиболее часто применяются в федерациях:

-во-первых, передача регионами Центру своих полномочий, связанных с расходной частью бюджета для того, чтобы Центр мог адекватно определить уровень расходов и доходов в федерации /126, с.147/;

-во-вторых, передача Центром полномочий по налогообложению регионам для увеличения доходов последних и поддержания относительного баланса между расходами и доходами /см.там же; 185/;

-в-третьих, обоюдные передачи полномочий (Центр–регионам и наоборот), при которых наиболее типичная модель передачи – “Центр–регионам”, слабым местом которой является часто возникающий финансовый дисбаланс как по вертикали, так и по горизонтали. Недостаток этой модели состоит еще и в том, что при коррекции горизонтального финансового дисбаланса в процессе передачи полномочий некоторые преимущества могут терять свою силу (как в Германии);

в-четвертых, формирование системы институционализированного распределения доходов, которая дает возможность регионам получать право на сбор пропорционально установленным Центром налогов (Германия) /там же/. Все это говорит о том, что регулирование финансовых отношений между органами исполнительной власти по вертикали в пределах федерации вызывает необходимость в учреждении соответствующих институтов.

Конкуренция. Альтернативным способом обеспечения взаимодействия между органами исполнительной власти на различных уровнях федерального управления можно считать, скорее, конкуренцию, чем сотрудничество, т.к. органы исполнительной власти регионов соперничают друг с другом за источники доходов и возможность использования их для благосостояния своего региона. Примером конкурирующего поведения может служить предложение субсидий (Центр – регионам) для оказания содействия в бизнесе в пределах региона, предоставление более низких налогов и т.д. /126, с.148/.

Конкуренция как механизм МПО порождает массу вопросов:

-В состоянии ли каждый регион в результате конкуренции извлечь пользу или выгоду?

-Способен ли федерализм (в данном случае, как способ организации многообразных интересов в интегрированное целое) эффективно разрешать противоречия (особенно, если речь идет о противоречиях, возникающих между содержанием и исполнением нормативных актов исполнительной власти федерального и регионального уровней), в то время как известно, что конкурирующий федерализм нередко сам является источником политических конфликтов и юрисдикционных коллизий?

-Насколько удовлетворительны условия конкуренции между органами исполнительной власти на различных уровнях, если учесть, что ни одна из соперничающих сторон не обладает полной информацией друг о друге?

-Может ли конкуренция между регионами гарантировать политику равновесия в федерации? и т.д. На все эти вопросы ответы можно получить только в результате практического применения механизмов многоуровневого управления в конкретных условиях.

### 3.4.2. Законодательные механизмы МПО.

Законодательная власть играет исключительную роль в придании силы законам в политической сфере и в обеспечении ими исполнительной власти. Межправительственные соглашения, выработанные центральным и региональ-



ными органами исполнительной власти нередко требуют признания их законодательными органами власти на субнациональном уровне для обеспечения согласия и сбалансированности (гармонии) взаимных действий. Поэтому количество федеративных единиц в этом случае имеет важное значение: чем их больше, тем сложнее координировать их взаимные действия с помощью законодательных актов. Прежде всего, эта проблема касается таких многосубъектных федераций, как РФ (89 федеративных единиц), США (50), Нигерии (37), Индии (32), Мексики (32), Бразилии (27).

Опыт американского и австралийского федерализма способствовал формированию ряду способов, с помощью которых законодательная система может приводить в действие межправительственные соглашения и которые вполне могут быть применимы в транзитных федерациях /184, с.337-339/.

Эквивалентная программа действий (или программа взаимных действий). Нередко деятельность законодательных органов федеративных единиц приходит в противоречие с федеральной законодательной властью, что в значительной степени затрудняет (в иных случаях может и тормозить) необходимое для равновесия федеральной политической системы гармоничное взаимодействие законодательных органов власти всех уровней. Не облегчает положение вещей и тот факт, что законодательные собрания федеративных единиц (регионов) обладают собственными законодательными полномочиями, перечень которых в различных регионах может быть различным. В данном случае взаимные действия между органами законодательной власти регионов можно признать как один из необходимых механизмов законодательной власти в МПО, т.к. он выступает в качестве основы координации конкретных законодательных мер в различных сферах и территориях целостной федерации. В качестве примера можно привести Программу взаимного признания профессиональных квалификаций, принятую в Европейском Союзе еще в восьмидесятые годы или – Программу стандартизации качества товаров и много других подобных. Впоследствии подобные Программы стали приниматься в Австралии, Канаде и т.д. /см.168, с.71,77; 184, с.340/.

Комплементарная программа действий. Потребность в принятии таких программ появляется в случаях возникновения коллизий между законодательными полномочиями Центра и регионов, вызываемых распределением полномочий и установлением ответственности за них. Так, Основной закон ФРГ (ст. 91а) идентифицирует некоторые вопросы, как совместную ответственность федерации и земель в таких областях, как расширение и строительство высших учебных заведений, улучшение региональной экономической структуры, улучшение аграрной структуры и защита прибрежных зон /22, с.196/.

Комплементарная программа предусматривает также взаимодействия в таких сферах, в которых ни федеральный, ни региональные законодательные органы не в состоянии по отдельности регулировать полностью те предметы ведения, которые требуют совместного регулирования. Выходом из такого положения и может быть дополнительное законодательство.

Потребность в такого рода законодательстве возникает и тогда, когда федеральная конституция не обеспечивает регионы в необходимой мере адекват-

ными полномочиями. Так, центральная законодательная власть распространяется на предмет отдельной компетенции до тех пор, пока региональные законодательные органы не вынесут постановления о признании действий центральной законодательной власти адекватными. Швейцарский политолог Циммерман называет такое состояние “частично приобретенным статусом” /250, с.199/. Если же региональное законодательство рассматривается центральной законодательной властью как адекватное, то последняя предоставляет первому право действия в пределах собственной компетенции /там же/.

“Зеркальное законодательство” (Mirror Legislation). Согласно “зеркальному законодательству”, каждый орган исполнительной власти регионов, наделенный правом издавать законы, должен придерживаться тех юридических терминов, которые содержатся в федеральных законодательных актах. Смысл такого законодательного механизма МПО состоит в формально терминологической унификации законотворчества на всех уровнях. Его значение трудно переоценить, т.к. законодательный процесс в регионах не может быть абсолютно свободен от каких-либо независимых (от центрального законодательного органа) позиций, суждений, мнений, а также – от независимых действий местных законодателей и т.п., что неизбежно влечет за собой применение отличных от федерального законодательства юридических терминов, позволяющих как бы уже на законных основаниях такое поведение региональных политических акторов, которое может идти в разрез с федеральной конституцией и федеральными законами. Такая “свобода” регионального или субфедерального законодательства приводит к тому, что, например, в России нет ни одного субъекта федерации, законодательные органы которых не принимали бы десятки законов, противоречащих федеральному законодательству.

Метод “зеркального законодательства” используется там, где юридические термины в федерации приводятся в соответствие независимыми органами, как, например, в США – это Национальная конференция членов парламентской комиссии по унификации законов штата (National Conference of Commissioners on Uniform State Law), в Канаде – Конференция по унификации законов (Uniform State Law) /82, с.302-305/ и т.д. Потребность в таких законодательных механизмах МПО объясняется необходимостью приведения к единообразию юридическую терминологию и вкладываемого смысла в содержание законов, принимаемых различными органами власти на различных уровнях в пределах единого политико-правового пространства.

Политика согласия. В некоторых случаях центральные и региональные органы исполнительной власти издают законы, не прибегая к согласованию друг с другом, но при этом достаточно подробно обговаривают правовую сторону политики взаимодействия в соответствии с законами, принятыми региональными законодательными органами. Этот метод межправительственных отношений является менее предписывающим, чем другие методы сотрудничества, т.к. каждая юрисдикция сохраняет “различие в оценке”, используемое при отборе более адекватного способа, посредством которого реализуется политика согласия.

Делегирование полномочий. Некоторые федеральные конституции предусматривают такие законодательные механизмы МПО, при помощи которых центральные и региональные органы власти могут сотрудничать для того, чтобы разрешить проблемы, возникающие в результате ограничения законодательных полномочий на любом уровне управления. Например, австралийская конституция содержит положение, предоставляющее возможность штатам передавать вопросы, вызывающие непримиримые позиции в законодательных органах штатов, на рассмотрение федеральному парламенту, для которого принятие закона по делегированному вопросу дает возможность приносить пользу обращающемуся к нему штату /83, с.288/. Цель подобной делегации состоит в создании благоприятных условий для межправительственных соглашений и для преодоления жесткости в конституционном распределении полномочий между Центром и регионами.

Некоторые конституции предусматривают передачу полномочий Центром регионам, например, действующая конституция ЮАР (ст. 44) разрешает Национальной ассамблее передавать любое из ее законодательных полномочий любому законодательному органу на уровне провинции или муниципалитета; также позволяет легислатурам провинций передавать любое из установленных за ними законодательных полномочий Муниципальному совету<sup>44</sup> (ст.104). В случае неудовлетворительного исполнения Муниципальным советом функций органа местного самоуправления, эта конституция (ст.139) предусматривает право интервенции премьера соответствующей провинции в дела муниципалитета. При этом контроль за подобной интервенцией осуществляется со стороны центрального правительства, а само вмешательство в дела муниципалитета должно в течение месяца получить одобрение верхней палаты парламента – Национального совета провинций /185/.

### 3.4.3. Механизмы судебной власти.

Значение исполнительных и законодательных органов власти в установлении МПО во много раз превосходит значение органов судебной власти в формировании МПО в пределах федерации. Но на необходимость участия судебной власти в процессе реализации МПО указывают два бесспорных фактора: во-первых, судебная власть обеспечивает легальность структуры МПО и, во-вторых, центральные и региональные суды соотносятся друг с другом как независимые институты управления. К наиболее общим (т.е. часто встречающимся в большинстве федеральных систем) механизмам судебной власти можно отнести следующие.

Институциональная конструкция. Судебное право, как известно, это сфера, в которой, нередко, бывает трудно различить признаки или атрибуты института от механизма его применения, особенно в федеративных государствах (т.к. в различных федерациях подходы к судебной власти, к оценке ее функций и роли разные), в связи с чем возникает много вопросов о месте, роли и функциях судебной власти в федеральной системе, среди которых следует выделить наиболее важные.

---

<sup>44</sup> Муниципальный совет в ЮАР, избираемый населением соответствующей территории, это орган местного самоуправления, объединяющий законодательные и исполнительные функции.

-Должны ли быть специальные суды, наделенные полнотой судебной власти (как, например, в ФРГ, Основной закон которой (ст.92) четко устанавливает, что “судебная власть осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами и судами земель”) или эта функция должна быть централизована и оставлена за судами общей юрисдикции на различных уровнях федеративного устройства (как, например, в США, Канаде, Индии, Австралии)?

-Необходимо ли устанавливать отдельные и параллельные системы судов на центральном и региональном уровнях (США, Бразилия, Мексика) или противоречия между ветвями власти могут успешно разрешаться в пределах централизованной системы судов (Венесуэла, Малайзия), или – региональной системы судов (ФРГ, Швейцария) /см.96, с.253/?

-Должны ли конституции или законодательства идентифицировать отдельную категорию юридических споров по предметам ведения Центра и регионов? В США и Австралии, например, конституции различают вопросы федеральной юрисдикции от вопросов юрисдикции штатов, т.н. остаточная компетенция /182, с.787/.

-Должна ли категория федеральных вопросов определяться исключительно федеральными судами или федеральные и региональные вопросы должны разрешаться одновременно федеральными и региональными судами?

-Должны ли обращения в высшие судебные инстанции ограничиваться только вопросами федерального уровня (США) или сюда могут быть включены и другие вопросы (Австралия, Канада)? /там же, с.791/. Все эти проблемы представляют собой предмет дискуссий не только у законодателей, но и у исследователей конституционной основы федеральных политических систем и, на наш взгляд, имеют право на отдельное научное исследование, т.к. диапазон рассматриваемых вопросов настолько широк, что выходит за рамки данного исследования.

Роль судебной власти в регулировании других ветвей власти. Судебная власть играет решающую роль в установлении структуры взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти. Важность этой роли определяется, во-первых, тем, что все федерации предусматривают разделение полномочий между центральным и региональными уровнями власти, во-вторых, ни один уровень власти не должен брать на себя ответственность единственного арбитра такого разделения.

Предназначение судов в процессе разделения власти заключается, как правило, в установлении контроля над другими ветвями власти и тех условий, которые определяют модель взаимоотношений других ветвей власти. Кроме того, одна из важных социальных функций судебной власти состоит в том, что общественность воспринимает именно эту ветвь власти в качестве едва ли не единственно независимого и беспристрастного арбитра при разрешении большинства конфликтов и споров, возникающих не только в МПО, но и в обществе, тем более, если это общество гетерогенное.

Не менее важной функцией судебной власти является также установление границ влияния на развитие МПО в пределах федерации, ограничивающих структурные параметры, в пределах которых региональные органы управления

так или иначе вынуждены соприкасаться. Нормативное выражение этого влияния может быть как в негативной форме, когда речь идет об ограничении властных полномочий, так и в позитивной, когда речь идет об упрощении процедуры заключения межправительственных соглашений в случаях, не предусмотренных писанными конституциями /там же, с.803/. Примером негативной формы выражения судебной власти является судебный контроль, основная задача которого состоит в обеспечении соответствия действий органов законодательной и исполнительной власти федеральной конституции, в противном случае органы судебной власти вправе лишать законной силы подобные действия, от кого бы они не исходили (парламента, президента, главы правительства и т.д.) Конечно, эта функция судебной власти не является прерогативой только федеральных систем. В связи с этим, следует отметить, что какой-либо универсальной федеральной модели судебного контроля не существует. Так, в Швейцарии Федеральный суд вправе признать незаконным законодательства тех кантонов, которые противоречат федеральной конституции, но не может этого сделать в отношении федерального законодательства. Здесь валидность федерального закона решается референдумом: “не судьи, а независимые граждане могут подвергать сомнению юридическую силу федеральных законов; 30 тысяч избирателей или 8 кантонов могут оспорить любой федеральный закон” /96, с.256/, т.е. либо подтвердить его конституционную силу, либо отменить его. Тем не менее, в основе МПО большинства федераций чаще всего лежит принцип судебного контроля. Например, судебное признание несоответствия федерального законодательства федеральной конституции или угроза такого признания может служить причиной для совместных действий региональных законодательных органов, направленных на установление регулирования федеральной законодательной власти, нарушающей федеральную конституцию /183, с.384/.

Толкование. Это один из наиболее важных механизмов, при помощи которого судебная власть может влиять на МПО, т.к. только она в состоянии преодолеть конституционную жесткость и обеспечить компромисс между ветвями власти. Именно судам принадлежит право толкования законов, что и обеспечивает межправительственное сотрудничество, или создает преграды для него. Например, согласно конституции США (ст. 1 разд. 10 п. 3) штатам запрещено заключать соглашения с другими государствами без согласия на то Конгресса. Однако суды интерпретируют это положение в направлении, облегчающем межправительственное сотрудничество, т.е. только те договоры штатов, которые вторгаются в пределы компетенции федеральной власти, толкуются судами как незаконные /229, с.849/. Такая же политика интерпретации законодательства применяется в отношении совместной компетенции. Это заставляет признать необходимость того, что суды на всем федерированном пространстве должны унифицировано подходить к толкованию национального законодательства.

Таким образом, реальное функционирование федерализма, как многоуровневой структуры управления, может осуществляться благодаря согласованности действий основных механизмов МПО.

### *Резюме*

Анализ межправительственных отношений способствует применению теории федерализма на практике, т.к. ни одна политическая система не дает такого богатого и разнообразного опыта согласования действий различных уровней власти, как федеральная. Это обстоятельство предоставляет возможность избегать (или ограничивать) ошибок в принятии правильных решений, т.к. в принятии политических решений на национальном уровне участвует несколько или множество субъектов власти. С этой точки зрения, МПО представляют собой своеобразный самоконтроль в публичном управлении.

МПО затрагивают широкий диапазон публичной власти: от распределения власти между уровнями управления до форм территориального представительства. Проблема здесь заключается в том, что в развитии МПО, подпадающих под юрисдикцию распределения власти на основе принципа разделения власти и самостоятельности, часто происходит подмена правового регулирования политико-административным, т.е. функциональным распределением, обусловленным текущими политическими процессами (принятие совместных решений, распределение остаточных полномочий, которые не входят в перечень, предусмотренный законом и т.д.). Результаты таких замен нередко приобретают негативный характер, поскольку в большинстве сфер политики подобные замены могут редуцировать партнерство и ослаблять взаимодействия.

МПО, расширяя формы территориального представительства и открывая каналы для участия субнациональных единиц в национальной политике через постоянно создаваемые межправительственные комитеты/комиссии, способствуют образованию собственных институтов и, следовательно, получают свое институциональное развитие в пределах различных систем: и федеральных, и унитарных.

Опыт МПО существующих федеральных систем показывает, что несмотря на национальные особенности каждой из них, структуры, институты, механизмы и процессы этих отношений во многом совпадают, что дает возможность некоторого обобщения этой проблемы на уровне функционального применения адекватных механизмов МПО.

Поскольку на сегодняшний день нет ни эквивалентной политической теории, ни эквивалентных федеральных институтов, которые позволили бы говорить в отношении приемлемого демократического межправительственного сотрудничества (Камерон), то поэтому МПО можно считать одной из релевантных концепций многоуровневой структуры власти, значение которой в будущем будет возрастать.

### ***Выводы по третьему разделу***

1. Основания разделения власти в многоуровневой структуре и поиск/обнаружение адекватных механизмов ее эффективного осуществления является частью глобальной проблемы управления многосоставными государствами и межгосударственными союзами, поэтому изучение вопросов, связанных с

ними, можно признать сегодня в политической науке приоритетным направлением (Опескин).

2. Гарантирование обязательного (даже принудительного) само- и соуправления возможно лишь при условии конституционно-правового установления распределения полномочий. Поскольку существующие в мире федерации отличаются друг от друга определенным соотношением само- и соуправления, то необходимость обладания центральным правительством хотя бы одним-двумя полномочиями, независимых от составных единиц федерации, представляется самым важным в многоуровневой структуре власти, точно также как и предоставление субфедеральным правительствам одного-двух совершенно независимых от Центра полномочий.

3. Многоуровневая структура, порождаемая политическим и территориальным разделением власти, а также – социальной дифференциацией, постоянно бросает вызов интеграционной целостности многосоставного государства в виде напряжения и конфликтов между структурами власти. С этой точки зрения, федерализм и/или федеральное структурирование все чаще используются в качестве способов урегулирования и/или управления конфликтами, которые в многосоставных государствах происходят чаще, чем в других.

#### **IV Политическое применение федерализма**

Отношения между Центром и периферией или регионами в многосоставных государствах были и остаются одним из наиболее важных видов одновременно и политических интеракций, и политических противостояний. У Центра и регионов неизбежно складывается разное видение одних и тех же проблем: Центр ориенти-

рован на сохранение интеграционной целостности или единства союза через укрепление вертикали власти, а регионы заинтересованы в обеспечении автономии или многообразия путем развития горизонтальной власти. Федерализм и/или фе-деральное реструктурирование после второй мировой войны находит все более широкое применение в качестве одного из способов установления более эффективных отношений Центра со своей периферией. В одних случаях многосоставное государство (не будучи федерацией), в результате усиления регионализации и изменения модели отношений между Центром и регионами, может преобразовываться в федерацию (Бельгия), в других – оно, несмотря на сохранение своей прежней формы, включает в политическую систему элементы федерализма в виде федерального реструктурирования, способствуя тем самым усилению регионализации (Испания, Италия и т.д.) В связи с этим возникает вопрос, с одной стороны, о соотношении федерализма и регионализации и, с другой, – о возможном применении федерализма или его элементов в качестве способа, регулирующего регионализацию, особенно в тех случаях, когда она усиливается мультиэтническим фактором. Рассмотрение федерализма как способа разрешения противоречий, вызванных регионализацией и мультиэтничностью, поможет понять возможность его применения в случаях, грозящих дезинтеграцией многосоставного государства/общества.

## **1. Федерализм и регионализация**

### *1.1. Различение понятий “регион”, “регионализм”, “регионализация”*

Термин регионализация применяется в самых различных значениях и ему даются разные определения. Поэтому считаем необходимым уточнить дефиницию регионализации и акцентировать внимание на ее политический аспект, связанный с темой нашего исследования. Регионализация является про-изводным понятием от термина “регион”, под которым, в данном случае, понимается часть территории многосоставного государства, наделенная признаками государственности, выражающихся в разделении управления/власти между двумя уровнями: национальным и субнациональным /232, с.67/. Политический регион, как часть политического пространства, отличается особой политической организацией и наличием особого политического интереса. В данном качестве регион является субъектом принятия политических решений, отличным от государственной власти, а также субъектом самоуправления и фактором политического давления /50, с.417-418/.

Сегодня многие государства признают регион не в качестве новой сферы управления, а скорее всего, как один из аспектов или одну из функций общегосударственного управления. Поэтому определение региона противоречиво, что отражается на двух отличных друг от друга подходах политического анализа понятия региона. Первый – нормативный подход – позволяет рассматривать регион как структуру или территориальное образование, наделенное представительством, которое обеспечивается наличием выборных органов власти и кото-



рое находится непосредственно под влиянием центральной власти. С этой точки зрения, понятие региона тождественно понятию федеративной единицы, имеющей в каждом конкретном случае (т.е. в каждой федерации) соответствующее название: в РФ это субъекты федерации, в США – штаты, в Швейцарии – кантоны и т.д. /170, с.8-9/. С позиций институционального подхода, регион это один из институтов государства, отличающийся от других географическим и территориальным признаками. Как же можно объединить эти констатации с тенденциями к регионализации? Разногласие между институциональной гетерогенностью и тенденцией к регионализации означает, что регионализация может осуществляться и по другому пути – через создание политического представительства в новых сферах территориальной организации государства. В этом случае, речь следует вести о регионализации не только как об институте, но и как о процессе, т.к. последний лучше высвечивает роль институтов, а структура и функции региона, как института федерализма, помогают более адекватно понимать пересекающиеся процессы регионализации и федерального реструктурирования и федерализации.

В сущности, концепция региона как политического или административного образования, по сравнению с концепцией федерализма, получает развитие только в XX веке. Дело в том, что подавляющее большинство государств до начала XX века были по своему устройству унитарными, однако относительно удобная форма сосуществования разных народов с разной культурой в едином территориальном пространстве в виде федерации в сочетании с демократическими преобразованиями, которые стали происходить особенно динамично после второй мировой войны, привели к тому, что локальные общности, образованные по различным признакам (территориальному, культурно-лингвистическому и т.д.), стали заявлять права на автономное управление в рамках единого государства. Первой страной, конституция которой (1947) предусмотрела политико-административное устройство регионов, была Италия, в других же странах регион долгое время воспринимался преимущественно в рамках экономических действий /233/. Осуществленные в семидесятые-восемидесятые годы реформы по государственному устройству почти во всей Европе, в т.ч. и в России, и во всех бывших социалистических восточно-европейских странах, способствовали тому, что регионализация стала не только предметом политических дебатов, но и научных исследований, успешное развитие которых способствовало оформлению соответствующего научного направления – регионологии /там же/, большинство проблем которой находит свое отражение в учении о федерализме.

Основным элементом регионализации является стратегия эндогенного развития или внутреннего потенциала ограниченного территориального пространства, способного к самоуправлению. Иначе говоря, внутренний потенциал в купе с самостоятельным развитием региона лежит в основе понимания пространственного развития территорий, поэтому с помощью этих понятий (“внутренний потенциал” и “самоуправление”) можно дефинировать “регион” как пространство, необходимое, во-первых, для политико-территориальной идентификации и, во-вторых, для самостоятельного принятия решений /176/.

Стратегия эндогенного развития, заметно активизировавшаяся в восьмидесятые годы, дала основание рассматривать пространство не только с позиций экономических, монетарных и т.п. характеристик, но и институциональных, территориальной идентификации и т.д. И в этом смысле регионализация всегда была программой политических реформ и модернизации, например, таких как неиерархические формы регулирования в виде кооперации и политического участия. Демократические процессы участия “снизу” являлись одновременно условием и следствием регионализации.

Растущее значение пространственного фактора в развитии отдельного государства и общества сегодня уже признано в общественных науках: политологии, социологии, политической экономии и т.д. Движущая сила эндогенного развития может возникать в различных сферах и не сводится только к региону. Однако новое значение пространственного измерения развития экономики, политики, культуры превращает каждую структурно-пространственную единицу, наделенную самостоятельной способностью к действию, в сферу функционального пространственного объединения, которое необходимо для того, чтобы стать одним из центров развития /170, с.10/. Хотя априори и не возникает необходимость в соответствии функционально-пространственного объединения территориальной структуре управления, но все же можно утверждать, что такого рода необходимость в большинстве случаев появляется на уровне, определяемом промежутком между уровнями надлокальным и субнациональным. Этот промежуток и определяет собственно-региональный уровень /там же/.

Исходя из этого, французский политолог-региолог Г. Марку предлагает дефинировать регионализацию как процесс, в ходе которого происходит формирование способности к самостоятельной деятельности, целью которой является содействие развитию субнациональной (но и все-таки надлокальной) сферы при помощи мобилизации ее экономики и соответствующего сотрудничества (взаимодействия) локальных и региональных сил, а также – посредством развития потенциала самой этой сферы /там же/.

Регионализация может происходить либо на основе уже существующих институтов (если в обществе развиты институты самоуправления), либо такой основой может стать новое территориальное деление, которое определяется потребностью в более эффективном устройстве территории. Но в любом случае этот процесс, с целью избежания социальных конфликтов и военных столкновений, возможен только в жестко установленных политических и институциональных рамках.

Таким образом, суть регионализации состоит в своего рода противоречии между общим характером ее тенденции и различными видами ее институционального выражения (т.е. в противоречии между процессом регионализации и ее структурой). Если регионализацию рассматривать с этих позиций, то следует сказать, что она может стать “питательной почвой” для регионализма, означающего, во-первых, совокупность социокультурных и политических движений, выступающих против унификации и необоснованных централистских тенденций во многих сферах жизнедеятельности гетерогенного общества, во-вторых, – соответствующую систему взглядов, органически связанную с идеями феде-

рализма. Федеративная модель устройства общества, отстаиваемая адептами регионализма, включает в себя такие принципы, как автономия регионов в рамках целостного государства, взаимодействие регионов различных государств между собой, субсидиарность, означающую в данном случае делегирование в общий Центр только тех полномочий, реализацию которых региональные органы власти обеспечить не в состоянии.

Регионализм, выражающийся в культурном/этническом/территориальном движении, имеет своей целью, как правило, достижение политической автономии, и с этой точки зрения, понятие регионализма тождественно понятию сепаратизма. Если между регионализмом и сепаратизмом и есть граница, то настолько тонкая, что при определенных обстоятельствах, регионализм легко трансформируется в сепаратизм. Но регионализация, в отличие от регионализма, более тесно связанная с самоопределением территориальных и/или этнических сообществ, есть результат эволюции национального государства и одна из важнейших предпосылок возможного создания федеральной политической системы.

### *1.2. Концепция национальных государств в контексте регионализации*

Шведский политолог С.Роккан, рассматривая перспективы действительности европейского объединения, выделяет три стадии развития западного национального государства в последние два столетия, происходившие одновременно с процессом регионализации /см.199/.

На первой стадии происходит формирование государства-нации и консолидация политической власти в одном Центре с целью монополизации права использования ее в пределах этого государства. Внутриполитическая согласованность действий, усиливавшаяся централизация, признание приоритета государственного суверенитета относительно других полномочий, действующих в пределах территории государства, отлаженные системы государственного контроля, налогообложения и средств связи – все это типичные черты государства-нации, проявившиеся на первой стадии. Процесс формирования государства на этой стадии сопровождался созданием регионов. Провинциальная (региональная) власть являлась здесь ничем иным как пролонгацией центральной политической власти, необходимой для осуществления управления/контроля территорией национального государства. Именно в это время государство испытывало потребность в регионализации для сохранения своей целостности.

Вторая стадия связана с процессом складывания нации, в котором Роккан подчеркивает, в первую очередь, формирование общенационального (независимо от этнической принадлежности) языка, культурных ценностей, а также – заключение общественного договора и расширение гражданских прав. Формирование нации закладывает основу для ее собственной политической легитимности, т.е. народ сам узаконивает систему управления. Другими словами, в процессе формирования нации Роккан видит стратегию, используемую центральной политической элитой для усиления связей между центральной и региональной властью. Такой полный контроль в отношении национальной территории

способствует рационализации государственного управления: локальная идентичность ослаблена, а группы людей (народ) объединяются в национальное сообщество не только посредством универсального права политического участия, но и при помощи формирования культурной идентичности. Таким образом, государству принадлежит сфера власти, а народу – сфера культуры. Между Центром, который воплощает государство (власть) и регионами, которые воплощают народ (культуру) всегда имеются глубокие противоречия. Это также выражено и в перманентном конфликте между децентрализованным горизонтальным и централизованным вертикальным устройством (порядком). Такого рода противоречия нередко вызвали региональные движения, способствуя, тем самым, формированию регионализма.

Третью стадию Роккан выделяет в связи с увеличением социальных или классовых конфликтов, обусловленных индустриализацией, увеличением социальной дифференциации на рынке труда и т.д. Но эти конфликты, возникающие на “социальных линиях разделения”, не одномерны: они могут проходить между национальными элитами, если речь идет о мультиэтническом государстве (тогда это могут быть этнические конфликты); между группами интересов (функциональные конфликты), между Центром и периферией (территориальные конфликты) и т.д. Таким образом, социальные/классовые конфликты могут также стимулировать как регионализацию, так и регионализм.

Дальнейшее развитие национальных государств, не только в Европе, но и во всем мире, усиливало, как и продолжает усиливать сейчас, тенденцию к регионализации, особенно это стало заметно, начиная со второй половины XX века, когда подавляющее число государств подвергалось структурным перестройкам, в результате которых, наряду с прочими изменениями, происходила реорганизация локальной власти, в результате чего появлялись новые формы локального партнерства, содействующие развитию местных ресурсов. Это способствовало тому, что регионализация стала находить свое выражение не только в структурировании политического пространства, но и в принятии решений и в несении за них политической ответственности /140, с.183/. Таким образом, она стала включать в себя структурное изменение государственной власти, выражающееся, прежде всего, в ограничении государственного контроля и регулирования и это, в целом, приводит к повышению политического значения региона.

Сегодня регионализацию рассматривают в качестве движущей силы интеграции Европы. Политика когерентности, характерная для федерализма, оказала воздействие на активную институционализацию регионов. В девяностые годы регионализация охватила почти всю Европу: только в 1994 году были образованы, например, в Ирландии 8 региональных органов власти, в Португалии – 5 региональных координационных комитетов, в Финляндии – 20 региональных советов; в Греции, несколько раньше, в 1986, образовались 13 регионов и т.д. /170, с.7/. Взлет региональной политики в последние несколько десятков лет в мире способствовал лоббированию интересов регионов в процессе объединения, главные требования которых выражаются дефинициями “приоритеты” и “распределение средств”.

Различные цели политики регионов, а также – различные причины и способы регионализации дают возможность выделять ее различные типы, часть из которых характерна для федерализма, а часть – для децентрализованных унитарных государств.

### *1.3. Типология регионализации*

Административная регионализация, под которой понимается такая организация правления, при которой предусмотрено: а) подчинение локальной и субнациональной власти высшим инстанциям, б) наделение правовой автономией, в) политический и правовой контроль со стороны высших инстанций, г) наделение функциями, нацеленных на содействие регионального экономического развития и на поддержание мобилизации местных территориальных объединений и хозяйственных органов /там же, с.11/. Административная регионализация превалирует в большинстве постсоциалистических стран, в т.ч. и в РФ.

Регионализация, вызванная наличием территориальных объединений, которая отличается от административной тем, что происходит при помощи децентрализованных институтов, действующих в рамках своих собственных полномочий. Из федеративных государств, такой тип регионализации наблюдается в ФРГ, из децентрализованных унитарных – в Финляндии, Ирландии, Дании. Например, в ФРГ регионализации способствует сотрудничество между локальными территориальными корпорациями (объединениями), существующими в землях. Подобного рода объединения и их представительные органы, защищая свои (местные) интересы, имеют возможность оспаривать региональные задания и/или заказы.

Региональная децентрализация, под которой понимается создание или замена нового территориального объединения собственно регионом. В этом случае регион наделяется специфическим институциональным признаком, выражаемым в применении общего регулирования территориальных объединений с такими же правами, как и существующие территориальные объединения, но, которые, тем не менее, отличаются, во-первых, большей сферой управления, в которую они включены и, во-вторых, своими компетенциями, которые имеют, в основном, экономическое назначение. Классическим примером этого типа регионализации является Франция. Из числа постсоциалистических стран – Польша, Чехия /там же, с.12/.

Политическая или институциональная регионализация. Сразу следует заметить, что государств, относящихся к такому типу, немного. Кроме того, институциональную регионализацию принято относить к одному из типов федеральной системы – конституциональной регионализации /57, с.107/.

В правовом отношении политическая регионализация отличается от региональной децентрализации передачей законодательной власти региональному собранию, а также – обширными компетенциями, содержание которых определяется и гарантируется конституционными предписаниями, плюс такой

формой исполнительной власти, которая содержит в себе признаки регионального правительства.

Однако политическая регионализация отличается от федерализма тем, что она не приводит к образованию параллельных органов власти. Хотя между государством и регионами возникают многочисленные формы институционального взаимодействия и сотрудничества, но регионы не участвуют посредством своего представительства в осуществлении национальной законодательной власти. В то время как федерализм предусматривает равенство прав федеративных единиц, политическая регионализация сводится, в общем, к асимметрии институтов и компетенций, которая означает, что политическая регионализация является результатом признания этнических, культурных и лингвистических особенностей конкретного мультикультурного общества. Поэтому политическую регионализацию можно назвать еще и институциональной регионализацией, примерами которой являются Каталония, Страна Басков в Испании, Сицилия в Италии, Фландрия в Бельгии и т.д.

Федерированная регионализация означает регионализацию, осуществляемую через федерированные органы власти. Федеративное государство претерпевает регионализацию прежде всего потому, что оно представляет собой объединение государственных образований, наделенных территориально-региональными и/или этническими “линиями разделения”. Так, в Бельгии регионализация, усиленная регионализмом, привела к необходимости создания федеративного государства, что объясняется потребностью, с одной стороны, в расширении автономии отдельных составных частей государства, а с другой, – в структурировании бельгийского государства таким образом, чтобы могло аккомодировать увеличивающуюся автономию. В то время как в Швейцарии федерализм способствует “абсорбции” регионализма и нейтрализации его центростремительных проявлений, в Бельгии он вызвал необходимость федерирования пространства, но при этом следует подчеркнуть, что если в Швейцарии государственной концепцией является, безусловно, федерализм, то в Бельгии – регионализация.

(Следует отметить, что федерализм, как таковой, не обязательно должен быть выражением регионализации, но его институты испытывают его безусловное и значительное влияние).

В той или иной степени, регионализация побуждает федеральные органы власти передавать соответствующие компетенции территориальным образованиям и признавать их в качестве регионов. Это означает, что с регионализмом, который сопутствует регионализации в современной государственной политике, нельзя бороться, скорее, необходимо вырабатывать совместную политику заинтересованности регионов и Центра во включение их на равных основаниях в интегрированное федеральное пространство.

Регионализацию нельзя оценивать однозначно: плохо или хорошо, т.к. она представляет собой одновременно и шанс для государства, стремящегося сохранить свою целостность, обеспечив условия для выражения многообразия, и риск, связанный с автономизацией, а в отдельных случаях, и этнизацией территорий, и повышением региональных требований по отношению к Центру –

все это достаточно сильно обнаружилось в России, начиная с конца восьмидесятых годов и в течение последующего десятилетия.

#### *1.4. Динамика регионализации и реформирование федерализма в России*

Распаду СССР в значительной степени предшествовала недалёковидная, а потому и неэффективная региональная политика (особенно в последний период его существования, т.н. “перестройка”), которая привела к резкому подъёму регионализма, в первую очередь, в этнических субъектах федерации. И если распад СССР в начале девяностых годов и образование новых 15 государств (на месте бывших союзных республик) можно считать результатом завершившегося процесса регионализации, усиленного регионализмом, то происходящая в дальнейшем дифференциация политических структур ряда регионов в конце девяностых годов – выражением затяжного процесса регионализации. Здесь формула проста: чем больше Центр теряет контрольных функций над единством политического и территориального пространства, тем больше их (функций) приобретают регионы. Поэтому дальнейшая регионализация в России означает перемещение власти из Центра в регионы.

Следует отметить, что не только опасен факт такого перемещения, который может повлечь за собой дисбаланс структуры власти, но и значительное ускорение этого процесса, стимулирующего не только регионализацию, но и регионализм. Неконтролируемая регионализация не может не оказать определенного (чаще всего, негативного) влияния на складываемую федеральную систему, т.к. строительство федерализма в России происходит в условиях неокрепших структур демократии, когда регионы, пережив “парад суверенитета”, всё еще далеки от настоящей самостоятельности в управлении (самоуправления). Однако увеличение роли различных групп давления (финансово-экономических, промышленных и т.д.), партийных лидеров и т.п. в процессе принятия решений способствует формированию независимой от центральной власти региональной элиты. Конечно, здесь речь идет о тех региональных элитах, которые управляют регионами-“донорами” сегодняшней российской экономики, поэтому перемещение власти из Центра происходит преимущественно в эти регионы, что еще больше усиливает неравенство регионов и нарушает баланс федеральной системы. Поэтому ключевым вопросом российского федерализма становятся отношения между Центром и регионами, а целью – достижение баланса федеральной системы, в результате которого можно было бы удовлетворить интересы наибольшего числа групп населения и осуществить ожидаемое сотрудничество в едином государстве. Для этого необходимо добиваться как можно большего равновесия всех политических сил как по горизонтали (ветви власти, политические партии, общественные движения, конфессии, идеологии и т.д.), так и по вертикали (федеральные политические акторы и региональные элиты) и тем самым можно обезопасить российский федерализм от авторитарного централизма. Возможен и второй путь российской интеграции – “собирающие снизу”, который, теоретически сможет обеспечить процесс реинтеграции и

рецентрализации на совершенно новой, отличной от прежней, основе – федеральной, т.е. фактического равенства всех сторон союза. Сложность заключается в том, что регионализация противоречит российской традиции централизации. В связи с этим возникает вопрос, каковы же корни регионализации в России?

#### 1.4.1. Корни российской регионализации.

Они уходят в Московское государство, которое, начиная с XVI века, представляло собой жестко централизованное государство с сильно выраженной концентрацией власти в руках самодержца и его исполнительного органа и, соответственно, слабо организованной сословно-корпоративной и регионально-территориальной самостоятельностью. В результате этих обстоятельств централизм, с одной стороны, и постоянное угнетение и подавление общественного и регионального самовыражения, – с другой, превратились в едва ли не в имманентное состояние государства вплоть до XX века. Вряд ли стоит удивляться тому, что российская империя в XVII-XVIII веках претерпевала потрясающие ее основы мощные национально-освободительные движения, а в XIX и начале XX веках – революции и войны, одной из причин которых было растущее самосознание региональных акторов.

Распад российской империи в 1917 году на множество региональных и национальных отдельных образований едва ли можно объяснить только спонтанной реакцией на неожиданные повороты истории. Мощные центробежные силы, накапливая взрывную энергию, к этому времени готовы были прийти в движение. И новая (советская) власть, скоро почувствовав это, стала соответствующим образом реагировать на любые формы регионализации. Например, большевики усматривали огромную опасность для централизованного государства “нового типа” в традициях, особенностях уклада, религий и т.п., присущих многонациональным народам огромного многосоставного государства – России. Большим вызовом для советской власти были попытки “решения национального вопроса”. Разрыв между словом и делом лишь усугублял эту проблему: с одной стороны, текстуально (согласно конституциям 1924 и 1936 гг.) нациям предоставлялось “право на самоопределение, вплоть до отделения”, с другой стороны, – эти же конституции позволяли вмешательство центральной власти в дела национальных республик (Конституция СССР 1936 года, глава IV, статьи с 13 по 29) /6, с.170-171/. Смысл этого балансирования между демократией (“право наций на самоопределение”) и автократией (купирование самоуправления) состоял, с одной стороны, в необходимости привлечения на свою сторону

этнические народы для осуществления главной цели большевиков – построения нового социального порядка, с другой, – сохранения внутренней стабильности в многонациональном государстве с глубокими этническими противоречиями.

Социалистический федерализм способствовал развитию советского государства, но при этом создал государственно-правовую фикцию, которая удивительным образом сочетала в себе централизм с культурно-лингвистическими



уступками. “Право на отделение”, предоставленное советскими конституциями 1924 и 1936 годов союзным республикам, показывает, насколько велика была пропасть между теорией и текстом конституции, с одной стороны, и ее реализацией, – с другой. Это лишь подтверждает тот факт, что как Ленина, так и Сталина (и многих других строителей советского федерализма) если и можно отнести к сторонникам концепции федерализма, то лишь условно. Ленин придерживался мнения, что федерализм рано или поздно приведет к объединению различных национальностей в единое централизованное советское государство /там же, с.165,168/. Похожие взгляды выражал и Сталин, который в федерализме видел “переходную ступень” к будущему “социалистическому федерализму”, только в отличие от Ленина, Сталин придавал ему отчетливые “вели-корусские черты” /245, с. 4/.

Следует заметить, что регионализация в России всегда, как и сейчас, сопровождалась становлением, позднее, усилением самосознания этносов и защитой их собственных интересов. Поэтому регионализация и мультиэтничность в России представляют собой взаимосвязанные проблемы. Но несмотря на жесткие способы “решения национального вопроса” (вплоть до объявления отдельных этносов “врагами нации”, политики переселения отдельных народностей), а также – жесткую иерархизацию общественных отношений, тем не менее, в целом, срабатывали многообразные интеграционные механизмы в национальной политике, дополненные некоторыми уступками отдельным этносам. Так, существовала, т.н. квотная система, предполагающая участие определенного процента представителей от нацменьшинств в союзной политике, высших органах государственной власти и учреждениях федерального уровня /178, с.6-7/. Благодаря этой политике удалось интегрировать часть среднего слоя и политической национально-региональной элиты в советскую интеллигенцию – интернациональную социальную группу с размытыми чертами этнической принадлежности /245, с.4-5/.

Но корни регионализации уходят в мультиэтничность ровно настолько, насколько и в экономическое состояние России, которое национально-региональная элита нередко использует для укрепления своих собственных позиций внутри регионов и в противовес Центру. Поэтому не удивительно, что элиты в тех союзных республиках, которые стремились вернуться к своим национальным государственным традициям (страны Прибалтики, Армения, Грузия и т.д.) понимали этнический федерализм как мобилизацию своих народов против Центра (подробно об этом речь будет идти в следующем подразделе).

В экономической и политической системах Советского Союза ряд регионов занимал немаловажное место и обладал специфическими функциями в иерархической структуре централизованного государства. После смерти Сталина и особенно во времена правления Брежнева регионы организовывались в рамках центрального планирования и командного администрирования в большие свободные пространства. В регионах быстрее всего выполнялись те директивы, исходящие из Центра, которые в первую очередь благоприятствовали местной элите. Все чаще регионы стали выступать с конкретными политическими, экономическими или культурными требованиями по отношению к Цен-

тру. Постепенно отношения между регионами и Центром стали определяться политическим “торгом” или “делкой” и распределением власти и ресурсов. Поскольку шансы на успех каждого региона зависели от их конституционно-правового статуса внутри Союза, то и региональные элиты соответствующим образом идентифицировали себя с ним. Лояльность региональной элиты в эпоху Брежнева обменивалась Центром на федеральные ресурсы, так что уже к этому времени можно было говорить о сложившейся политической федеральной/ региональной/этнической элите /218, с.6-7/. С этой точки зрения, можно сказать, что корни регионализации произрастают из конкурирующей и/или конфликтной системы взаимодействия и/или борьбы между Центром и региональными структурами. Каждый регион пытался что-либо взять (приобрести) за счет вышестоящей иерархической структуры для расширения своего политического пространства и при этом стремился к собственной территориальной интеграции и контролю над своими ресурсами /245, с.7/. Таким образом, политические интересы региональных элит становились движущей силой регионализации.

Изменившаяся структура советского пространства и рынка усилили интенсивность регионализации во времена перестройки (1985-1991) и в какой-то мере подготовили почву для распада СССР. Именно в этот период – период правления Горбачева – региональным элитам де-юре было предоставлено право (де-факто они уже им обладали к этому времени) распоряжаться частью государственных ресурсов посредством денационализации и приватизации /там же/. На протяжении всех девяностых годов эта тенденция лишь усиливалась, кроме того, этому способствовала политика Ельцина “дарованной суверенизации”. При этом не уточнялось, что именно имел в виду Ельцин, наделяя суверенитетом субъекты федерации. В данном случае понятие “суверенитет” охватывало большой диапазон: от приобретения культурно-религиозной, политической свободы, экономической самостоятельности и до образования непрочной конфедерации суверенных государств на основе нового государственного порядка /см. 172, с.27-28/. Последующие события (попытка компартии вернуться к прежнему способу управления, путч 1991 года, борьба за власть между “демократами и недемократами”) способствовали ускоренной трансформации регионализации в регионализм/сепаратизм/ сецессию.

#### 1.4.2. Регионализация как вызов федеративному устройству России.

После распада СССР перед Россией вновь, как и после прекращения существования царской империи, обозначилась трудная задача: найти такие способы и средства переустройства государства, с помощью которых можно было бы справиться с дезинтегративными тенденциями и объединить интересы всех составных частей государства в единое целое.

Сегодня главная проблема реформирования российского государства по пути федерализма заключается в том, сможет ли федерализм формироваться “снизу”, т.е. по инициативе регионов, или он будет создаваться преимущественно “сверху”, т.е. посредством рецентрализации власти, оправданной необходимостью преодоления негативных тенденций децентрализации.

Все девяностые годы, вплоть до 2000 года, российское федеративное государство представляло собой слабое государство со слабой государственной властью /см.3/. Признаки этой слабости проявлялись в таких чертах, как:

-утрата российским обществом государственной идентификации (после распада СССР);

-отсутствие концепции долговременного стратегического развития страны, равно как и концепции региональной политики;

-фактическое несоответствие политических институтов, декорированных под демократические, но пока не ставшими таковыми, динамике общественно-экономических процессов;

-правовая необеспеченность интенсивно протекающих реформ и низкий коэффициент исполнительской деятельности органов власти;

-неотлаженность механизма взаимодействия между ветвями власти, выражающаяся в бездействии высших судебных органов власти (в первую очередь Федерального конституционного суда) при возникновении конфликтов между исполнительной и законодательной властью;

-низкий уровень законодательной инициативы со стороны федерального правительства (так, из 750 законопроектов, внесенных в Государственную Думу в 1996 году, только 188 были внесены правительством, причем 53 из них были законопроектами о ратификации международных договоров и соглашений /там же, с.8/.

Не способствует усилению власти также и расхождение между текстом конституции и реализацией ее положений, особенно во вопросу равенства статуса всех субъектов федерации. На практике активно (вплоть до 2000г.) осуществлялось развитие так называемого “договорного федерализма”, означающего, что разделение компетенций между Центром и регионами устанавливаются двухсторонним договором и соглашением. Но эта практика, к сожалению, плохо отработана, результатом чего нередко являются обнаруживаемые грубые противоречия между конституциями и/или уставами субъектов федерации и федеральной конституцией. Только в 1995-1996 годах в результате проверки министерства юстиции было выявлено, что почти 50% принятых в субъектах федерации законов не соответствуют федеральной конституции и федеральному законодательству /245, с.9/.

Кроме того, модель “социалистического федерализма”, унаследованная Россией от распавшегося СССР, из-за противоречия между территориальным и этническим принципом внутреннего государственного устройства, постоянно вызывает напряжение и конфликты в процессе становления новой федеральной системы. Фактически все годы реформ Россия стояла перед двойным вызовом: с одной стороны, надо было срочно реконструировать принципы управления старой системы, с другой, – одновременно бороться с распадом самого государства /3, с.7/. В ходе строительства новой российской государственности (РФ) обозначилась главная проблема – выравнивание интересов между федерацией, с одной стороны, и ее территориями, – с другой, т.е. речь идет о федеративном устройстве России, в котором упор делается на борьбу за разделение власти, материальных ресурсов, финансов, а также политического влияния между Цен-

тром и регионами. В связи со всеми этими проблемами, возникает вопрос о качественном состоянии российских регионов.

1.4.3. Классификация российских регионов по их материальному и властно-ресурсному состоянию.

Поскольку РФ представляет собой асимметричную федерацию, то анализ состояния регионов по основным параметрам дает возможность получить представление о пересекающихся проблемах регионализации и строительства нового (демократического) федерализма в России. Эта примерная классификация позволяет все регионы РФ разделить на две неравные группы: регионы-лидеры и “догоняющие” регионы /38, с.17-19/.

К регионам-лидерам относятся три подгруппы регионов:

1. Крупные (до 8 млн. населения) индустриально развитые регионы с реформаторской идеологией лидеров и относительным плюрализмом в политике и в СМИ, доноры федерального бюджета, обладающие самостоятельной региональной идеологией и развитыми многоплановыми отношениями с Центром (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Свердловская, Самарская области).

2. Регионы, ориентированные на умеренные реформы, в сочетании с курсом на независимость, промышленно развитые, ресурсные республики, имеющие особый тип отношений с федеральным бюджетом и персонализированный характер власти (Татарстан, Башкортостан).

3. Регионы со средним уровнем развития промышленности (как, например, Ульяновская область), ориентированные на решение собственных проблем за счет средств и методов, нередко противоречащих экономическому курсу Центра.

В регионах-лидерах уровень жизни в целом выше среднероссийского, они относительно стабильны в политическом отношении, обладают адаптационными ресурсами по отношению к меняющейся политике Центра. К этой группе, кроме перечисленных регионов, относятся также регионы-сырьевые монополисты: Саха (Якутия), Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Республика Карелия.

Ко второй группе, так называемых, “догоняющих” регионов относят те субъекты федерации, которые, хотя и ориентируются на тип развития регионов-лидеров, но при этом либо не располагают сопоставимыми возможностями (Краснодарский, Ставропольский, Приморский края, Челябинская, Кемеровская, Ростовская области), либо, не ориентируются на тип развития региона-лидера, но потенциально способны по нему пойти (например, такие области, как Ленинградская, Волгоградская и т.п.).

Классификация регионов на “доноров” и “реципиентов” (последних больше) указывает на неровный характер регионализации, что является одним из главных признаков асимметрии российского федерализма. В этом случае важной предпосылкой для функционирования всех элементов федерализма является наличие воли отдельных территориальных субъектов и различных общественных структур, стремящихся к сохранению целостности государства. Но

пока сотрудничество большинства регионов с Центром не достигло уровня, обеспечивающего их эффективного интегрирования.

Наблюдаемый рост так называемого “регионального самосознания”, означающего признание индивидов частью своего региона или местного сообщества, где экономическая особенность и/или принадлежность к определенной этничности представляют собой важные интегративные факторы, при слабой федеральной власти, усиливают регионализм. Поэтому укрепление регионов можно расценивать как положительный факт только при условии укрепления центральной власти.

В целом, российский федерализм отличается неравенством федеральных отношений и неустойчивостью федеральных институтов. Как показала практика десяти прошедших лет, мероприятия по реформированию федерализма не могли способствовать успешному его развитию, прежде всего в виду полустихийного и порой неуправляемого развития федеральных отношений, препятствующих выработке сбалансированной модели отношений “Центр–регионы”, а также – частых кризисов финансово-экономического развития. Все это усиливает “линии разделения” (в этом случае преимущественно по экономическому и социальному основаниям).

Постсоветская регионализация, осуществлявшаяся в условиях ослабления государственной власти (Центра), а главное – без общественного участия, ставит под сомнение перспективы развития федерализма в России.

### *1.5. Российский федерализм между желаемым и действительным*

Согласно Конституции РФ 1993 года Россия провозглашена демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст.1). Идея федерализма при разработке этой конституции рассматривалась в качестве основополагающей, что нашло отражение в понятии “федеративное устройство”. Если вспомнить последнюю советскую конституцию 1978 года, то в ней, несмотря на то что федерализм и здесь был провозглашен в качестве основополагающего принципа, данное понятие отсутствует, а вместо него употреблен термин “национально-государственное устройство” (ст.70). Поэтому следует отметить, что Конституция РФ 1993 года была первой в истории российского государства конституцией, установившей федеративное устройство страны.

Признаки российского федерализма приводятся в первой главе Конституции РФ. Статья 4 устанавливает принцип суверенитета РФ и верховенство конституции и федеральных законов на всей территории РФ. Суть ч.1 ст. 4 состоит в провозглашении суверенитета, который предполагает верховенство и единство государственной власти федерации. Еще более важно верховенство федеральной власти по отношению к власти любого субъекта федерации /24, с.104-105/.

Статья 15 закрепляет положение о верховенстве конституции в системе всех других правовых актов, действующих на территории России. Это положение уточняется предписанием, согласно которому законы, а также иные право-

вые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить федеральной конституции /там же, с.153-154/.

Для понимания структуры российского федерализма важно содержание ч. 1 и ч. 4 ст. 5: ч.1 содержит перечисление равноименных субъектов федерации – республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ, в ч. 4 уточняется, что все субъекты равноправны. Хотя здесь совершенно очевидна даже текстуальная иерархия (очередность расположения равноименных федеративных единиц), не говоря о фактической иерархии, существующей между субъектами федерации.

По конституции федеративная структура России базируется на принципе государственной интеграции, единстве государственной системы власти, разделении власти, разграничении компетенции между федеральными органами и органами субъектов федерации, а также – на равноправии и самоопределении народов РФ (ч. 3 ст. 5). Государственная целостность страны обеспечивается единством и неприкосновенностью ее территории, единым экономическим пространством, которое не допускает установление таможенных границ, сборов, пошлин и т.д. /там же, с.109/.

Однако опыт строительства российского федерализма показывает, что нередко он оказывается мифом, т.к. идеальному содержанию федеральной конституции (например, положение действующей конституции России “равноправие субъектов федерации” на практике означает их разностатусность) противоречат реально складываемые отношения между национальной и субнациональными территориями.

Рассматривая российский федерализм через призму регионального фактора, можно выделить три характерных его особенности.

Во-первых, он представляет собой государственную форму, разработанную “верхами” и предложенную “низам”, т.е. складывание этой формы происходит “сверху”. В противоположность большинству существующих (и существовавших ранее) федеративных государств, которые формировались “снизу” посредством заключения отдельными территориями между собой свободных союзов, а также – делегирования Центру местными и/или региональными властями те компетенции, которые образуют союзную (федеральную) власть, российское федеративное государство складывается “сверху” за счет зачастую необдуманной передачи не только функций и полномочий на места, но и государственного суверенитета. В данном случае федерализм предстает не как совокупность территориальных единиц, образующих единое целое – федерацию, а как наличие территориальных единиц внутри федерации, т.е. территории не образуют (формируют) федерацию, а находятся в ее составе, о чем гласит ч.1 ст. 65: “В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации” и далее идет перечисление 89 субъектов РФ. Соответствующим образом и власть в государстве разделена между федерацией, которая представляет собой центральную власть, и ее субъектами. Таким образом, если исходить из текста Конституции, то можно обнаружить несколько иное понимание федерального, чем выражение его на практике и этим не преминут пользоваться отдельные субъекты федерации. Так, Кабардино-Балкария интерпретирует свой

суверенитет исходя из того, что федерация обладает таким объемом власти, что часть ее передает своим субъектам /29/. В данном случае получается, что власть субъекта превалирует над властью федерации. Как заметил германский юрист и политолог (ныне профессор университета Пенсильвании) А.Хайнеманн-Грюдер, в случае с российским федерализмом применима читаемая наоборот формула из германского государственного права “Landesrecht bricht Bundesrecht” (дословный перевод звучит так: “право земли ломает федеральное право”, что следует понимать как “право земли имеет перевес над федеральным правом” в противоположность германскому федерализму, где “Bundesrecht bricht Landesrecht”, т.е. федеральное право имеет перевес над правом земли /128, с.682/.

Во-вторых, российский федерализм, по существу, является “конституционно-текстуальным”, т.е. это федерализм, который в большей степени проявляется в тексте конституции, чем в реалиях. А в связи с тем, что разделение власти между Центром и регионами стало оформляться через систему договоров (т.н. “договорной федерализм”), в результате чего между федеральным правительством и более, чем половиной регионов были подписаны договоры и соглашения о сотрудничестве, охватывающие различные сферы общественно-политической жизни государства, то экономически наиболее сильным регионам удалось добиться юридически и фактически посредством политического торга с Москвой государственной независимости /43, с. 95-96/.

В-третьих, российский федерализм базируется на асимметричном принципе федеративного устройства, означающем, что разделение федеративных единиц осуществляется по двум признакам – территориальному и этническому, что противоречит положению федеральной конституции о равноправии всех субъектов федерации (ч. 3 ст. 5). Асимметрия проявляется также и в фактической разностатусности субъектов федерации, что опять-таки противоречит федеральной конституции, дословный текст которой в этом отношении гласит: “республика (государство) имеет свою конституцию... край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав” (ч. 2 ст. 5). Это означает, что фактически республиканским конституциям дозволено противоречить федеральным конституциям. Эта проблема нашла свое выражение в двустороннем договоре между РФ и Республикой Татарстан, который, согласно его содержанию, основан на двух конституциях, как юридически равноправных (в то время, как очевидно, что федеральная конституция обладает повышенной юридической силой по отношению к конституциям и уставам всех субъектов федерации). Сам текст федеральной конституции дает для этого основание: в нем не установлена юридическая иерархия федеральной конституции и республиканских конституций, что сказалось на ряде республиканских конституций, которые даже позволяют себе положение об изменении государственно-правового статуса посредством регионального референдума. Подобные изменения можно расценить, как заявление о своем праве на сепессию. Так, Конституция Бурятии связывает свое право на сепессию с возможным одобрением этого более, чем 50% граждан Бурятии в результате референдума.

Области и края, будучи в юридическом отношении такими же субъектами федерации, как и республики, не являются в отличие от последних государственными образованиями, т.к. им предоставляется право иметь не конституции, а уставы. Некоторые уставы содержат формулировки, нацеленные на выравнивание своего статуса до статуса республики, о чем свидетельствует, например, введение положений об уставном суде и бикамерализме законодательного органа.

В некоторых областных уставах (например, Свердловской области), точно также, как и в республиканских конституциях, регулируется вопрос о гражданстве, т.е. область в данном случае претендует на право регистрации граждан, проживающих в ней, как это делается в республиках. Некоторые уставы краев и областей (например, Ставропольского края и Московской области) содержат такие понятия как “жители области”, но при этом в этих уставах отсутствует юридическое содержание этого понятия. В данном случае понятие “житель” противоречит федеральной конституции, т.к. в этих уставах за ними (“жителями”) закрепляются основные права, относящиеся согласно федеральной конституции к правам граждан РФ /13, с.92/.

На асимметрию российского федерализма сильнейшее влияние оказывает субъективный фактор, а именно, поведение (в т.ч. и принятие решений) политических акторов, часто вносящих противоречие между федерацией и регионами. Именно этот фактор способствует тому, что российский федерализм практически невозможно дефинировать: классическое определение ему не подходит, а особенности его таковы, что не укладываются в общепринятое понятие федерализма, поэтому пока о нем можно говорить лишь в отдаленной перспективе.

У российских политиков взгляды на федерализм в России и на интегративные силы, способные обеспечить целостность федерации, прямо противоположные. Так, С.Шахраю такая сила представляется в виде практики заключения договоров и соглашений, которая, по его мнению, должна привести к “собиранию России” и укреплению федерализма /56, с.157/. Другие придерживаются мнения, что интенсивность регионализации разрушает непрочные основы российского федерализма, по причине чего Россия может свернуть на путь конфедерации, который приведет ее к “феодалным княжествам”, т.к. Центр не в состоянии удерживать власть в своих руках /см.13, с.93/.

Эти противоречивые оценки имеют двойственное значение: с одной стороны, в России нет ясных и конструктивных представлений о федерализме на государственном уровне, т.е. отсутствует государственная концепция федерализма. Текст конституции, описывающий основы федеративного устройства России, не содержит концептуальной стратегии российского федерализма, а кроме того, значительно расходится с практикой, что делает российский федерализм неопределенным и размытым. Отчасти это можно объяснить тем, что российский федерализм, строительство которого было вызвано демократическими преобразованиями в стране, не имеет своей исторической традиции (фактическое отсутствие или слабо выраженное разделение власти и самоуправления), отсутствие федеральной политической культуры и т.д. /245, с.15/. Но с другой стороны, многосоставность российского государства заставляла прибе-



гать к объединительным формам с момента объединения княжеств вокруг Москвы и вплоть до создания империй. Главным признаком объединительных форм российской государственности была централизация власти, которая если и допускала самоуправление, то весьма в специфических формах (казачьи поселения на окраинах империи и т.п.) и под жестким контролем Центра. Со-управление, составляющее основу современного федерализма, пока должного развития в России не получило. Главной причиной неразвитости современного само- и долевого управления заключается в слабо выраженном разделении власти.

#### *1.6. Разделение власти между Центром и регионами – основная проблема российского федерализма*

Т.Гоббс в “Левиафане” (ч. 2, глава XXIX) говорит о том, что одной из существенных причин распада государств является несовершенное их конституирование по причине “недостатка умения создавать справедливые законы, чтобы сообразовывать с ними свои деяния” /8, с.250/. Если обратиться к сегодняшнему “несовершенному конституированию” Российской Федерации, то приходишь к выводу о релевантности этого предположения Гоббса в отношении российской государственности XX-начала XXI веков, т.е. часто возникающие противоречия между Центром и регионами во многом объясняются расхождением между принимаемыми законами и их исполнением.

В связи с тем, что взаимоотношения между Центром и регионами определяются объемом власти этих двух сторон, возникает вопрос, насколько независимы и самостоятельны регионы и как велика власть Центра. На первый взгляд, эта проблема разрешается имеющимися правовыми документами: Договором Федерации от 31 марта 1992 года, подписанным между федеральными органами и органами субъектов федерации, Конституцией РФ 1993 года и последовавшими вслед за ними двусторонними договорами и соглашениями. Так, уже спустя два месяца после принятия федеральной конституции 15 марта 1994 года, был подписан первый договор между РФ и Татарстаном, затем последовало подписание договоров с другими республиками (Кабардино-Балкарией – июнь 1994 года, Башкортостаном – август 1994 года и т.д.). С начала 1996 года были заключены первые соглашения и договоры с областями и краями (Свердловской, Калининградской, Оренбургской областями, Краснодарским краем и т.д.). К 1999 году было подписано более 40 договоров, более 200 распоряжений и дополнительных соглашений между федеральными органами и органами субъектов федерации о разграничении власти /38, с.16/. Однако качество этих договоров и соглашений заставляет усомниться в рациональности их подписания. Так, спустя всего несколько месяцев, федеральное правительство после того, как оно подписало двустороннее соглашение с Саха (Якутией), издало дополнительное распоряжение, предоставляющее бóльшую свободу для экспорта/импорта, чем это было предусмотрено соглашением, а также – разрешение на продажу алмазов. Получилось, что это дополнительное распоряжение, содержащее значительную уступку со стороны Центра региону по своей силе (не только юридической, но и, судя по последствиям, политической, и экономической) превысило двухсторонний договор /13, с.95/.

Начавшийся в 1994 году процесс двухсторонних переговоров и явившийся следствием развития конституционно-правовых норм, в определенной степени был выражением политического “торга” за адаптацию принятой в 1993 году Конституции РФ к специфическим ситуациям в регионах. И для того, чтобы завоевать расположение к себе тех или иных регионов, а в отдельных случаях ослабить сепаратистские устремления, Центр пошел на большие уступки и предоставил им исключительные права. Особенно громко заявила в ту пору о своих правах на суверенитет региональная элита (в первую очередь, тех регионов, которые располагают сильным экономическим потенциалом или полезными ископаемыми). С помощью такого средства давления этим регионам удалось в результате договорной практики расширить свои компетенции и привилегии. Большой же части регионам-реципиентам (в отличие от регионов-доноров) подобные двусторонние соглашения Центром не предлагались. Политика “договорного федерализма” в том виде, в каком она осуществлялась до 2000 года, в большинстве случаев мешала достичь стабилизации федерального бюджета. Число регионов-доноров при прежней политике взаимоотношений Центра и регионов продолжает снижаться и сейчас, в то время как экономический дисбаланс регионов увеличивается, т.к. именно те регионы, которые в переговорном процессе с Москвой получают наибольшие льготы и выгоды, меньше других платят федеральные налоги /29, с.190-191/.

На складываемые отношения между Центром и регионами оказывают влияние два основных фактора: а) экономический вес региона и б) поведение региональной политической элиты, роль которой существенно возросла в девяностые годы. Последний фактор способствовал тому, что обмен между двумя сторонами (Центром и регионом) все чаще происходит на равных, в отличие от советского федерализма, когда отношения между союзом и его субъектами строились на патримониальной основе. Это, прежде всего, объясняется тем, что после принятия Конституции РФ региональное политическое руководство (губернаторы, президенты) стало избираться народом, а не назначаться “сверху”, что дает ему (руководству) ощущение независимого от Центра правления. Таким образом, представительство на местах в определенной степени дистанцирует региональную политическую элиту от Центра. Москва теперь не может, как это было раньше, не только собственноручно отстранять избранного народом главу исполнительной власти субъекта федерации, но и координировать должным образом отношения на различных уровнях управления (федеральный – региональный), что существенно ослабляет государственную власть и мешает преодолению дезинтеграционных процессов.

Говоря об интенсивности регионализации, нельзя не обратить внимание на неравномерный характер этого процесса: тогда как этнические субъекты федерации переживают бум регионализации, территориальные (особенно те, которые не относятся к числу экономически сильных) – продолжают полностью зависеть от федерального правительства, плохо справляются с хозяйственными, социальными или экологическими неурядицами (т.е. плохо самоуправляются), постоянно обращаясь за помощью к Москве. Демонстративная “государственная независимость” этнических регионов от Центра, с одной стороны, с другой,

– социально-хозяйственная зависимость от него же многих территориальных регионов создают трудно преодолеваемый дисбаланс в федеральных отношениях России.

Такая модель отношений, сложившаяся между Центром и регионами, – эгоистически-потребительская со стороны регионов и “патронажная” со стороны Центра – резко ограничила возможность развития института переговоров, попытка формирования которого была предпринята практикой договорного процесса. Эта практика договорного федерализма показала, что консенсус регионов и федерации носит временный характер, что российский федерализм пока остается под вопросом.

Развитие политической системы федерализма и отношения, складывающиеся между регионами и федерацией, позволяют говорить о них, как о мало-связанных между собой процессах. Укрепление и стабилизация структуры федерации возможны только в том случае, если регионы в лице, прежде всего, политических акторов осознают необходимость регулятивной функции Центра, как это и должно быть (и есть в странах классического федерализма) в любом федеративном государстве. Со своей стороны и Центр должен не только принимать во внимание специфические интересы регионов, но и проявлять политическую волю, добиваясь исполнения принимаемых решений. Пока можно лишь констатировать, что слабость и неодинаковость отношений центральной власти к различным регионам, заставляя и подталкивая регионы заботиться только о собственных интересах, часто в ущерб интересам федерации в целом. Именно поэтому следует помнить о том, что к распаду СССР привела, скорее, не сила периферии, а слабость Центра, /см. 39, с.180/.

### Резюме

Федеральные системы, также как другие децентрализованные системы с глубокими “линиями разделения” содержат в себе “потенциал изменения”, заключающийся, прежде всего, в нарастающей тенденции регионализации.

Россия находится в сложном состоянии поисков внутренних межправительственных компромиссов между различными уровнями власти как по вертикали, так и по горизонтали. При таких обстоятельствах федерализм можно рассматривать как один из возможных способов регулирования регионализации, способный в транзитных федеративных государствах вызывать регионализм/се-паратизм/сецессию.

Слабой стороной использования федерализма в российской региональной политике является отсутствие четко установленных “правил игры” для всех составляющих союз единиц, изменение которых нередко происходит спонтанно, без предупреждения сторон, поэтому регионализация в России балансирует на грани дезинтеграции.

## **2. Федерализм и мультиэтничность**

### *2.1. Этнический и не-этнический федерализм*

Как известно, одной из наиболее заметных “линий разделения” в много-составном обществе является этничность,<sup>45</sup> которая в отдельных случаях может быть использована в качестве принципа организации федеративного государства. Такие федеральные системы принято называть этническими (в прошлом – СССР, Югославия, ЧССР), в настоящем – РФ, Эфиопия, Мьянма). Швейцарский политолог Г.Эро в основу классификации федеральных систем кладет именно этот принцип и, соответственно, делит их на не-этнические и этнические /130, с.75/. Не-этнические федерации могут возникать либо в гомогенном обществе (ФРГ, Австрия), либо в гомогенизированном, т.е. ставшим гомогенным в результате того, что разные нации и народности, получившие свое происхождение и/или проживающие в данной федерации по тем или иным причинам отказываются от родного языка в пользу языка большинства, а затем, в результате адаптации перенимают и культуру этого большинства (США, Австралия, Бразилия) /там же, с.76/. Исключение составляет Швейцария, т.к. по всем признакам это мультиэтническое государство, в котором проживает разноязычное население, говорящее на четырех языках (немецком, французском, итальянском и ретороманском), получивших статус государственных.<sup>46</sup> Однако в основе федеративного устройства Швейцарии лежит не этнический принцип, а территориальный и деление страны на кантоны происходит, в первую очередь, по историческому и экономическому основаниям. И хотя 16 кантонов из 26 (6 из которых являются полукантонами) считаются местом расселения немецкоговорящих, которые составляют около 63,7% от всего населения Швейцарии, тем не менее, этнические немцы проживают и в других кантонах. А часть кантонов (Берн, Фрайбург, Валлис, в которых проживают граждане в основном говорящие на немецком и французском) является смешанной в лингвистическом отношении /66, с.4/.

В основе этнической модели федерализма лежит предпочтение территориальной системы персональной. Швейцарский же федерализм не является этническим, т.к. здесь отдается предпочтение персональной системе, а политическое и правовое устройство кантонов не предполагает этнического фактора. Исключение составляет образование кантона Юра (Жура), когда религиозное меньшинство северной части Юра в результате упорных устремлений создать свою автономию, добилось отделение ее от Берна путем референдума 21 июня 1974 года, что послужило основанием в 1978 году включить Юра на правах кантона в Швейцарскую конфедерацию.

Смысл этнического федерализма<sup>47</sup> можно раскрыть через устремление

---

<sup>45</sup>В данном случае под этничностью понимается, во-первых, групповая идентичность, т.е. организация части людей, принадлежащих к одному этносу, в определенную группу и, во-вторых, солидарность и принятие индивидуального членства в такой группе; этничность – это форма взаимодействия между культурными группами, действующими внутри большой общности. Проявление этничности является результатом контактной ситуации и межэтнической борьбы за власть /28/.

<sup>46</sup> Каждый кантон устанавливает официальный язык (в отличие от государственных языков их всего три: немецкий, французский и итальянский), действующий на его территории. Официальный язык – язык наибольшей языковой группы населения.

<sup>47</sup> Причины этнизации федеральной системы в каждом отдельном случае специфические (например, в России корни этнического федерализма уходят в идеологию социалистического федерализма) /см.53/; с некоторой на-

различных этносов, проживающих в едином государственном пространстве, к созданию своей *территориальной* автономии. Если этническое меньшинство ограничивает свои устремления правом на культурное самоопределение в рамках другого, гораздо большего сообщества, то речь будет идти о национально-культурной автономии. Если этническое меньшинство стремится к территориальному самоуправлению, а не только национально-культурному (т.е. не только газеты будут выходить, и радио вещать и т.д. на языке такого-то меньшинства, но и полицейский, и чиновник, т.е. государственные служащие будут говорить на языке именно этого меньшинства), участвуя при этом в со-управлении, то здесь на первое место выступает территориальная автономия. Поэтому для более точного определения этнической федеральной системы необходимо учитывать наличие одного из двух или обоих факторов, лежащих в его основе: а) персональная система (т.е. наличие культурной автономии) и/или б) территориальная система, определяющая этническую территориальную автономию. Исходя из этих двух посылок, в принципе, можно говорить о двух формах этнического федерализма: национально-культурной автономии и территориальной автономии /там же, с.76/. Последняя по сравнению с первой представляет собой радикальную форму этнического федерализма. Различие между ними состоит в следующем: а) этническая территориальная автономия означает территориальную идентификацию отдельных этносов и возможность реализовывать самоуправление; б) культурная автономия – культурную идентификацию, выраженную в праве каждого этноса реализовать себя в сфере родного языка, конфессии, творчества, т.е. в сфере культуры. Это различие принципиально важно, т.к. в ряде мультиэтнических государств (преимущественно тех, кто находится в состоянии транзита) довольно остро встает проблема разделения территориальной власти по этническому признаку.

Защита территориально-этнической и/или региональной идентификации обещает быть, по мнению Элазара, одной из главных политических проблем нового столетия /99, с.322/. На сегодняшний день в мире насчитывается около трех тысяч этнических (в т.ч. и племенных) групп населения, претендующих на такую идентичность. Из приблизительно 180 существующих в мире государств, 170 – имеют мультиэтническую структуру. Почти половина этих государств использует федеральные принципы управления, а наиболее часто из них такие, как самоуправление, соуправление (или доленое управление) и разделение политической власти по вертикали /там же/. Проблема современного мироустройства заключается в растущем требовании многих этносов, не имеющих своей государственности, территориальной идентификации, что, как известно, не может не происходить за счет других этносов. Это приводит (как и приводило ранее) к постоянным межэтническим конфликтам, поэтому вопрос об экстеррито-

---

тяжкой можно отнести к этническим федерациям Индию и Мьянму: Индия разделена на 25 штатов, являющиеся административно-территориальными образованиями, которые основаны по принципу языковой общности, и 7 союзных территорий; Союз Мьянма состоит из 7 национальных и 7 административных областей, хотя конституция 1974 установила унитарную форму государственного устройства. На сегодняшний день к этническим федерациям, кроме РФ, можно отнести Эфиопию (Федеративная Демократическая Республика Эфиопия), государственное устройство которой состоит из 9 штатов, образованных на этнической основе.

риальном этническом самоопределении в начале XXI века, как и в начале XX, становится более, чем актуальным.

## *2.2. Экстерриториальный федерализм и проблема национально-культурной автономии в России*

Идея экстерриториального федерализма и попытка воплощения ее на практике была предложена в начале XX века австрийскими социалистами К.Реннером и О. Бауэром для решения межнациональных и лингвистических противоречий в Австро-Венгерской империи. Свою идею они назвали “федерализмом на личной основе”, в противоположность обычному территориальному принципу /27, с. 94; 67/

Смысл теории национально-культурной автономии заключался, по мнению авторов, в том, что источником и носителем национальных прав должны служить не территории, а этнические союзы, конструируемые на основе добровольного личного волеизъявления. Персональную принадлежность граждан к тому или иному союзу должен был представлять институт кадастра (переписи), составленного на основе личных заявлений совершеннолетних граждан. Таким образом, институту кадастра придавалось такое же публично-правовое значение, как и этнической территории /см.33/.

Создаваемые на основе кадастров национальные сообщества, получали статус коллективного юридического лица, наделенного правом издавать законы в интересах своего национального сообщества в рамках действующей в данном государстве конституции, а также исполнять их. Для организации и деятельности органов самоуправления за ними закреплялось право налогообложения членов сообщества /там же/. Таким образом, национально-культурная автономия, осуществляемая постепенным, эволюционным путем, может лечь в основу деэтнизации государственности, способной ослабить напряжение в мультиэтнической федерации. В подтверждении этого тезиса можно привести опыт экстерриториального федерализма в тех странах, где, как и в России, сегменты географически слишком смешаны, и их автономность установлена помимо территориальной еще и на персональной основе (Нидерланды, Австрия, Бельгия и т.д.), однако в отличие от России, здесь сегментация по этническому основанию не предусматривает территориальной автономии.

Несмотря на то, что идея национально-культурной автономии в мультиэтнической России прививается с трудом (в определенной степени этому способствовало объявление ее партийно-коммунистической идеологией во времена социализма “враждебной буржуазной идеей”, “анти-марксистской буржуазно-националистической программой решения национального вопроса” и т.п.), дезинтеграция по этнополитическому основанию, существовавшая в скрыто-открытой форме, как в досоветский, так и в советский периоды, явственно обнаружилась в России после распада СССР. И это заставило, как государственные органы (начиная с утверждения в 1992 году федеральной концепции национальной политики Советом Национальностей Верховного Совета РСФСР), так и различные научные коллективы, общественно-политические движения

(например, “Сенежский форум”) разрабатывать различные варианты федеральной концепции национальной политики, прямо и/или косвенно затрагивающей российский мультиэтнический федерализм. Так, концепция национальной политики полиэтнического федеративного государства, содержащаяся в Указе Президента РФ “Концепция государственной национальной политики РФ” от 15 июня 1996 года, была ориентирована на укрепление федеративного государства через развитие национально-культурной автономии. В этом Указе и в последующих правовых актах были достаточно ясно определены цель, стратегия и принципы ее реализации. Национально-культурная автономия выступает как дополняющая федеративное устройство страны форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. 1 ФЗ “О национально-культурной автономии”, вступившего в силу в июне 1996 года). Согласно ст. 4 этого закона “право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение”. Иначе говоря, национально-культурная автономия не является государственной организацией национальной (этнической) общности и не предоставляет права на этно-государственное самоопределение. Данный закон отверг даже содержащуюся в одном из проектов закона возможность образования местных единиц национально-территориального самоуправления: национальных районов, поселков, сельских и иных поселений.

Национально-культурная автономия, в соответствии со ст. 2 этого закона, предусматривает следующие принципы:

- свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности;
- самоорганизация и самоуправление;
- многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии;
- сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой;
- уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей;
- законность.

Федеральный закон предусматривает обеспечение национально-культурной автономии такими правами как:

- получение поддержки со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимой для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- обращение в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления с целью выражения своих национально-культурных интересов;
- создание средств массовой информации в порядке, установленном законодательством РФ, получение и распространение информации на национальном (родном) языке;

-сохранение и обогащение исторического и культурного наследия, право свободного доступа к национальным культурным ценностям;

-следование национальным традициям и обычаям, возрождение и развитие художественных народных промыслов и ремесел;

-создание образовательных и научных учреждений, учреждений культуры и обеспечение их функционирования в соответствии с законодательством РФ;

-участие через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций и т.д.

Этот Федеральный Закон фокусирует внимание на организационные основы национально-культурной автономии, которые определяются спецификой расселения граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий. Последние предусмотрены этим законом на всех уровнях: местном (городском, районном, поселковом, сельском), региональном, федеральном. Закон отказался от более радикальной позиции, в соответствии с которой национально-культурная автономия должна быть формой национально-территориального самоуправления национальностей и национальных меньшинств. Однако, несмотря на своевременность и рациональность принятого закона, он не возымел должного действия, на наш взгляд, потому, что, во-первых, сама идея национально-культурной автономии не до конца понята многими национальными лидерами, которые воспринимают ее с сомнением и усматривают в ней попытку демонтажа этнической государственности со стороны федерального Центра. Во-вторых, слабая просветительская работа среди населения и недостаточно четкое формулирование политическим руководством страны цели и способов реализации политики НКА не могут не сказываться на низком уровне информированности русских и титульных наций в республиках о содержательной стороне этой политики.

В-третьих, (а может быть эту причину следовало бы назвать и первой) отсутствие национальной (общефедеральной), детально проработанной концепции, содержащей конкретные и понятные каждому гражданину РФ цели, стратегию и тактику развития российского мультиэтнического государства, большую часть социальных преобразований и реформ сводит на нет. Кроме того, принимаемые законы слабо обеспечиваются не только подзаконными актами, но и механизмами их реализации особенно на локальном уровне. Вероятно, законодателю следовало бы пойти на предоставление национально-культурным автономиям права законодательной инициативы и возможности участия в выборах и представительства в органах власти на местном уровне, т.к. большинство этнических конфликтов возникает на местном уровне, в повседневной жизни людей, и поэтому зачастую решения и поведение местных органов власти оказываются

наиболее эффективными в урегулировании и предотвращении этих конфликтов. Использование национально-культурной автономии, как способа решения проблемы сосуществования различных этносов в пределах демократического многосоставного государства, в определенной мере должно способствовать этнической деэтнизации.

Следует заметить, что экстерриториальная автономия выходит за рамки



федеральной системы, она в той же мере присутствует и в децентрализованной системе: существуют персонально-этнические децентрализованные системы (сорбы в Германии, немцы в Северном Шлезвиге и т.д.) в отличие от территориально-этнических децентрализованных систем (Фарерские о-ва и Дания, Аландские о-ва и Финляндия и т.д.). Поэтому проблема территориального плюрализма с неизбежной остротой встает в подавляющем большинстве стран.

### *2.3. Территориальный плюрализм*

Территориальный плюрализм рассматривается как особое (географическое, этническое) выражение естественного права различных этнических групп на существование, самоорганизацию и участие в процессе принятия решений большинства. Причем, признание многообразия опасно заменять ускорением этого процесса, т.к. интерес к нему меньшинства и большинства расходится: меньшинство заинтересовано в скором признании, большинство – напротив. В этом случае федерализм может выступить в качестве средства, обеспечивающего признание разнообразия /96, с.94/ посредством установления статуса рассеянных групп, в котором можно выделить три вида: а) автономия (но в пределах культурной автономии); б) равный статус со специальными привилегиями (им, например, обладала Финляндия, входившая до 1917 года в состав Российской империи); в) общинное представительство /см. там же, с. 95/.

“Равный статус со специальными привилегиями”, на первый взгляд, воспринимается как антитеза. Возникает вопрос, почему, если статус равный, нужны специальные привилегии? Вопрос о привилегиях в мультиэтнических государствах довольно деликатный. С одной стороны, потребность в привилегиях объясняется тем, что изначально люди стремились, как и стремятся сейчас, быть свободными и равными не только как индивиды, но и как отдельные группы (сообщества), это означает, что большинство индивидов стремится идентифицировать себя со своей группой. Такое состояние Духачек называет “этноцентризмом”, которому подвержены все люди /там же, с.98/. Стремление индивида соотносить себя с членом группы, в которой он ощущает потребность – неотъемлемая часть концепции персонализма, которая, благодаря французским сторонникам теории интегрального федерализма (А. Марка, Д. Ружмона, М. Мэйо), тесно переплелась с теорией федерализма /см.171, с.45-46/.

Цель общинного или пропорционального представительства (которая иначе называется еще системой квот, например, применяется в Индии) состоит в ограничении приоритетов большинства специально предусмотренными квотами для меньшинства в законодательных, исполнительных и судебных органах власти /96, с.101/. Это, конечно, не гарантирует меньшинство от забаллотирования, но, по крайней мере, предоставляет ему возможность участвовать на различных уровнях в процессе принятия решений.

Нередко необходимость в привилегиях объясняется противопоставлением возможному диктату большинства, однако любая укоренившаяся система привилегий для меньшей части населения столь же опасна, как и сила большинства, т.к. точно так же способна привести к диктату этого мень-

шинства. В этой связи можно напомнить о том, что получение права на самостоятельность этнические меньшинства иногда рассматривают как “заглаживание вины” большинства. В США, например, объединения чернокожих, после того, как получили равные права с белыми, требовали переписывание американской истории, т.к. в ней черному населению, по их мнению, отводилось недостаточно места. Довольно часто эти объединения выступают за предоставление черным особых привилегий для получения образования, рабочих мест и т.д. /там же, с.102/. И если в 60-е годы так называемая “продвинутая” часть белого населения США поддерживала эти привилегии, то в 90-е годы, обнаруживается проблема необходимости защиты в иных случаях белого населения от чрезмерных привилегий черного населения.

Территориальный плюрализм сегодня, т.е. в период сложившихся национальных мультиэтнических государств, скорее, следует рассматривать как поддержку демократии, т.к. он нередко стимулирует не только право “на самоопределение”, но и сецессию.

#### *2.4. Сецессия и “право наций на самоопределение”*

Одна из первых федераций, которая ощутила на себе тяжелое испытание сецессии, была Швейцария, где в 1847 году католическая часть страны основала “Особый союз” (“Sonderbund”), устремления которого были направлены на отделение от Швейцарской федерации /112, с.36/. Как известно, в США в шестидесятые годы XIX века попытка отделиться южных штатов от федерации закончилась гражданской войной, в результате которой США всё же удалось отстоять целостность союза. В конце XX века гражданская война в Югославии привела к распаду этой федерации. Сегодня проблемы, связанные с сецессией, реально стоят перед такими крупными федерациями, как Канада, Индия, Россия.

Уже в течение почти ста лет идет спор между политиками федерального и регионального уровней (что, бесспорно, находит отражение в современной федералистике) по вопросу о праве на сецессию федеративных единиц. На первый взгляд кажется, что это право должно быть закреплено за каждым членом-участником добровольно созданного союза – федерации. Однако признание такого права нарушило бы демократический принцип большинства, т.к. составные части федерации являются субнациональными единицами государственного союза, а не свободными членами-государствами союза государств (конфедерации). Разница состоит в том, что решение одной субнациональной единицы о выходе из союза будет нелегитимным, поскольку для такого решения необходимо большинство голосов всех федеративных единиц. Другим аргументом, оспаривающим право на сецессию по желанию или требованию одного или нескольких субъектов являются возможные последующие изменения состояния федерации в целом, которые, по меньшей мере, будут непредсказуемыми.

Во второй половине XX века появилось немало федераций, в преамбулах конституций которых (в этих случаях положения преамбулы не наделены юридической силой) содержится мысль о праве на отделение федеративных еди-

ниц, однако следует заметить, что в подобных случаях, как правило, речь идет о федерациях, созданных на договорной основе. Поскольку образование такой федерации происходит по воле всех ее субъектов, то отсюда следует, что и роспуск ее может произойти по согласию большинства. Однако это юридическая сторона дела, которая, хоть и важная, но далеко не все решающая. Фактически же проблема сецессии выходит далеко за рамки юридических установлений. Это подтверждается тем фактом, что даже тогда, когда сецессия легитимирована и происходит в мирной форме с соблюдением всех юридических процедур, то ее последствия труднопредсказуемы: она может вызвать не только юридические (например, как быть с правом на сецессию относительно других членов федерации в дальнейшем, т.к. подобного рода прецедент может оказать разрушительное действие на федерацию), политические (как правило, сецессия вызывается длительными кризисами в управлении, поэтому, естественным образом, возникает вопрос, решит ли выход одной-двух федеративных единиц из состава союза проблему “неуправляемости” федеральной власти) и т.п. метапроблемы, сколько проблему социально-ценностного характера: зачем союз, если из него “уходят” составляющие его части? В то же самое время факт сецессии в федерации не должен влиять на ограничение или ликвидацию права на самоопределение тех этносов, которые остаются в федерации. Более того, чем более скрупулезно будет проработан политический и правовой механизм обеспечения условий самоопределения этносов, тем меньше будет возникать потребность в праве на сецессию.

Как известно, принцип национального самоопределения связан с теорией демократии: если народ добился права участия в создании своей конституции и выборах своего правительства, то он может добиться и осуществления своего права на национально-территориальную идентичность или – вхождения в тот или иной союз, или выхода из него /96, с.93/. Теоретически это так. Но поскольку та же теория демократии предполагает доминирование принципа большинства с гарантией прав меньшинства, одобренных большинством, то этот демократический принцип и решает отчасти проблему сосуществования множества этносов в едином государстве. Однако таких примеров, когда правительство позволяло бы в результате демократических преобразований решать вопрос территориального самоопределения наций в пределах общенационального пространства, почти нет, т.к. это очень сложный вопрос, от решения которого может зависеть судьба не только данного правительства, но и государства в целом.

## *2.5. Этнический федерализм: случай России*

### **2.5.1. Проблемный характер этнической государственности России.**

Поскольку Российская Федерация является не только одним из крупнейших в мире мультиэтническим и мультикультурным государством, в котором проживает более 150 народов, но еще и этнической федерацией с крайне неу-

стойчивой федеральной системой, то возникает необходимость поставить вопрос о причине проблемного характера этнической государственности России.

Следует отметить, что каждый из народов, населяющих РФ, обладает своими характерными чертами, такими как численность, социально-профессиональная структура, тип хозяйственно-культурной деятельности, язык, особенности материальной и духовной культуры. Характерной особенностью России является то, что границы расселения народов часто не совпадают с границами определенных республик, краев, областей и округов. Преобладающее большинство народов страны складывались как этнические общности веками и в этом смысле являются коренными народами. Отсюда их историческая роль в формировании российской государственности и – притязании на самостоятельные национально-территориальные или, по меньшей мере, национально-культурные образования. Хотя российская государственность складывалась столетиями, многие ее современные черты и проблемы являются продуктом недавней семидесятилетней истории. Как известно, именно большевистская революция привела к образованию сначала РСФСР, а затем и СССР, т.е. к созданию федеративного государства. Иерархическая четырехуровневая структура советской федерации, наделение тех или иных этносов, причем далеко не всех, одним из видов субъектов Федерации (союзная республика, автономная республика, автономная область или автономный округ), нарезка их границ носили во многом волюнтаристско-конъюнктурный характер, а провозглашенное конституционное право народов на самоопределение вплоть до отделения (по последней Конституции СССР 1977 г. – право союзной республики свободного выхода из СССР) – декларативный характер. Ситуация усугублялась такими чертами советской национальной политики, прежде всего, в сталинский период, как массовые репрессии и депортация ряда народов, пренебрежение к их национально-культурным ценностям и традициям.

Заложенные в этой политике и в советской модели федерации потенциальные этнонациональные конфликты сдерживались до тех пор, пока действовала жестко централизованная реальная структура власти – КПСС. Начавшаяся под воздействием реформы сверху, т.н. “перестройки”, эрозия однопартийной политико-государственной системы управления и лежавшая в ее основе маловразумительная идеология (“социализм с человеческим лицом”) в сочетании с рядом субъективных факторов, в конечном итоге, разрушили советскую этническую федерацию.

Перемены и реформы последнего десятилетия обусловили глубокие как позитивные, так и негативные изменения. Непосредственное влияние на сложные процессы в межнациональных отношениях оказывали и оказывают следующие тенденции и противоречия:

- стремление к территориальной идентификации не столько самих этносов, сколько многих этнических лидеров;

- изменение бывшими советскими этническими автономиями своего прежнего правового статуса – на республики, что можно расценить как претензию на этническую государственность, в т.ч. и тех этносов, которые на сегодняшний день не имеют к этому оснований (низкий уровень развития производительных

сил, что говорит о невозможности экономического самообеспечения, отсутствие социально-политической инфраструктуры, необходимой для развития самоуправления и т.д.);

-тяготение ряда этносов к национально-культурной самобытности и исторически сложившейся духовной общности народов России.

Эти противоречивые тенденции негативно сказываются не только на характере федеральных отношений, но и на федеральной национальной политике в целом. К числу наиболее общих причин кризиса этой политики можно отнести следующие:

-большое социально-экономическое неравенство между регионами;

-нарушение прав человека, особенно в соблюдении единых стандартов в реализации социально-экономических благ;

-рост безработицы, особенно в регионах, располагающих избыточными трудовыми ресурсами, среди которых выделяется юго-западная часть России;

-слабо выраженный (чтобы не сказать, почти его отсутствие) правовой механизм регулирования отношений, связанных с собственностью на землю;

-наличие взаимных территориальных претензий у ряда субъектов Федерации, особенно на Северном Кавказе;

-слабое законодательное регулирование межнациональных отношений;

-последствия вооруженного конфликта в Чеченской Республике /см. 42/. Все это усугубляет дезинтеграционные процессы по всем основаниям, но особенно болезненно они происходят в сфере этнической политики.

#### 2.5.2. Этнополитическая дезинтеграция России.

В первые годы после роспуска Советского Союза (декабрь 1991 г.) была угроза целостности России по причине существования определенного этнополитического напряжения. Уже тогда стала определяться тенденция внутри России “разыгрывания национальной карты” со стороны этнической региональной элиты с целью консолидации своих властных позиций и борьбы с центральной властью за передел материальных ресурсов. Позднее это способствовало получению ряда выгод и привилегий республиками от Центра.

Следует заметить, что сам по себе этнополитический фактор не создает серьезных препятствий для развития федерализма в России. Прежде всего, это можно объяснить тем, что в Российской Федерации, несмотря на то, что она продолжает оставаться многонациональным государством (как и до этого – советская федерация), проживает около 80% русских, тогда как в СССР русские составляли 55-60% /123, с.15/. После распада СССР опасность сецессии несколько притупилась, т.к. часть регионов, устремившаяся к независимости, получила достаточно свободы, чтобы в рамках РФ развиваться самостоятельно. Однако процесс регионализации, который в РФ отмечен этническим фактором, оказывает влияние на появление сепаратистских тенденций в отдельных этнических субъектах. Достаточно обратить внимание на поведение региональной политической элиты Чечни, которая после обретения этим регионом статуса республики (государства), потребовала еще большую самостоятельность, заняв позицию игнорирования федеральной конституции и федерального законодательства. Слабость и неспособность федеральных властей политическими, пра-

вовыми и иными мирными средствами урегулировать возникший конфликт, привели к войне Центра с этим регионом. Следует сказать, что этой остро-конфликтной форме взаимоотношений этнического региона с Центром, перешедшей в войну, предшествовали начавшиеся с 1991 года дезинтеграционные этнополитические процессы, которые можно разбить на несколько этапов /ср.3, с.14-17/.

-I этап: весна 1990/лето 1992 гг. – развитие центробежных тенденций, усиленных августовским путчем 1991 года и неудачным реформированием Союзного договора, которому была противопоставлена идея Федеративного договора. На фоне следовавших одна за другой неудач экономического реформирования и блокирования механизма государственной власти происходит распад СССР и “парад суверенитетов”.

-II этап: март 1992/декабрь 1993 гг. – время подписания Федеративного договора и принятия Конституции РФ. Федеративный договор лишь на время сумел снять остроту открытых конфликтов этнических регионов с Центром, но в самом тексте договора таилась скрытая угроза целостности теперь уже РФ. Этот Договор, прежде всего, нарушал главный принцип Федерации – равенство субъектов: этнические республики в Договоре получили статус суверенных, к территориальным субъектам понятие “суверенный” не было применено. Это подтолкнуло последних на борьбу за выравнивание своих политико-юридических прав. А “стихийный процесс суверенизации” уже перешел на края и области.

-III этап: февраль 1994/декабрь 1994 был спровоцирован неравноправным Федеративным договором, который способствовал стихийной конфедерализации России – введением практики подписания двухсторонних договоров, начало которой было положено подписанием договора в феврале 1994 года “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан”. Несмотря на то, что часть противоречий эти договоры “снимали”, но управлять возникающими этно-территориальными конфликтами они не могли, т.к. их цель определялась не столько строительством “нового федерализма” (т.е. отличного от старого, социалистического) в России, сколько уступками или вынужденными компромиссами с сепаратистами. Более того, в определенной степени они способствовали конфликтам субъектов федерации с Центром, один из которых (с Чечней) привел к войне.

-IV этап: декабрь 1994 года – начало военного конфликта Центра с регионом, перешедшего в локальную войну на территории федерации. Требование независимости Чечни, которое предъявило политическое руководство этой республики во главе с Дудаевым федеральному правительству было “погашено” подписанием 12 мая 1997 года “Договора о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской республикой Ичкерия”, составленного в форме международного договора /51, с.292/. В данном случае фактически неограниченные требования независимости (хотя пределы независимости субъектов федерации установлены Конституцией РФ 1993 года) привели к такому юридическому и политическому казусу как подписание междуна-

родного (по своему характеру) договора федерации со своим субъектом. Констатация факта, что обе стороны хотели достичь установления согласия в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, позволяет интерпретировать Договор как фактическое признание суверенитета этой республики. Вопрос о статусе этой республики внутри РФ в Договоре обойден молчанием. Обе стороны решили этот вопрос, а вместе с ним и вопрос о статус-кво оставить открытым на протяжении пятилетнего срока, что можно расценивать как фактическую независимость Чечни /245, с.7/.

Не намного лучше сложились отношения Центра с другими регионами (в первую очередь с этническими республиками), которым удалось в течение второй половины девяностых годов урегулировать свои отношения с Центром посредством двухсторонних договоров. Это означает, что фактически договорной процесс как бы обеспечивает регионам далеко идущую (как в случае с Чечней) независимость, но юридически эти договоры вступают в противоречие с Конституцией РФ. Некомпетентная организация (причины ее различны, и не на последнем месте стоит неумение федерального правительства действовать на разных уровнях управления одновременно; линейный или одномерный процесс управления, как будто и должен был остаться в авторитарном прошлом, но все же постоянно напоминает о себе, а многомерный осваивается слабо) договорного процесса федеральным правительством, с сильно примешанным компонентом политиканства, не позволила институту переговоров укорениться в российской практике федерального управления. Именно в этом месте российскому федерализму был нанесен наибольший ущерб, т.к. неудачная договорная практика в форме заключения двухсторонних договоров и соглашений привела к прямо противоположному результату от задуманного: она углубила пропасть между требованием положений Конституции РФ относительно принципов равноправия субъектов федерации и реальностью функционирования системы территориальных единиц, образованных по различным основаниям, с неясно выраженной структурой и неравномерным характером отношений с Центром.

Неравные отношения между этническими республиками и остальными регионами можно рассматривать как наследство “социалистического федерализма”: административно-политическая структура СССР базировалась на двух принципах – этническом и территориальном. В союзных республиках, как и в автономных, которые представляли собой конституционные образования внутри этих республик, и которые также были устроены по этническому принципу, титульная нация чаще всего составляла меньшинство.

При создании автономных областей и автономных округов внутри союзных республик принцип национального самоопределения был перенесен и на них, тем не менее последние не получили равного статуса с союзными республиками или автономными республиками. Союзные республики, как и автономные, имели собственные конституции и пользовались в определенных сферах правовой свободой. Однако советские конституции признавали право выхода только за союзными республиками, а автономным республикам такого права предоставлено не было /см.90, с.38-39/.

Другие же регионы представляли собой чисто административные образо-

вания и делились на области и края, различие между которыми заключалось в том, что края, как правило, граничили с союзными республиками, а некоторые края включали в себя различные этнические территории, часто промышленно неразвитые, малонаселенные и географически отдаленные от крупных промышленных центров.

Советское государство представляло собой специфическую федерацию: на внешне обозначенную федеральную структуру государства накладывалась жесткоцентрализованная административно-командная структура партийно-государственного управления. Многообразные проблемы многонационального государства становились “виртуальными”, как только их начинало решать высшее партийное руководство. Созданная и осуществляемая таким образом федерация, уничтожала собственно федерализм, т.е. его суть: идею (“дух”). Поэтому неудивительно, что после распада СССР Россия столь остро ощущает болезненные последствия социалистического федерализма. “Великое переселение” народов России во времена сталинских репрессий, произвольное очерчивание границ (например, во время правления Н.С. Хрущева Крым был передан в 1954 году Украине) и т.д. способствовали тому, что многие народы оказались за пределами своих этнических территорий. Так, в результате “эпохальных” реформ первой половины XX века, 25 миллионов русских до сих пор проживают вне России, в бывших союзных республиках, ныне – независимых государствах. В концепцию российского федерализма это огромное число соотечественников пока никак не вписывается, т.к. до сегодняшнего дня нет ни одной сколько-нибудь приемлемой федеральной программы, предусматривающей организацию помощи для достойного переселения всех желающих русских в РФ.

Процесс эмансипации республик сопровождался противостоянием советского и российского политического руководства в лице Горбачева и Ельцина. 12 июня 1990 года Россия, объявляя о своем суверенитете (Декларация о государственном суверенитете), заявила и о преимуществе своего правового порядка по отношению к СССР и, тем самым, определила тенденцию к превращению унитарной федерации в конфедерацию независимых государств /175, с.215/.

В Декларации о суверенитете было обещано поднять статус административных и автономных территорий России: 16 автономных республик и 5 автономных областей РСФСР, устроенных по этническому принципу, объявили о своем суверенитете и высказались за переименование в республики (государства). Так, число республик в новой Российской Федерации выросло до 21.

В то время, когда дебатировался вопрос о новом союзном договоре между Советским Союзом и союзными республиками, внутри России также обсуждалась проблема нового конструирования РФ. Руководство этнических республик выступало против требований остальных регионов по поводу снятия различия между “русскими” и “нерусскими” территориями, т.к. оно опасалось, что устранение этнического фактора отнимет у них возможность при любом удобном случае заявлять о праве такого-то народа на “самоопределение”, а следовательно, лишит их безотказного способа давления на центральную власть по любому поводу. Кроме того, этнические субъекты в определенной степени заинтересованы в сохранении асимметрии федерализма в качестве противопоставления



его русскому национализму и централистскому гегемонизму. В противоположность им территориальные субъекты выступают за фактическое равенство статуса всех субъектов федерации и за преобразование шести наименований субъектов федерации в одно – земли, приводя в подтверждение разумности этого тот факт, что из 21-й республики только в 5-ти титульная нация представляет собой абсолютное большинство: (в Дагестане – 80%, Северной Осетии – 53%, Туве – 64%, Чечне – 58%, Чувашии – 68%) /224, с.51; 164, с.248/. Русские составляют абсолютное большинство в 9 республиках (в Адыгее – 68%, Республике Алтай – 60%, Бурятии – 70%, Карелии – 74%, Коми – 58%, Мордовии – 61%, Удмуртии – 59%, Хакасии – 79%, Якутии – 50%) /224, с.51/ и еще в трех республиках русские по численности превосходят титульные нации (в Башкортостане – 22% башкир и 39% русских, Карачаево-Черкесии – 31% карачаевцев + 10% черкесов и 42% русских и в Марий Эл – 43% марийцев, 47% русских) /там же/. В совокупности “коренные” этносы составляют лишь треть населения республик РФ и менее 11% в автономных округах /см.42/.

Вскоре после роспуска СССР в декабре 1991 года республиканскому руководству удалось провести идею заключения федеративного договора с Россией. 31 марта 1992 года в Москве был подписан Федеративный договор между федерацией, с одной стороны, и тремя группами регионов, – с другой: национальными республиками (1), территориальными единицами (областями, краями и городами федерального подчинения) (2), автономной областью и автономными округами (3). Тем самым был закреплен принцип асимметричного федерализма, дающий преимущество этническим субъектам перед территориальными. Позднее, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в феврале 1994 года впервые за все время существования советско-российской модели федерализма было признано, что причина этнической напряженности, угрожающая безопасности России, заложена в самой структуре государства, установленной отчасти как Конституцией РФ, так предшествующими ей договорами, о которых выше шла речь. Подобные случаи, когда конституции или конституционные соглашения легитимируют этническую государственность хотя и встречаются, но довольно редко, т.к. подобное устройство несет в себе потенциал острейших конфликтов. В качестве примера можно привести Эфиопию, где согласно действующей конституции (1994) каждая нация и народность имеют право на самоопределение вплоть до отделения, право на самоуправление (в т.ч. и право устанавливать правительственные институты на тех территориях, которые они населяют, и право быть представленными в федеральном правительстве и правительстве штатов) /63, с.106/. Однако реалии эфиопского этнического федерализма таковы, что сильно выраженный сепаратизм, превратился в его атрибут.<sup>48</sup>

Особенно велико может быть влияние конституций, как показал опыт образования и распада трех социалистических федераций, при роспуске этниче-

<sup>48</sup> Так, в результате сепаратизма, сопровождаемого военными действиями, из Эфиопии в 1993 году вышла провинция Эритрея. Однако сецессия бывшего члена-участника союза не избавила от вооруженных столкновений, ставших соседями, государств: в 1998 году между Эфиопией и Эритреей развернулись полномасштабные военные действия, в результате которых оба государства понесли большие потери.

ских федераций.

## *2.6. Роль конституции в процедуре роспуска этнических федераций*

На сегодняшний день известны три случая распада или роспуска этнических федераций – СССР, СФРЮ, ЧССР. Причины распада этих федераций много, и для каждой из них есть свои отличительные или особенные, но есть и общие причины, которые в одинаковой мере относятся к каждой из этих федераций. Одной из них является конституция, роль которой в государствах XXI века предстоит оценить в полной мере не только конституциологам, но и политологам. И хотя, по мнению швейцарской исследовательницы федерализма Лидии Басты-Фляйнер, в большинстве случаев в этнических/транзитных федеральных системах “конституции и не создают федерации, и не ломают ее” (“Constitutions do not make or break federations”) /64, с.10/, тем не менее, случаются ситуации, когда именно конституция в значительной степени может “облегчить” распад государства.

Дело заключается в том, что федеральные системы испытывают на себе гораздо больше структурных “встрясок”, вызванных конституционными положениями, чем нефедеральные (унитарные или децентрализованные). Это продемонстрировали конституционные принципы федеральных соглашений всех трех распавшихся в начале девяностых годов социалистических федераций. В этих этнических федерациях процесс распада был предопределен конституционными дебатами по репроектированию федеральной структуры государства в период кризиса политических режимов (авторитарно-социалистического) и в начале перехода к демократии. Одна из особенностей транзита в этих странах заключается в доминирующем влиянии конституции, как главного аргумента доказательств, на политическую борьбу различных групп политиков и на их политические программы. И это не случайно, поскольку, как известно, в периоды жестких социальных конфликтов или социально-экономических коллапсов в стране резко возрастает роль конституции, хотя здесь есть и конъюнктурный момент: за конституциями часто стоят интересы различных политических групп, которые “продавливают” свои интересы через конституционные статьи и положения.<sup>49</sup> Поэтому не случаен тот факт, что во всех трех федерациях крах политического режима сопровождался распадом государственной формы – федерации.

Политические обстоятельства и процедуры роспуска каждой из трех названных федераций были, конечно, разные, но причины, которые обусловили их роспуск, во многом совпадали. Они заключались в конституционно установленных структурах каждой из этих трех федераций: федеративные единицы союза были сформированы по территориально-этническому (ЧССР, СФРЮ), территориальному и этническому (СССР)<sup>50</sup> принципам, которые дополнялись

<sup>49</sup> Здесь уместно вспомнить слова Ф.Лассаля, который еще в середине XIX века определил конституцию как “фактическое соотношение политических сил в стране” /см.11, с.19/.

<sup>50</sup> см.: например, ст. 70 и 72 Конституции СССР 1977 года.

принципом равенства наций, что подразумевает две вещи: во-первых, право любого (поскольку все равны) этноса на образование своего этнического государства и, во-вторых, наличие реального членства каждого этатизированного этноса в “истинной” федерации /64, с.13/. Возможно, это объясняет то обстоятельство, почему две федерации (СФРЮ в своей конституции 1974 года и СССР – в конституции 1977 года) переформулировали “право на самоопределение” на “право наций на самоопределение”, потенциально легитимировав, тем самым, раскол федерации по этническому основанию. Получалось, что равенство этнических прав граждан и их квази-государственных прав имели приоритет перед равенством политических прав других граждан, не проживающих на этнических территориях. Таким образом, равенство наций и народностей компенсировалось неравенством граждан. При этом, следует заметить, что принцип равенства наций был только продекларирован, но правовой гарантии он не имел, что способствовало созданию, как отмечает Баста, “пара-конституционной” структуры /там же, с.11/, которая давала возможность партийной верхушке устанавливать ту степень концентрации и иерархизации власти, которая была необходима для манипуляций интересами общества и для перманентного ребалансирования межэтническими отношениями. В конечном счете, это приводило к сокращению договорных отношений между субъектами федерации. Результатом такого редуцирования стало превращение любого конституционно-правового конфликта в межэтнический, что способствовало “вымыванию” рационального компонента из конституций: они все больше приобретали характер декларативных текстов, которые со временем превратились в скрытую угрозу целостности этнических федераций /189, с.164/, т.к. этническую власть в соответствующих субфедеральных территориях конституция не наделяла ни самоуправлением, ни политической и правовой ответственностью. Это позволяло этническим лидерам оказывать давление на федеральный Центр скрытой возможностью применения этнической конфронтации.

Таким образом, этнические различия в этнических федерациях (хотя мультиэтнических государств, как было уже отмечено, имеется в мире немало и различий там предостаточно, но подавляющее число государств структурировано по административно-территориальному, но не по этническому принципу) превратились в главную причину негативной легитимации этнической власти, которая со временем привела к политической конфронтации /64, с.11-12/. Это объясняет то, почему скрытый, а позднее и открытый конституционный кризис явился первым предупреждением угрозы распада федераций. Становится очевидным, что, во-первых, в социалистических этнических федерациях отсутствовал механизм соединения “линий разделения”, действие которого возможно лишь при наличии федерального гражданского общества и федеральной политической культуры, а т.к. конституции не содержали института гарантии прав и свобод граждан, в них также отсутствовал и такой важный принцип федерации как политический плюрализм, что делало любое многообразие, в т.ч. и этническое, нелегитимным; во-вторых, сами федеральные объединения (федерации) были также нелегитимны, т.к. они создавались по направлению “сверху – вниз”, а не “снизу – вверх”, как это принято при создании равноправного союза,

поэтому здесь доминировал принцип принуждения, а не общественного согласия. Получалось, что для возникновения постоянных кризисов легитимности власти было двойное основание: с одной стороны тоталитарно/авторитарный политический режим, при котором власть была монополизирована партийной верхушкой и ни о каком ее разделении не могло быть и речи, с другой, – демократическая форма государственного устройства – федерация, требующая автономии частей целого и их равноправного участия в соуправлении.

Особенно сильно вызревало напряжение между нормативной потребностью в легитимных процедурах (что мог предложить только демократический режим) в соответствующей конституционной форме, с одной стороны, и социально-политическим (тоталитарно/авторитарным) состоянием общества, – с другой. Конституционное установление социалистических этнических федераций, которое требовало “набора” адекватных, хотя и декларативных, но все же демократических норм (“право наций на самоопределение”, “...и вплоть до отделения” и т.п.) не только не соответствовало, но часто и противоречило федеральному управлению и федеральным отношениям, да и национальной политике в целом.

Распад/ропуск этих трех этнических федераций происходил примерно по одной и той же схеме.

А. Конституционные кризисы, в конечном счете, приводили к конституционному тупику. Все дебаты и споры о пересмотре общих мест в конституции, в конце концов, сводились к вопросу об ограничении власти политического руководства страны.

Б. Процесс децентрализации превращался в процесс сепарации.

В. Этническая элита спешила использовать совпавшие по времени политический и конституционный кризисы для заявлений о независимости и проведении референдумов об отделении этнических территорий /см.там же, с.13/.

В такой ситуации “конституционная технология” оказалась сильнее, чем такие важные факторы, как: а) демонтаж государства и крах режима, что было следствием негативных структурных процессов, б) этно/национализм, который, как правило, в подобных ситуациях прибегает к демократической риторике (“права человека”, “национальная независимость” и т.п.). Это объясняет то, почему вся технология роспуска приобретала сложное или, лучше сказать, искусное прикрытие вновь конституционализированных этнических государств на демократическо-правовом фоне /там же/.

Роль конституций в федеративных государствах, к тому же находящихся в состоянии социального транзита, несколько иная, чем в нефедеративных. Это можно объяснить тем, что конституцию, как оказалось, можно использовать в качестве одного, но довольно действенного, способа роспуска этнической федерации, т.к. федеральное устройство фактически не было конституционализировано ни в одной из трех распавшихся этнических федераций, структура федерации (реформирование федеральных институтов, упразднение одних и создание других и т.д.) фактически определялась и регулировалась исключительно партийными решениями и постановлениями. Таким образом, этнический федерализм, как показывает опыт, мог существовать, более или менее, успешно только

до тех пор, пока процесс принятия партийных решений был сверхцентрализован. В отсутствии демократических институтов этническая федерация могла “выжить” только при такой схеме. Но и демократическое реформирование этнической федеральной системы не прибавляет ей устойчивости и в т.ч. не решает проблему межэтнических конфликтов, причина которых заключается не мультиэтничности как в таковой, а в этнизации государственной структуры. И если федерализм в демократическом мультиэтническом государстве можно использовать в качестве способа управления национальными конфликтами, то в этнической федерации такой способ весьма проблематичен. Попробуем доказать это на следующих примерах.

### *2.7. Федерализм как возможный территориальный способ управления этническими конфликтами*

Этнические конфликты считаются в конфликтологии фундаментальными, а поэтому наиболее опасными, для тех, кто в них втянут, т.к. они нередко сопровождаются ожесточенной борьбой и войнами /111, с.147/. Большинство федеративных государств сталкивается с этническими проблемами, в связи с чем можно отметить три типа ситуаций, когда этничность бросает вызов устойчивости федеральным системам.

1. Федеральная система находится в состоянии частых кризисов, связанных с сепаратизмом или угрозой сецессии, например, “квебекский вопрос” в Канаде, война Центра со своим субъектом в РФ, кризисы, вызываемые билингвизмом (Индия) или полилингвизмом (Бельгия), или родоплеменной рознью (Нигерия).<sup>51</sup>

2. Роспуск или распад федераций. Из современных федераций, образовавшихся и распавшихся по этническому принципу в XX веке, были только, как мы уже упоминали, социалистические федеральные системы (СССР, СФРЮ, ЧССР).

3. Наличие в мультиэтнических обществах сильно выраженных элементов федерального реструктурирования (Испания, Италия, ЕС) /см.225, с.314/.

Межэтнические конфликты в основном проявляются как “конфликты с нулевой суммой”.<sup>52</sup> Это можно объяснить тем, что в этих конфликтах совпадает потребность в двух видах идентификации этнической группы – территориальной и этнической. Учитывая характеристики современных государств как национальных (государства-нации), этническая аффилиация и территориальная локализация в качестве источников национальной идентификации часто не могут быть отделены одна от другой. Эта проблема напрямую связана с федерализмом, т.к. последний, с точки зрения его “политического применения” (political uses), выступает как способ управления или улаживания конфликта (conflict management), но не разрешения (conflict solution) его /64, с.8/. Использование

<sup>51</sup> Из всех перечисленных мультиэтнических федераций, только РФ устроена на основе этнического принципа.

<sup>52</sup> В конфликтологии «конфликтами с нулевой суммой» называют те, в которых интересы сторон прямо противоположны. В таких конфликтах выигрыш одной стороны означает проигрыш другой, а в итоге сумма выигрыша равна “0” /25, с.268/.

федерализма именно в этом качестве требует одного существенного условия – наличия в политической системе конкретного государства института консенсуса, что возможно только при условии развитого ассоциированного общества, а также – опыта демократического управления, поэтому для транзитных государств федерализм в этом качестве неприемлем. Это можно объяснить тем, что парадокс федерализма в качестве управления конфликтами в мультиэтнических обществах состоит в скрытом потенциале отношений между территориями, с одной стороны, и возможностью конституционного урегулирования этнических конфликтов в конкретной мультиэтнической федеральной системе, – с другой. В этом случае, главная проблема этнического федерализма состоит в том, что каждый конституционный конфликт (несоответствие принимаемых законов и действий конфликтующих сторон тексту и духу конституции) превращается в этнический, что хорошо видно на примерах бывших социалистических федераций.

Федерализм может обеспечивать относительную гармонию в мульти-этническом обществе в том случае, если этнические группы будут территориально сконцентрированы, и таким образом, смогут избегать прямых столкновений /см.95/ Такие случаи в мировой практике единичны. Даже в Швейцарии, где действует прямая демократия и где в подавляющей части кантонов проживает одноязычное население, и где само общество создало для себя все условия для общественного согласия и солидарности, все же происходят столкновения если не прямо на этнической почве, то на религиозной (пример с кантоном Юра в 1974-1978 гг.) /66, с.76/ именно по причине этнической дисперсии.

Пример Югославии показывает, что федерализм может быть выражен в радикальной форме этно/регионализма в том случае, если кросс-культурная этническая локализация идет рука об руку с сильно выраженной конституционно-институционализированной идентификацией этнической группы, составляющей большинство в каждом отдельном субъекте федерации или регионе /65, с.7/. В данном случае, на (не)эффективность федеральной системы оказывает влияние цель созданного мультиэтнического союза: а) если федерация создается с целью аккомодации этно/региональных многообразий, то система близка к состоянию баланса; б) если – с целью радикализации межэтнических отношений через противопоставление интересов одних объединенных этнических групп другим, то в этом случае федеральная система рискует оказаться в перманентном состоянии дисбаланса, который рано или поздно приведет ее к краху /63, с.106/. В первом случае в основе создаваемого союза находятся компромисс и примирение, во втором – конфликт и межэтническое напряжение.

## *2.8 Возможные концептуальные основы создания механизмов управления этническими конфликтами*

Вопрос о поисках универсальных (насколько это, вообще, возможно), или более общего характера способов, или инструментов управления мультиэтни-

ческими конфликтами, которые можно применить не в одной конкретной ситуации, а в, примерно, похожих случаях, является сегодня как никогда более актуальным. Конечно, каждый этнический конфликт по-своему уникален и требует соответствующих, т.е. подходящих только для этого случая, способов его урегулирования и/или управления, поэтому разработанный механизм урегулирования конфликтов для одних случаев, не подходит для других. Тем не менее, изучение и обобщение опыта попыток решения и управления этническими конфликтами в различных мультиэтнических государствах может быть полезен, т.к., с одной стороны, он позволяет применять эти механизмы в похожих ситуациях, с другой, – помогает избегать тех механизмов управления конфликтами, которые дают или уже дали нежелательные результаты.

На наш взгляд, наиболее существенным при разработке механизмов управления, а в последующем времени, возможно, и решения конфликтов являются идеи или концепции, которые должны лежать в основе политических механизмов разрешения конфликтов. Именно эти концепции помогут подобрать наиболее подходящие способы и методы, составляющие механизм разрешения конфликтов в отдельных случаях.

Концепция не-этнической федерации: вопрос конституционно-правового установления федеративного устройства. Во-первых, в мультиэтнических государствах наиболее важным должен быть вопрос о принадлежности к гражданству, а не – к этничности, поэтому с целью ограничения конфликтов, такие государства, какую бы форму они не имели, не должны создаваться на этнической основе. Во-вторых, принцип консенсуса должен доминировать над принципом большинства, поскольку простое арифметическое большинство далеко не всегда приемлемо для принятия правильного решения. Здесь наиболее важными являются легитимные действия избранных народным голосованием политиков, способных нести ответственность за свои решения /111, с.149/.

Концепция корреляции ответственности и власти или вопрос о пределах власти. Одна из причин возникновения кризисов власти заключается либо в отсутствии, либо в очень низкой ответственности политиков высокого ранга за свои решения и действия. Именно безответственные решения политиков способствовали распаду двух крупнейших федераций в мире в начале девяностых годов (СССР и СФРЮ). Повысить ответственность политиков можно, во-первых, через регулирующую децентрализацию, благодаря которой власть и ответственность распределяются на трех уровнях: местном, региональном и федеральном. Во-вторых, – через гражданское общество, деятельность которого особенно важна на местном и региональном уровнях. Нет надобности говорить, что гражданское общество должно быть фактическим, а не формальным. Так, несмотря на то, что советский федерализм допускал наличие местных органов власти, но участие общественности в управлении на местах строго контролировалось высшими партийными инстанциями, без одобрения которых не могло быть принято ни одного сколько-нибудь значащего для данной местности решения. Следовательно, фактически граждане не управляли делами на местах и не несли за это ответственность. В-третьих, – через введение принципа субсидиарности, который в федеральных отношениях является одним из самых важ-

ных. Таким образом, делегация и автономия, это не только вопрос о политических правах определенного меньшинства, это – фундаментальный принцип современного управления и государственной политики в гетерогенном государстве.

Концепция общественного мнения и реакции граждан: вопрос демократии. Эта концепция наиболее полно отражена в швейцарском федерализме: именно здесь позиции граждан и их реакция на принятие решений и действия правительств обнаруживаются довольно быстро, благодаря основному инструменту прямой демократии – народным референдумам /там же, с.151/. В других федерациях, особенно транзитных, знать и учитывать позиции граждан по вопросам политики в любых сферах, в т.ч. и этнической, гораздо сложнее, но тем не менее, можно и нужно. Смысл этой концепции заключается в том, что разделение социальных проблем на этнические и не-этнические не представляется целесообразным, т.к. не могут быть проблемы плохого здравоохранения или образования и т.д. этническими. Это – проблемы плохой политики в области здравоохранения, образования и т.д., в целом. Общественные организации и политические партии должны формировать общественное мнение именно в этом направлении, а также – отражать это в своих политических программах, в связи с чем их роль в мультиэтнических обществах может значительно возрасти.

Концепция корреляции международного открытого общества и государства: вопрос нейтралитета. В этой концепции нейтралитету отводится роль действенного способа управления конфликтами, что хорошо видно на примере Швейцарии – одной из самых старых федераций с мультиэтническим обществом. Поэтому не удивительно, что еще в XVII веке Законодательное собрание этой страны впервые сформулировало концепцию нейтральной внешней политики с той целью, чтобы швейцарские граждане, как и общество в целом, не принимали участия в религиозных конфликтах между католиками и протестантами в Европе /там же, с.155/. Внешняя политика нейтралитета сформировалась здесь не случайно: в Швейцарии проживает примерно около половины протестантов и столько же католиков, принадлежащих к трем основным этническим группам (немцам, французам, итальянцам), часто вступавшим друг с другом в религиозные конфликты, регулировать и управлять которыми здесь научились со временем, благодаря выработке политики нейтралитета /179, с.143/.

Этот опыт подсказывает, что и внутренняя и внешняя политика в мультиэтнических государствах должна включать в себя принцип нейтралитета. Так, совершенно очевидно, что особенно актуальным этот принцип становится во взаимоотношениях между государствами, которые образуются после распада федерации, как например, было в случае с СССР и СФРЮ. Распад обеих этнических федераций, отнюдь, не способствовал “этнической гомогенности” образовавшихся новых самостоятельных государств. Таким образом, проблему “этнической чистоты территорий” не решила ни Россия, ни Югославия.

Концепция плюрализма: вопрос политических и культурных ценностей. С точки зрения сочетания многообразия и единства, федерализм, децентрализация и плюрализм воспринимаются как тождественные концепции. Однако не в



каждой федеральной системе между этими концепциями можно поставить знак равенства: например, в швейцарском федерализме социально-политический плюрализм способствует сбалансированной децентрализации, которая осуществляется в наиболее приемлемом для Швейцарии виде – федерализме, т.к. в основе последнего лежит солидарность, обусловленная корпоративистским духом (см. 1.2), позволившая реализовать формулу “истинного федерализма” – самоуправление + со-управление. Совершенно очевидно, что плюрализм в мультиэтническом государстве (федеративном или децентрализованном унитарном) должен быть признан (и в ряде демократических стран это так и есть) в качестве базовой ценности /см. 202/. Так, новая федеральная конституция Швейцарии от 18 апреля 1999 года выражает признание многообразия уже в преамбуле, где говорится, что граждане Швейцарии и ее кантоны представляют собой “единство в многообразии”. Согласно ст. 2 этой конституции, многообразие культур означает, отнюдь, не проблему, которую необходимо решать, а ценность, которую следует удерживать на высоком уровне /111, с.157/, т.е. этническое и культурное многообразие Швейцарии следует понимать как достоинство этой страны, а не как недостаток. Однако практика показывает, что “возвышение” разнообразных культур как важной социальной ценности – “палка о двух концах”: с одной стороны, такого рода плюрализм обогащает общество, воспитывает в нем толерантность, но, с другой, – существует опасность государственного патернализма этнического многообразия, т.к. решение о возвышении тех или иных культурных, религиозных, этнических и т.п. ценностей происходит на государственном уровне (конституция, парламент) (см. 1.3), в связи с чем возникает множество вопросов: по какому принципу должны “отбираться” социальные ценности, какие из них должны быть базовыми и прописаны в федеральной конституции, каким образом легитимировать этническое многообразие, не нанося при этом обиды “неучтенным” этносам и т.д.

В транзитных мультиэтнических государствах плюрализм нередко используют, обращаясь к нему как к важной демократической ценности в качестве средства давления на Центр с целью либо регионального возвышения, либо – создания не существовавшей до этого этнической государственности, если обстоятельства складываются в пользу последней. Поэтому здесь важно отметить, что плюрализм на региональном уровне вовсе не означает формирование институтов по этническому признаку, например, в Швейцарии основанием для возникновения любого социального института является территориальная принадлежность гражданина Швейцарии, а не этническая. Жители кантона в первую очередь рассматриваются как индивидуумы, составляющие территориальное сообщество и являющиеся гражданами данного кантона, а потом уже следуют различия этнического и религиозного характера. Следует отметить, что в случае Швейцарии юридически концепция плюрализма относится только к гражданам этой страны, на иностранных граждан плюрализм не распространяется. Поэтому последние не могут принимать участие в политических процессах кантонов (кроме двух из них). Это обстоятельство создает серьезные проблемы для “внутреннего плюрализма” в этой стране, т.к. иностранцев, постоянно проживающих здесь, насчитывается более 1 миллиона /там же, с.158/.

т.е. получается еще одно своеобразное “меньшинство”. Сегодня “иностранное меньшинство” в любом мультиэтническом и мультикультурном государстве создает проблемы не только юридического или экономического характера, но и, что еще более важно, культурного.

Концепция социального равновесия: вопрос сплоченности нации. Обеспечить социальное равновесие в мультиэтническом государстве – это значит сокращать конфликты, вызываемые этническим многообразием. Здесь важна не только политико-правовая автономия регионов, но и их экономическая самостоятельность. Так, при советском федерализме экономическая конкуренция и конфликты между регионами решались при помощи политико-идеологических институтов, а не экономических, в результате чего политическая система была перегружена несвойственными ей функциями, что, в конце концов, привело к ее ригидности и следовавшими друг за другом перманентными кризисами власти, которые пагубно сказывались не только на состоянии советской экономики, но общества в целом. В то время как в Швейцарии, например, политические и экономические функции федерализма разделены: Цюрих, как известно, является финансово-экономической столицей, а Берн – федеральным (политическим) Центром /160, с.43/. Такое разделение не позволяет всю власть концентрировать в одном месте, и это благотворно сказывается на равновесии федеральной системы. Федеральное правительство, применяя принцип равновесия, стремится к предоставлению равных шансов для всех регионов страны, как экономически очень крепких, так и слабых. Такая политика создает основу для социально-экономической солидарности регионов, без чего федеральная система долго существовать не может. Возможно, именно в этом успех долголетия швейцарского федерализма? Однако солидарность – это вопрос не только экономического и финансового выравнивания регионов, но и федеральной политической культуры, которая, хотя и базируется на гражданских инициативах, но без поддержки государства на уровне законодательных и исполнительных органах власти эффективно развиваться не может. Для этого требуется разработка концепции национального федерализма, наделенной легальным статусом и обеспеченной политическими и правовыми механизмами ее реализации. Даже такие демократические государства, как Швейцария и Бельгия, вынуждены были пересмотреть свои конституции в конце XX века с целью расширения содержания правовых норм, регулирующих федеральные отношения, в первую очередь, партнерство и сотрудничество Центра с регионами, как основы равновесия федеральной системы /111, с.160/.

Концепция гуманизма: вопрос человеческого достоинства. Лучшие умы человечества доказывали, что государства существуют для людей, а не наоборот. Как известно, в основе философской концепции Локка лежит идея ограничения государственного суверенитета свободой личности. Однако государство постоянно переходит границы этой свободы, умаляя достоинство человека, прежде всего, посредством бюрократизации всей системы управления. В этом смысле федерализм, предполагающий децентрализацию власти, можно использовать с целью сокращения централизации бюрократического управления. Поскольку большинство вопросов меньшинства (язык, религия, связанные с ними

образование, культура и т.д.) находится в ведении государственных чиновников, которые не обременяют себя предоставлением качественных (быстрых и точных) услуг населению, то становится ясно, что такого рода проблемы могут быть решены только в направлении “снизу – вверх”: локальный уровень, региональный, а затем – центральный, но чаще всего при эффективном управлении они успешно могут быть решены уже на локальном уровне. Именно поэтому местное управление можно считать отправной точкой гуманизации власти, особенно, если речь идет о многосоставном государстве /179, с.144/.

Концепция самоопределения: вопрос автономии личности. Самоопределение здесь рассматривается с точки зрения свободы личности, ее права на самоопределение в окружающей среде не по этническому признаку, а по признаку принадлежности ее к человеческому роду. Однако это не означает, что человек свободен от общества и поскольку он “животное общественное”, то за свою интеграцию в социальную среду он платит частью своей свободы, компенсируя это ограничение своим участием в процессе принятия решений (выборы, референдумы, общественное мнение и т.д.). Участие каждого индивида в процессе принятия решений начинается с местных органов власти. И если система выборов не формальная, а фактическая, то каждый индивид, он же гражданин данной местности, проходит своеобразную политическую школу самоуправления, и чем выше уровень власти, на котором индивиды (граждане) участвуют в принятии решений, тем выше степень их самоопределения. Таким образом, в концепции самоопределения на первом месте стоит свобода индивида, человека, но не этноса, именно поэтому подчеркивание прав той или иной нации/народности на самоопределение в современных мультиэтнических государствах носит деконструктивный характер, т.к. если в государстве действует институт прав и свобод личности, что и предполагает возможность самоопределения любой личности, ибо она свободна, то зачем требовать каких-то особых прав, такие требования не могут быть удовлетворены, без нарушения свобод других личностей; если в государстве этот институт действует формально, а свободы граждан ограничиваются бюрократическим (или каким-то иным) произволом государства, то требование самоопределения (т.е. в данном случае получение большей свободы, чем другие) для группы людей, отличающихся от других только по этническому признаку, безнравственно.

С этой точки зрения, право на самоопределение не только не связано с правом на отделение, но и противоречит ему, т.к. отделение предполагает разрушение сложившейся социальной интеграции и, тем самым, нарушает право на самоопределение проживающих в интеграционной целостности всех других индивидов.

### *1.8. Российский вариант возможности сокращения этнических конфликтов*

Российский федерализм, унаследовавший принципы социалистического федеративного устройства (этнический и территориальный), представляет со-

бой сложную и противоречивую модель, построенную на институционализации этничности /см.129/. Сильные центробежные тенденции, предшествующие распаду СССР, проявились в начале девяностых годов преимущественно по этническому основанию. Принятие Декларации о суверенитете (12 июня 1990 г.) и подписание Федеративного договора (31 марта 1992 г.) в определенной степени создали защиту для этнического национализма. Возможность редуцирования межэтнических конфликтов в федеральной политике правительства была обоснована в середине девяностых годов известными российскими этнологами (М.Н. Губогло, И.В. Нам, В.А. Тишков) /см.34; 46/. Они выделили три основные линии национальной политики в России, способные в значительной степени не только ослабить межэтническое напряжение в транзитный период, но и, главное, деэтнизировать государственное устройство.

Курс первой линии они определили как инерцию огосударствления, т.е. сохранения идеологии, риторики и практики национально-государственного строительства вместе с привнесенной в эту практику демократизацией.

Содержание второй линии национальной политики составляет восстановление исторической справедливости, возвращение долгов “обиженным” и “обделенным” народам, создание системы государственной защиты национальным меньшинствам там и тогда, где и когда они в этом нуждаются /42/.

Курс третьей линии направлен на ослабление государственного контроля и сокращение вмешательства государства в “национальные дела” и таким образом, этот курс подразумевает развитие экстерриториальных национально-культурных объединений граждан /там же/.

Суть этих трех линий национальной политики в РФ состоит в том, что первые две из них акцентируют внимание на тактических целях и задачах сохранения позитивных достижений семидесятилетней советской практики национально-государственного строительства. Иначе говоря, согласно первой линии национальной политики, предлагается оставить все те государственные структуры (республики, автономные образования), которые сложились в РФ к концу XX века. В соответствии со второй, авторы считают необходимым дополнить этот ряд воссозданием тех государственных структур (республик, автономных образований), которые были насильственно разрушены, отняты у “наказанных”, униженных народов, с тем, чтобы снять весь комплекс этнонациональных обид и остро ощущаемой “обделенности” одних народов теми очевидными благами, которые имеют другие /там же/. На наш взгляд, “воссоздание” разрушенных этнических государственных структур вряд ли не только возможно, но и необходимо, т.к. на месте “изгнанных” этносов, обосновались другие. Совершенно очевидно, что подобные “восстановления” будут сопровождаться этническими конфликтами. Поэтому наиболее мирным способом этой проблемы может быть широкое применение политики национально-культурной автономии, в рамках которой можно не только сохранять, но и развивать культурный потенциал каждого этноса. Третья линия национальной политики является стратегической, направленной в будущее. Она предусматривает, на основе обеспеченной предыдущими двумя линиями политики стабильности и межэтнического согласия, начать работу по деэтизации всей системы межэтниче-

ских отношений. Это приведет в стратегической перспективе к тому, что институты этнической государственности отомрут или самоликвидируются, а решение внутриэтнических проблем будет возвращено самим этническим общинам, равноправным и полноправным в решении своих дел в рамках мультиэтнического и мультикультурного государства.

### Резюме

Под этническим федерализмом понимаются те мультиэтнические федеральные системы, в основе устройства которых заложен как территориальный, так и этнический принцип. Если мультиэтническое государство конституировано только по территориальному основанию, то такая федеральная система не является этнической (например, Швейцария).

Распад, а также постоянная угроза сецессии этнических федераций показывают, что они являются самыми неустойчивыми федеральными системами, несмотря на то, что федерализм в этих странах пытаются использовать как способ, примиряющий различные этносы, которых связывает соседство территорий и общая историческая судьба. Однако до сих пор ни одной федерации, конституированной по этническому основанию, не удалось избежать раскола или острых национальных конфликтов, способных вызвать либо роспуск федерации, либо изменение федеральной системы на унитарную или конфедеральную.

Этнизация политической системы в этих странах была обусловлена не столько потребностью этносов в государственно-территориальной идентификации, сколько политической конъюнктурой исторического момента, в который эти федерации создавались. Идеология и практика социалистического федерализма была тесно связана с этническим национализмом, основанным на ничем не подкрепленном постулате о праве каждого этноса на самоопределение в национально-государственной форме.

Для успешного управления этническими конфликтами в этнических федерациях (как, впрочем, и других) их (конфликты) необходимо деэтнизировать, т.е. снимать этническую подоплеку, понимать проблемы каждого этноса, как таковые, но не решать их как этнические, а переводить из этнической плоскости в политическую, экономическую и т.д.

Смысл федерализма для такой страны как Россия (многосоставной, многонациональной и многокультурной) как раз и заключается в совмещении единства и многообразия. Только с этих позиций он может быть использован как эффективный способ управления конфликтами. Если же по-прежнему будет декларироваться принцип “право наций на самоопределение”, то федерализм невозможно будет использовать в качестве “сглаживания линий разделения”, в этом случае он способен лишь усугублять противоречия, вызванные многообразием, в т.ч. и этническим. Россия, например, однажды через это уже прошла, когда социалистический федерализм, демонстрируя “разрешение национального вопроса” через “право на самоопределение”, способствовал вызреванию территориально-этнических конфликтов, в полной мере проявившихся в результате краха коммунистической идеологии.

Демократические мультиэтнические федерации строятся по принципу “единство ради многообразия” (Швейцария, США, Канада). Российская Федерация сегодня также стоит перед необходимостью легитимации этого принципа, поскольку многообразие – данность российской цивилизации. Но юридическое признание многообразия должно быть скоррелировано с необходимостью признания общенационального единства.

### ***Выводы по четвертому разделу***

Политическое применение федерализма позволяет справляться с такими задачами, решение которых иными способами было бы либо малоэффективно, либо безрезультатно, что можно подтвердить следующими доводами.

1. Часть конфликтов, возникающая в результате растущей тенденции к регионализации во многих странах мира, можно урегулировать только при помощи федерализма, как структурного принципа или принципа федерального реструктурирования.

2. Применение федерализма (договор, соуправление) в многосоставном государстве делает управление более гибким, адаптированным к территориальным, экономическим, географическим, языковым и другим различиям.

3. Проблемные мультиэтнические государства (Индия, РФ, Юго-славия, ряд азиатских и африканских государств) во многом могут обеспечить свое единство, используя основной принцип федерализма – “единство ради многообразия”. Всё разнообразие средств, имеющееся в распоряжении федеративного государства, с помощью которых государство может преодолеть культурную фрагментацию, требует значительных изменений государственной политики, если она нацелена на обеспечение целостности многосоставного общества. Это означает необходимость легитимации культурного (территориального/этнического) разнообразия таким образом, чтобы оно было понято и разделено всем обществом или, по крайней мере, как можно большим числом граждан данного государства. Поэтому федерализм можно считать инструментом создания мультикультурного общества, но только в том случае, если он обеспечивает сохранение многообразия и отвечает интересам носителей различных культур.

4. Регионы, сформированные как самостоятельные государственные образования (федеративные единицы), можно воспринимать как своего рода “социальные лаборатории”, в которых могут обкатываться различные варианты решений социальных и экономических проблем, не подвергая при этом риску всю страну. Такой подход к использованию федерализма сейчас более актуален, чем когда-либо, т.к. для того, чтобы найти эффективные решения таких проблем, как снижение преступности, качественное образование, социальное обеспечение, урбанизация и т.п., необходимо сотрудничество органов власти между всеми уровнями федерального управления. С этой точки зрения, будущее любого федерализма (американского, швейцарского, российского и т.д.) зависит от того, насколько успешно федеративные единицы (регионы) будут решать эти проблемы и использовать открывающиеся перед ними возможности.

## Заключение

Проведенный анализ политической концепции федерализма предоставляет возможность сделать ряд выводов, которые можно обобщить в две наиболее важные для нас группы.

Первая группа выводов отражает внешнюю значимость изучения федерализма как явления супранационального уровня и состоит в следующем.

Федерализм возник как способ аккомодации складываемых во времени и пространстве территориальных и персональных сообществ с целью сохранения или возобновления существования небольших общественных образований, с одной стороны, и удовлетворения растущей потребности в образовании крупных объединений для лучшего использования общих ресурсов – с другой.

Распространение федерализма в мире сопровождается применением разнообразных способов трансформации его идей в практику строительства федеративных государств. Если в XIX веке их создание требовало довольно жестких организационных мер, то в последующем времени федеральные системы или их элементы стали создаваться более гибкими способами, которые, в наибольшей степени, соответствуют как политическим традициям конкретного государства, так и его модернизированной политической культуре. Так, Европа эпохи, предшествующей модерну, знала только один тип федеральной системы – конфедерацию. Два столетия назад в образе США был создан современный тип федеральной политической системы – федерация. XX век, особенно его вторая половина, отмечен увеличением числа и разнообразия типов федеральных систем и моделей федерализма.

Как политическое явление федерализм вторичен /195; 18/, т.к. он является следствием таких общественно-политических процессов, как дифференциация и интеграция. Так, социальная дифференциация, которая стала набирать силу в индустриальном обществе и постоянно усиливалась в дальнейшем, требовала иных форм объединения (чем, например, захват и насилие, практиковавшиеся в доиндустриальную эпоху), основанных на договоре и принятии общенациональной конституции, т.е. федеральных. Поэтому федерализм часто называют инструментом (tool) решения вопросов взаимоотношений и взаимодействий в многосоставных (преимущественно, мультикультурных и мультиэтнических) государствах /113/.

Наиболее прагматичное применение федерализма предлагает Рикер, который характеризует его как один из способов рациональной сделки между предполагаемыми национальными лидерами и представителями членов-государств предполагаемого союза, которые в объединении усматривают две утилитарные цели: во-первых, обеспечение содержания большой армии, способной защитить новое политическое образование от внешней угрозы и, во-вторых, эффективный сбор налогов /195, Chapter I/. Таким образом, чтобы сделка была успешной, требуется два условия: а) ее инициаторы должны предлагать заин-

тересованным сторонам только мирные способы объединения (или воссоединения) территорий и создания нового политического единства, б) участникам сделки, передающим часть своего государственного суверенитета федеральному союзу, должны быть предоставлены в качестве компенсации право вхождения в федеральные органы власти и гарантия безопасности со стороны нового федерального правительства. Выполнение этих условий может составить основу баланса между Центром и регионами, необходимого для обеспечения целостности союза.

В данном случае, политический анализ федерализма помогает понять, что его релевантность заключается не столько в наличии специфических институтов, сколько в институционализации специфических отношений между участниками договора. Следовательно, значение федерализма состоит в том, что с его помощью может быть предусмотрен в многосоставных государствах большой выбор для организации власти на основе согласованных действий всех уровней власти /98, с.12/. С этой точки зрения, федерализм, бесспорно, обладает рядом преимуществ по сравнению с другими системами, что находит свое выражение в его положительных сторонах.

#### Преимущества федерализма:

-Препятствует концентрации власти в многосоставном государстве: к горизонтальному разделению власти между Центром и федеративными территориями добавляется вертикальное разделение, которое, с одной стороны, ограничивает полномочия каждого участника союза, как субъекта власти, с другой, — заставляет их искать эффективные формы сотрудничества и взаимодействия.

-Может положительно влиять на укрепление демократии, т.к. гражданам предоставляется разнообразие выбора для участия в политической жизни с целью удовлетворения своих интересов. В федеративном государстве граждане наделяются правом участия в формировании высших органов власти на трех уровнях (федеральном, региональном и местном). Выборы на региональном и местном уровнях влияют на федеральную политику и наоборот.

-В федеративном государстве субфедеральные органы власти находятся гораздо ближе к населению, чем центральные, особенно в вопросах регионального планирования или политики различного рода меньшинств.

-Федерализм способствует конкуренции между политическими партиями, что заставляет их постоянно бороться за голоса избирателей одновременно на нескольких уровнях.

-Федеративные единицы, как отдельные государственные образования, увеличивают политический потенциал администрации, т.к. потребность в политических лидерах в многосоставных государствах гораздо выше, чем в других.

-Может способствовать духу общности, солидарности и сотрудничества, экономической эффективности, но только при условии успешной социальной политики федерального правительства, направленной на экономическое и финансовое выравнивание регионов и при условии поддержки такой политики большинством населения.



-Ускоряет адаптацию населения к быстро меняющимся потребностям и привилегиям, т.к. федеральная система, отражающая многообразие, обладает гибкостью и способностью к аккомодации.

-Содействует демократии, политической ответственности и контролю посредством усиленного политического участия и межрегионального общения, что достигается не только в результате действий политических акторов, но и взаимодействием граждан, проживающих в соседних регионах.

Однако, несмотря на то, что федеральная система доказала на практике свою приспособляемость, возникает вопрос (и отнюдь не на голом месте – распад федераций, неустойчивость конфедераций и межгосударственных объединений и т.д. заставляют задаваться подобными вопросами), а каковы издержки федерализма?

Издержки федерализма сопоставимы с издержками плюрализма: чем его больше, тем меньше упорядоченности в государственном устройстве и больше противоречий между субъектами власти. Это выражается в следующем.

-Во-первых, процессы принятия решений имеют более затяжной характер, т.е. более бюрократизированы, чем в унитарных государствах.

-Во-вторых, в случае неспособности и/или неготовности федерального правительства осуществлять долговременные программы социального выравнивания регионов, федерализм усиливает экономическое и финансовое различия, способствуя появлению синдрома “неуправляемости” со всеми вытекающими последствиями.

-В-третьих, заключение договора или конституционное установление федерации само по себе не обеспечивает общество правом свободного выбора и демократическими институтами, более того, федерализм сам нуждается в демократических основах. Иными словами, чем меньше демократии в государстве, строящем федерализм, тем меньше шансов его построить, а, следовательно, больше конфликтов и столкновений. Поэтому транзитные государства, выбирающие федерацию в качестве формы государственного устройства, часто по истечении некоторого времени вынуждены отказываться от нее, т.к. попытки решить проблемы путем объединения территорий и ресурсов, нередко приводят к еще более сложным проблемам и даже гражданским войнам. Поэтому выбор федеральной системы, как способа решения преимущественно вопросов безопасности и социально-экономических проблем оказывается не всегда оправданным. В первую очередь это относится к гетерогенным транзитным обществам, в которых отсутствуют традиции и опыт демократического управления. Именно в этих случаях федеральные системы имеют короткий срок своего существования. Так, только во второй половине XX века более десятка федераций, просуществовав незначительные сроки, подверглись распаду: Соединенные Штаты Индонезии (1949-1950), Соединенное королевство Ливии – конституционная федеративная монархия (1951-1963), Федерация Родезии и Ньясаленда (1953-1963), ОАР (1958-1961), Федерация Мали (1959-1960), Федерация Камерун (1961-1972), Федерация Южной Аравии (1962-1967), Конго (Леопольдвилль) (1965 –1967), Сенегамбия – конфедерация, включавшая Сенегал и Гамбию – (1982-1989), Федерация Сент-Киттс и Невис в Карибском море (1983-

1998) и т.д. Как было уже сказано, в начале девяностых годов, оказавшись в транзитном состоянии, распались три социалистических федерации (СССР, СФРЮ, ЧССР).

Опыт образования, существования и распада этих федераций показывает, что при правовом оформлении федеративного государства далеко не всегда учитываются наличие/отсутствие предпосылок федерализма, что применение (политическое и правовое) больше находит федерация, чем федерализм, т.е. его форма, а не содержание. Поэтому для того, чтобы формировать в транзитных государствах федеральную систему с соответствующей федерализму политической инфраструктурой, необходимо не только разрабатывать и принимать на национальном уровне программу федерального строительства, но и обеспечивать условия ее осуществления, т.к. если федерализм понимать как необходимую “сделку”, результатом которой является федерация, то с неизбежностью встает вопрос о последствиях этой “сделки” – федерализме (в данном случае, речь идет об его основе: федеральной политической культуре, федеральном гражданском обществе и т.д.). Если в классических случаях образованию федераций сопутствовали (США) или предшествовали (Швейцария) условия, выраженные формулой демократизация/республиканизация, создающие основу федерализма, то следствием создания федерации стало обеспечение соответствия формы (федерации) содержанию (федерализму). Это говорит о том, что создание федерации обрекает не только федеральное правительство, политическую элиту всех ее составных частей, но и граждан, проживающих на объединенной территории, участвовать в формировании и развитии федерализма (общественный консенсус, толерантность, примирение конфессий и т.д.). Таким образом, устойчивость федерации зависит от того, насколько заинтересована, во-первых, и готова, во-вторых, большая часть федерированного и дифференцированного общества (индивиды, группы людей, политические партии, общественные движения, политическая элита и т.д.) в сохранении федерации посредством развития федерализма.

Вторая группа выводов касается особенностей российского федерализма и перспектив его развития в дальнейшем.

Наиболее устойчивые федеральные системы (т.н. классические федерации) традиционно возникали на основе имеющихся исторических предпосылок и условий его дальнейшего развития, которые соответствовали федеральной форме управления. Россия, как известно, таких предпосылок и условий не имеет. Кроме того, в России с начала девяностых годов создается новая (т.е. отличная от прежней) система отношений “Центр–регионы” при одновременном формировании новой структуры управления, ориентированной на рыночную экономику, требующей развития соответствующих ей (рыночной экономике) политической, экономической, социальной систем. Это, безусловно, усложняет работу по формированию “нового российского федерализма”. Следовательно, Россия стоит перед долгосрочной перспективой построения федерализма. Следует заметить, что ни одна федеральная система и не создавалась в короткие сроки, например, в США на ее создание ушло почти девяносто лет, если счи-

тать, Гражданскую войну 1861-1865 гг. и Реконструкцию Юга 1865-1877 гг. переломными моментами создания американского федерализма.

Поскольку неотъемлемой частью федерализма являются организационные дисфункции (несогласование, нестыковки различных уровней управления и т.п.), вызванные как правило, несоответствием принимаемых законов и действий политических акторов на различных уровнях управления федеральным нормам, в т.ч. и федеральной конституции, то для их устранения в классических федеральных системах широко используется судебная практика, которая, к сожалению, в России почти не применяется. Созданный специально для упорядочения отношений между уровнями управления по вертикали и горизонтали Федеральный Конституционный суд РФ мало занимается решением конфликтов, часто возникающих между Федерацией и ее субъектами. Попытки решать проблемы на договорной основе, затем – двухсторонних соглашений не только не внесли ясность в отношения между Центром и субъектами, но и сделали их еще более противоречивыми. Роль судебной власти в их разрешении пока незначительна.

Создают большие трудности в развитии федерализма огромное число субъектов федерации (89), которые должны представлять собой самоуправляющиеся государственные образования, но их большая часть не соответствует этому назначению, т.к. не в состоянии поддерживать и развивать социально-экономическую инфраструктуру своих территорий без дотационных вливаний Центра. Именно большое количество субъектов федерации заставляет российский федерализм сохранять авторитарную модель “пирамиды”, в то время как новые экономические отношения требуют более динамичного перехода к модели “Центр – периферия”. Кроме того, устойчивость модели “пирамиды” обусловлена не преодоленным пока еще демократическими реформами “синдромом патернализма Центра”, вернее, ожиданием того, что Центр должен играть роль социального “уровнителя” и одновременно нести ответственность за все сферы общественной жизни на всем федерированном пространстве. Совершенно очевидно, что одинаково хорошо справляться с такими объемными задачами Центр не в состоянии.

Этнизация федеративного устройства России в значительной мере усложняет поступательное развитие федерализма, т.к. способствует “структурированному хаосу” в государстве /224, с.46/, однако на появление сепаратистских тенденций все же большее влияние оказывают слабость государственных институтов и размытость (т.е. недостаточная четкость в определении политической и правовой ответственности) устанавливаемых правил для носителей властных функций. Сепаратизм в одинаковой мере “подпитывают” как этнические, так и “имперские” радикалы: первые требуют больше суверенитета и дальнейшей этнизации федерализма, вторые выдвигают прямо противоположные требования – аннулирование этнических республик и возвращение к досоветским государственным структурам. Противоположность позиций, тем не менее, не влияет на одинаковость получаемых результатов: самоуправление субъек-

ектов часто заменяется самоуправством, а соуправление – патернализмом Центра.

Становление и развитие российского федерализма прямо зависит от того, насколько успешно будет осуществляться процесс внутриобщественной консолидации страны. Так, политическая консолидация общества в период становления национальных государств помогала в свое время подготовить почву для конституционного устройства многосоставных государств. Первым таким государством, как известно, стали США, в которых политическое объединение нации усиливалось, с одной стороны, борьбой за независимость, с другой, – дифференциацией политических интересов, приведшей к созданию двухпартийной системы, превратившейся в демократический инструмент формирования власти. Консолидация же российского общества пока носит не столько социально-политический характер, сколько государственно-бюрократический. Социально-политическая компонента в виде самоорганизации общества (способность организованным способом выражать свои интересы и отстаивать права) и самоуправления уступает место государственно-бюрократизированной, которая продолжает проявляться в виде не только жесткого контроля над общественной сферой жизнедеятельности населения, но и в обеспечении благоприятных условий, преимущественно, для тех общественных интересов, которые непосредственно связаны с государственными интересами. И если состояние симбиоза государственных/общественных интересов не претерпит своего изменения в пользу общественных или, если внутриобщественную консолидацию будет регулировать государство ради своих же целей (т.е. высшего звена бюрократии), то федеральная политическая система России, обремененная колоссальными издержками, будет продолжать оставаться крайне неэффективной, затратной и бесперспективной.

## Список литературы

1. Аберкромби Н., Хилл Б., Тернер Б. Социологический словарь.- Казань: Издательство Казанского университета, 1997.- 406 с.
2. Автономов А.С. Принцип субсидиарности и российский федерализм.- Доклад на конференции “Федерализм: российское и швейцарское измерения”, 22-23 июня 2001 г.- <http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer3/avtonov.htm>
3. Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма //Проблемы по прикладной и неотложной этнологии.- № 105.- <http://www.iea.ras.ru>
4. Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. - М.: ТОО “Интелтех”, 1999.- 234 с.
5. Байкова Т. О некоторых особенностях российского федерализма //Право и жизнь.- [http://www.pravogizn.h1ru/KSNews/PIG\\_59.htm](http://www.pravogizn.h1ru/KSNews/PIG_59.htm)
6. Верт Н. История советского государства. 1900-1991.- М.: Издательский дом “Инфра-М”, 1998.- 543с.
7. Галлямов Р.Р. Политические исследования в Башкортостане: итоги первого десятилетия // Политическая наука. - 2001.-№ 3.- С. 46-59
8. Гоббс Т. Левиафан. - Сочинения в 2-х тт. - М.: Мысль, 1991.- Т. 2.
9. Гоптарева И.Б. О возможных механизмах разрешения конфликтов //Полис.- 1998. -№ 6.- С. 132-141
10. Гоптарева И.Б. О некоторых сторонах политики взаимодействия разноуровневых структур власти // Право и политика.- 2000.- № 7.- С.24-27
11. Гоптарева И.Б. Краткий курс лекций по конституционному праву зарубежных стран. Учебное пособие. - Оренбург: ОГУ, 2000.- 168с.
12. Гоптарева И.Б. Политико-правовые истоки учения о федерализме //Право и политика. - 2001.- № 9.- С.131-139
13. Гоптарева И.Б. Региональный фактор в развитии российского федерализма.- Актуальные проблемы правопорядка. М.: МГУПС, 2002.-Вып.5.-С. 87-98
14. Губогло М.Н., Дробижева Л.М., Комарова О.Д., и др. Межэтнические отношения в Российской Федерации.- Ежегодный доклад ИЭА РАН.-М., 1998
15. Даль Р. О демократии. - М.: Аспент Пресс, 2000.- 201с.
16. Дюмон Л. Эссе об индивидуализме. - Дубна: “Феникс”, 1997. - 296с.
17. Интервью с Б.Громовым //“Аргументы и факты” от 22-28 июня 1998г.
18. Каменская Г.В. Федерализм: Мифология и политическая практика.- М.: ИМЭМО РАН, 1998.- 188с.
19. Кинг П. Федерализм и федерация //Полис.- 2000.-№ 5.- С. 7-18
20. Козуб О.В. Реферат статьи Шарля Джеффери “Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии”//Право и политика.- 2000.- № 1.- С. 121-129
21. Конституции государств Европейского Союза.- М., 1997, 802с.
22. Конституции зарубежных государств. - М.: Бек, 1997. -744с.
23. Конституционное право. Энциклопедический словарь.-М., 2001. –676с.
24. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий.-

Под ред. Б.Н. Топорнина. - М.: Юристъ, 1997.- 695с.

25. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов. - М.: Аспект Пресс, 1999.- 286с.
26. Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы //Полис.- 1992.- № 1-2. - С. 217-225
27. Лейпхарт А. Со-общественная демократия //Полис.-1992.- № 3.- С.86-99
28. Лурье С. Двойное дно этничности (теоретические подходы к исследованию).- <http://www.traditio.ru:8100/lurie/etnity.htm>
29. Лысенко В.Н.. Разделение власти и опыт Российской Федерации //Федерализм власти и власть федерализма. - М.: ТОО “Интелтех”, 1997.- С.166-193
30. Макарычев А.С. Регионализм и федерализм: исследования в Ницце //Полис.- 1993.- № 5.- С.151-154
31. Макарычев А.С. Регионализм и региональная культурная идентичность.- <http://www.ccssu.crimea.ru>
32. Мибах К.М. Федерализм в Федеративной Республике Германии.- I/N, №8.- <http://germany.org.ru/ru/library/inter-natiknes/artikel08>
33. Нам И.В. Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы. - Этнический фактор в федерализации России.- <http://federalmcart.ksu.ru/confernce/seminar3/namhtm>
34. Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика. Антология. Тт. 1-3.-Отв. ред. М.Н.Губогло.- М., 1995
35. Основы Европейской хартии самоуправления. - <http://rels.obninsk.com/Rels/Limited/ml/intdocs/eurohart/hartiy3-4.htm>
36. Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы //Политическая наука.- 2001.-№ 2.- С 149-189
37. Полищук Л. Российская модель “переговорного федерализма”. - <http://www.budgetrf.Publications/Magazines/VE.../98-6polishuk000.ht>
38. Проблемы и перспективы развития федерализма в России. Доклады и заявления Совета по внешней и оборонной политике. М., 1999. - <http://www.svop.ru/doklad7.htm>
39. Роули Д. Имперский дискурс против националистического: случай России // Политическая наука.- 2002.- № 1. - С.177-180
40. Рудольф В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии // Современный немецкий конституционализм. - М.: ИГП АН, 1994. - С. 6-21
41. Саква Р. Республиканизация России: суверенитет, федерализм и демократическое устройство //КП: Восточно-европейское обозрение.- 1999.- № 4. С. 3-9
42. Смирнов В. Способствует ли российский федерализм решению национальных проблем? <http://www.kennan.yar.ru/materials/profi2wellcome1/html>
43. Солник Ст. “Торг” между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990-1995 //Полис.- 1995.-№ 6.- С. 95-109
44. Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России. - Сер. “Исследования по прикладной и неотложной этнологии”.-1996.-№ 100.- М.: ИЭА РАН.-431с.
45. Тишков В.А. Межнациональные отношения в Российской Федерации. -

М.: ИЭА РАН, 1993.- 517с.

46. Тишков В.А. Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. (Открытый доклад). - Гуманитарный и политологический центр "Стратегия".- М.: УРСС, 1996.- 367с.
  47. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 1998.- 280с.
  48. Токвиль А. Демократия в Америке. - М.: "Весь мир", 2000.- 559с.
  49. Федерализм. Энциклопедический словарь. М.: Инфра-М, 1997.- 282с.
  50. Федерализм. Энциклопедия. М.: МГУ, 2000. - 634с.
  51. Федерализм власти и власть федерализма. (Двухсторонние договоры и дополнительные соглашения между Центром и регионами. Собрание документов).- М.: ТОО "Интелтех", 1997.-С. 236-846
  52. Федералист. Политическое эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. - М.: "ПРОГРЕСС" "ЛИТЕРА", 1993.- 591с.
  53. Филиппов В.Р. Этнополитические детерминанты кризиса российского федерализма.-<http://federalism.soros.ksu.ru/conference/seminar5/filippov.htm>
  54. Хандингтон С. Столкновение цивилизаций? //Политология: хрестоматия.- М.: Гардарики, 1999.- С. 754-773
  55. Хеллер А. Культурная память, идентичность и гражданское общество //Политическая наука. - 2002.- № 1.- С. 169-172
  56. Шахрай С. Роль договорного процесса в укреплении и развитии российского федерализма //Федерализм власти и власть федерализма.-М.: ТОО "Интелтех", 1997.-С. 149-165
  57. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм //Полис.- 1995. -№ 5.- С.106-115
  58. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства// Конституционно-правовая мысль XIX-начала XX века. Хрестоматия.- М.: Юридический колледж МГУ, 1994.- С. 153-185
- \*\*\*\*\*
59. Abromeit H. Der verkappte Einheitsstaat. Opladen: Leske + Budrich, 1992.- 211S.
  60. Ammon G. Foederalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem franzoesischen Modell.- Schriftenreihe des Europaeischen Zentrums fuer Foederalismus-Forschung.B/-Baden: Nomos, 1996. -Bd. 11. -191pp.
  61. Baldi B. Beyond the Federal-Unitary Dichotomie. - Working Paper 7/99.- Institute of Governmental Studies University of California, Berkeley, 1999.- 24pp.
  62. Basta L.R. Dezentralisierung: Schluesselfragen, Trends und zukuenftige Entwicklung. Entwicklungspolitische Schriften. - DfEZ.- Bern, 1999. -No 2. - S. 28-44
  63. Basta Fleiner L.R. Government under Law and Decentralization within Multiethnic Societies. -The Major New Lessons of the SDC Mandate for the International Cooperation/Lehren fuer die Internationale Zusammenarbeit.- Jahresbericht/Rapport annuel 1.8.1998-31.7.1999. - Pp. 104-108
  64. Basta Fleiner L.R. Can Ethnic Federalism Work?- Paper for Conference "Facing Ethnic Conflicts". - Bonn, Germany 14-16 December 2000. -18pp.
  65. Basta Fleiner L.R. The Role of the Constitution in the Disolution of the Late Yugoslav Federalism. -Madrid, 2000.- 21pp.

66. Basta Fleiner L.R., Fleiner Th. (eds.) Federalism and Multiethnic State. The Case of Switzerland. -PIFF.- No 16.- Fribourg: The Institute of Federalism, 2000. -165pp.
67. Bauboeck R. Multinational Federalism: Territorial and Non-territorial.- Jopke Ch., ect.- Multikultural Questions.- Oxford: Oxford Univer. Press, 2000. Pp.133-157
68. Beck U. Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt/Main, 1993.-132f
69. Benz A. Horisontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen.- Frankfurt am Main, New York: Campus,1992
70. Benz A. Kooperative Verwaltung, Funktionen, Voraussetzungen und Folgen.- Baden-Baden,1994
71. Beyme K. Der Vergleich in der Politikwissenschaft.-Muenchen: Nomos,1988.-398S.
72. Biel D. Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Maengel und Reformmoeglichkeiten.- Wildenmann (Hrsg).- Staatswerdung Europas? -B/Baden,1991.- 355ff
73. Bieri St. Der schweizerische Finanzfoederalismus.- Opladen, 1979. -271S.
74. Boekmann D. Theorie der Raumplanung. - Muenchen: Oldenbourg,1999
75. Bogdandy A. Supranationaler Foederalismus und Idee einer neuen Herrschaftsform. Baden-Baden: Nomos, 1999.
76. Bohr K. Foederalismus. Demokratische Struktur fuer Deutschland und Europa.- Muenchen: Nomos,1992
77. Braslavsky C. Decentralization and Equity: Opportunities and Limitations of Contemporary educational Policies. – [http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg\\_braslv.htm](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_braslv.htm)
78. Bridge J. The English System of Local Government. - Federalism and Decentralization. -PIFF.- Freiburg, 1987. -501pp.
79. Bruenneck, A.v. Thesen zum Stand des Foederalismusproblems. -Juta Krammer (Hrsg.): Foederalismus zwischen Integration und Seccesion.-B/Baden,1993.- S.291-294
80. Burgess M. Federalism and Federation: A Reappraisal. Comparative Federalism and Federation.- London: Harvester Wheatsheaf,1993.- Pp.3-14
81. Cameron D. Structures of Intergovernmental Relations. -International Conference on Federalism 5 to 9 October 1999. -Forum of Federation.- [www.ciff.on.ca](http://www.ciff.on.ca)
82. Coulson R.E. The National Conference of Commissioners on Uniform State Law and the Control of Law-Making.-Oklahoma City University Law Review.-1991.- № 16.-Pp. 295-344
83. Craven G. Death of a Placitum: the Fall and Fall of the Reference Power.- Public Law Review. -1990. -№ 1. - Pp. 285-289
84. Crozier M. The Crisis of Democracy. -New York: University Press, 1975.- 197ff.
85. Czada R. Korporatismus. - Lexicon der Politik.- Manfred G. Schmidt (Hrsg.). Die westlichen Laender.- Muenchen.- 1992.- Bd. 3.- S. 218-224
86. Czada R. Dimension der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. - Hagen. – Polis.- 2000. -№ 46.- S. 5-24
87. Dahl R.A.& Lindblom Ch. Politics, Economics and Welfare. -Part IV.- London,1971
88. D'Amigo N., Piccone P. Federalism.-Telos.-New York,1992. -№ 91.-Pp. 3-12
89. Davis R.S. The Federal Principle. A Journey Through Time in Quest for Meaning.- Berkeley and Los Angeles: University of California Press,1978



90. DeBardeleben J. The Development of Federalism in Russia.- P.Stavrakis, et al. (eds.).Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia.- Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press,1997.- Pp. 35-56
91. Deuerlein E. Foderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des foederativen Prinzips.- Bonn: Westdeutsche Verlag,1981
92. Deutsch K. Politik und Regierung.-Frankfurt/Mein: MD-Verlag,1973
93. Dezentralisierung und Entwicklung. - Entwicklungspolitische Schriften.- DfEZ.- Bern. -1999. - № 2.-S. 3-18
94. Dion S. Intergovernmental Relations within Federations: contextual differences and universal principles.- Forum of Federation,1999.- см. 81
95. Duchacek I.D. Federalism and Ethnicity.- Publius.- 1977. -Vol. 7.- No 4
96. Duchacek I.D. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics.- University Press of America,1987.-370pp.
97. Easten D. The Political System besieged by the State.- Political Theorie.- Michigan: University Press,1981.-Pp. 303-352
98. Elazar D.J. Exploring Federalism. -Tuscalosa: University of Alabama Press,1987.- 352pp.
99. Elazar D.J. Federal Systems on the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Harlow, UK: Longman Current Affairs,1991.- Pp.319-324
100. Elazar D.J. Federal Systems of the World.-Harlow, England: Longman Group,1994
101. Elazar D.J. Covenant and Polity in Biblical Israel.-Transaction Publishers,1995
- 102.Elazar D.J.Three Federal-type Solutions in Dealing wiht Multiethnicity: Confederal Exsamplex.- Federal-types Solutions and the Federal Experience. C.Lloyd Brown-John (ed).- University Press of America, 1995. -625 pp.
103. Elazar D.J. Tolerance -Rowman & Littlefield. -2001
104. Ersterbauer F., Thoeni E. Foederalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis. Wien, 1981
105. Eser Th.W. Foederalismus und Polyzentrismus in der Europaeischen Union.- Beitrag fuer die Vöö Tagung vom 30.4.-2.5.2001 in der evangelischen Akademie Tutzing unter dem thematischen Schwerpunkt: Regional Vielfalt und Foederalismus.- 24S.
106. Fabio Di U. Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsschopfung?- Der Staat.-1993.- Vol.32.- S.191-217
107. Falke A. Die foederale Struktur //Laenderbericht USA.- Bonn,1992. Bd.I.- S.413-434
108. Federalism and Civil Societies. J.Kramer&H.-P.Schneider (eds.).-B/B: Nomos, 1999.-211S.
109. Federalism and Partnership. Max Frenkel (ed.).- Bern: Peter Lange,1977.
110. Federalism in Russia: How Is It Working? - Conference Report: 9-10 December

1998. – [htt.www.fas.org/irp/nic/index.html](http://www.fas.org/irp/nic/index.html)

111. Fleiner Th. Legal Instrument and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts. Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland.-2-nd Revised Ed.- Bale/Geneva/Munich, 2000.-Pp. 145-165
112. Fleiner Th., Basta L. Fleiner. Federalism, Federal States and Decentralization.- Multiethnic Nations in Developing Countries.-Co-edited&Lichtenhahn, 2001.- 484pp.
113. Fleiner Th. Federalism, Decentralization and Conflict Management in Multicultural Societies.-PIFF. Concept Paper.-Fribourg: The Institute of Federalism,2002.- 23pp.
114. Flemming T. The Federal Principle.-Telos. New York,1994.- No 100.- Pp.17-36
115. Foederalismus als rechtliches und politisches Gestaltungsprinzip bei Johannes Althusius und John G. Galhoun.- Wien, 1997.- S. 259-293
116. Frey R.L.,Schaltegger Ch. Erneuerung des Schweizerischen Foederalismus. Zur Bedeutung des Neuen Finanzausgleichs.- Neue Zuercher Zeitung AG.- Fokus der Wirtschaft, 2001. - Samstag, 04.08. Nr. 178.- S.23
117. Friedrich K.J. Politik als Prozess der Gemeinschaftsbildung. Eine Empirische Theorie. - Koeln, u.a.: Westdeutsche Verlag,1970
118. Friedrich K. J. Trends of Federalism in Theorie and Practice. N.Y./L., ect., 1981.- 245pp.
119. Fry E. Globalization and Its Impact on Federations. - [http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg\\_fry.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_fry.html)
120. Fuerst D. Chancen und Grenzen von Verwaltungspolitik durch Dezentralisierung der Problemverarbeitung //Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspraxis.- Baden-Baden, 1985.- S. 157-173
121. Gibbnis R. Federalism in a Digital World.- Canadian Journal of Political Science.- 2000. -XXXIII: 4
122. Gierke O.v. Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. -5 Aufl.- Meinemheim am Glan,1958.- 531S.
123. Goetz R., Holbach U. (Hrsg.) Politisches Lexikon Russland: die nationale Republiken und Gebietseinheiten der russlaendischen Foederation.- Muenchen: Verlag C.H.Beck, 1994
124. Gooch G.P. English Democratic Ideas in the 17-th Century.-London,1957
125. Grodziens M. The American System: A New View of Government in the United States. - Skokie, III.: Rand McNally,1966. – 398pp.
126. Grossman P.J. Fiskal Competition Among States in Australia: The Demise of Death Duties.- Publius: The Journal of Federalism.- 1990.- № 20.-Pp.145-149
127. Haltern U.R., Yale LL.M. Integration als Mythos. Zur Ueberforderung des Bundesverfassungsgericht. - Harvard Law School,1996 <http://www.jeanmonnetprogramm.org/papers/96/9642ind.html>
128. Heinemann-Grueder A. Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Russland.- Osteuropa.- 1998.- № 7.- S. 672-688

129. Heinemann-Grueder A. Der heterogene Staat. Foederalismus und regionale Vielfalt  
in Russland. - Berlin: Berlin Verlag, 2000.- 449S.
130. Héraud G. Ethnischer Foederalismus - zur Vermeidung ethnischer Konflikte. - Foederalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung.- Schriftenreihe des Instituts fuer Foederalismusforschung.-Wien, 1977.-Bd. 6.- S. 73-81
131. Hofmann H. Repraesentation. Studien der Wort-und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19 Jahrhundert.- Berlin: Duncker & Humblot, 1974.- 415 S.
132. Hueglin Th.O. Sozietales Foederalismus. Die politische Theorie des Johannes Althusius. - Berlin, New York: De Gruyter,1991.- 286S.
133. Hueglin Th. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition.- Telos.-1994.- No 100.- Pp. 37-55
134. Hueglin Th.O. Comparative Federlism. A Critical Perspective.- Western Australia: Curtin University, 1994. - 29pp.
135. Kalkbrenner H. Die Geistesgeschichtlichen Quellen des Foederalismus.- "La Federacio".- Lueneberg.-1976.- № 3 S.13-20 und № 4 S.6-15
136. Kilper H.&Lhotta R. Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland.- Muenchen: Opladen, 1996
137. Kilper H. Regionalisierung. Prinzipielle Ueberlegungen und Denkstosse aus der internationalen Bauausstellung Emscher Park.-  
<http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/ie/kilper98a.html>
138. Kimmel A. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen //Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt.- Bonn, 1992.- S. 23-49
139. King P. Federalism and Federation.-London&Canberra: Groom and Helm,1982
140. King D.&Stoker G. (eds.). Local Democracy. London: McMillan,1996
141. Kinsky F. Integraler Foederalismus als Mittel permanenter Konfliktloesung //Schriftenreihe des Instituts fuer Foederalismusforschung.- Wien, 1977.- Bd. 6.- S.43-50
142. Kinsky F. Personalism and Federalism.-Publius: The Journal of Federalism.-1980.- Vol. 10, No 1 Winter
143. Kinsky F. Foederalismus: Ein gesamteuropaeisches Modell.- Bonn, 1995
144. W. Klempa The Concept of the Covenant in the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> Century Continental and British Reformed Theologie.- Bern: Kim, Major Themes, Alliance,1987.-94ff.
145. Kuehnhardt L. Foederalismus als Begriff und Wirklichkeit. - Schweizer Monathefte,1992. -72/92
146. Kuehnhardt L. Foederalismus und Subsidiaritaet.- Aus Politik und Zeitgeschichte.- 1993.- № 45. – S. 37-45
147. Kuehnhardt L. Europaeische Union und foederale Idee. Europapolitik in der Umbruchzeit. Muenchen & Wien, 1993
148. Laufer H. & Fischer Th. Foederalismus als Strukturprinzip fuer der Europaeische Union.- Guetersloh, 1996

149. Lehmbruch G. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. -Stuttgart :W.Kohlhammer,1976
150. Lehmbruch G. Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa.- Schweizerische Zeitschrift fuer politische Wissenschaft.-1996.- No 2 (4).-S.19-41
151. Lehmbruch G. Foederale Politikverflechtung. Was muss man ertragen? Was kann man aendern? //Reform des Foederalismus.-Bad Homburg: Frankfurter Institut.- 1999.-S.23-36
152. Lehmbruch G. Bundesstaatliche Entwicklungspfade in Weckselverhaeltnis von Staatsbildung, Demokratisierung und Interessenvermittlung: Ein Dreilaendervergleich. -"Paper zum Gemeisamen Tagung von DVPW, OGPW am 8/9 Juni 2001, Berlin.-16S.
153. Lehner F. Politikverflechtung - Foederalismus ohne Transparenz.- Athenaeum: Kevenhoerster&Lehner, 1977.-174S.
154. Lehner F. Grenzen des Regierens. Eine Studie zu Regierungsproblematik hoch-industrialisierter Demokratien. -Sozialwissenschaftliches Forum.-Bd.5.- Athenaeum: Kevenhoerster & Lehner,1979.-201S.
155. Lhotta R. "Der Wandel foederativer Strukturen" - Papier zur gemeisamen Tagung von DVPW, OGWP und SVPW am 8/9 Juni 2001, Berlin. - 30S.
156. Lijphart Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links-Canadian Journal of Political Science.-1979.-Vol.12.- Pp. 499-515
157. Lijphart A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries.- ew Haven: Yale University Press,1984
158. Lijphart A. About Peripheries, Centres and other Autobiografical Reflections.- Comparative European Politics.-London: Pinter, 1997. -Pp. 241-252
159. Lindell G. The Justiciability of Political Questions: Recent Developments.-Austrian Constitutional Perspectives.-Sydney: Law Book Company, 1992.-Pp.142-158
160. Linder W. Swicc Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies.- New York: St. Martin's Press,1994
161. Lipset S. & Rokkan S. Cleavages Structures: Party System and Voter Alignments.- An Introduction.- Party System and Voter Alignments.- New York: Free Press, 1967. -P.1-64
162. Livingston W. Federalism and Constitutional Change.-Oxford Univer/Press,1956
163. Livingston W. (1952). A Note on the Nature of Federalism.- J.Meekison (ed.). Canadian Federalism: Mith or Reality.-Toronto: Methuen, 1968.- Pp. 22-36.
164. Luchterhandt O. Zum Entwicklungstand des Foederalismus in Russland.-A.Kappler (Hrsg.). Regionalismus und Nationalismus in Russland.-Nation und Nationalitaeten in Osteuropa.-Baden-Baden: Nomos, 1996.-Bd. 4.- S.243-268
165. Luhman N. Grundrechte als Institution. -Berlin: Duncker and Humblot,1965
166. Luhman N. Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?- Heidelberg, 1993
167. Macmahon A.W. Administering Federalism in a Democracy.-London: Pinter,1972
168. Majone G. Mutual Recognition in Federal Type System.-Sydney: Federation Press, 1994
169. Mannle U. (Hrsg.). Foederalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Foederalismus.-Baden-

- Baden: Nomos, 1998.-Bd.15.- 273S.
170. Marcou G. Die Regionalisierung in Europa.- Regional Policy Series.-2000.-№4.- S.7-18
  171. Marhold H. Foederale Strukturen fuer Europa? Aktuelle Beitrage zur Debatte in Frankreich.- Occasional Papers. - No 23.-Tuebingen: Europa-Stiftung, 2000.- 87S.
  172. McAuley M. Russia's Politics of Uncertainty.-N.Y.: Cambridge University Press, 1997
  173. McKay D. William Riker on Federalism: Sometimes Wrong but More Right than Anyone Else.-Paper before the William H.Riker Conference on Constitutions, Voting and Democracy. December 7-8-th, 2001.- Washington University.-20pp.
  174. McWhinney J. Die Nutzlichkeit des Federalismus in einem revolutionaeren Zeitalter.-Laufer-Pilz (Hrsg.) -Berlin: Berliner Freie Press,1973
  175. Meissner B. Die sowjetische Unionsverfassung unter Gorbatschow: 1991/1992.- Jahrbuch des oeffentlichen Rechts der Gegenwart.-Tuebingen: Mohr,1993.- Bd. 40. - S. 191-289
  176. Mick C. Probleme des Foederalismus in Russland.- Osteuropa.-1994.-No 44.- Heft 7.- S. 611-629
  177. Mitra S.K. Language and Federalism: the Multiethnic Challenge.- [http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg\\_mitra.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg_mitra.html)
  178. Mueller D. Regionalisierung der post-sowjetische Raumes.-Arbeitspapier der Osteuropa-Institut der FUB.- Berlin: Osteuropa-Institut der FUB,1997 - № 6.- S. 3-17
  179. Mueller J.P Wann existiert ein demokratischer Staat? - Zeitschrift fuer Schweizerisches Recht (ZSR), 117 II (1998).-S. 135-147
  180. Oberreuter H. Gewaltenteilung.-Woerterbuch Staat und Politik.-Dieter Nohlen (Hrsg.)- Bonn, 1991.- S.193-197
  181. Olson M. The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilites among Different Levels of Government.-American Economic Review, 1969.- 59/69. - Pp. 457-471
  182. Opeskin B.R. Federal Jurisdiction in Australian Courts: Policies and Prospects.- South Carolina: Law Review.-1995.-№ 46.-Pp. 765-817
  183. Opeskin B.R. Federal States in the International Legal Order.-Netherlands International Law Review.- 996. -№ 43.- Pp. 353-386
  184. Opeskin B.R. The Architecture of Public Health Law Reform: Harmonisation of Law in a Federal System.- Melbourn: Unversity Law Review, 1998.- № 22.- Pp. 337-369
  185. Opeskin B.R. Mechanisms for Intergovernmental Relations.-Forum of Federations, 1999.- cm. 81
  186. Perovic J. Die Regionen Russlands als neue politische Kraft.-Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik.-Zuerich: ETH, 2001.-Vol.6.- 294S.
  187. Phillips S.D. Voluntary Sector: State Relationships in Federal Systems.-Forum of Federations.- cm.81
  188. Politische Theorie des Johannes Althusius. K.-W.Dahm, W.Krawietz, D.Wydicke (Hrsg.)- Berlin: Duncker & Humblot,1988. - 315S.
  189. Preuss U. Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberation

- on the Relationship between Constituent Power and the Constitution.-London: Duce University Press,1994
190. Priestley, J.B. (1940). Federalism and Culture.- The Politics of the European Integration.- London, New York, 1996.-164pp.
  191. Proudhons P.J. (1863) Ueber das foederative Prinzip.-Ausgewaehlte Texte.- Th.Ramm (Hrsg. und eingel.).- Stuttgart: K.F.Koehler,1963.- 421S.
  192. Reichardt, W. Foederalismus.- Lexikon der Politik. Dieter Nohlen (Hrsg.) "Politische Theorien".- Muenchen, 1995. -Bd. I.- S.102-110
  193. Reissert B. Politikverflechtung. - Dieter Nohlen (Hrsg.). Woerterbuch "Staat und Politik".- Bonn,1996.- S. 555-557
  194. Richter R. Institutions and Economic Theory. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press,1997
  195. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. - Boston: Little-Brown, 1964.-572ff.
  - 196.Riker W. Federalism. -Governmental Institutions and Processes.- Handbook of Political Science.-Vol.5.-Adisson-Wessley Publishing Company: University of California, 1975.-Pp. 93-172
  197. Riker W.H. European Federalism. The Lessons of Past Experience's.- Federalizing Europe.- Oxford: Oxford University Press,1996.-Pp.9-24
  198. Riklin A. Einfache, gemischte oder monstroese Verfassung? - Fs. fuer C.Solina zum 65 Geburtstag. - C.Schott, E.Petrig Schuler. (Hrsg.).-1994.-S.213-232
  199. Rokkan S. State, Nation, Class. - Oslo: Univesitetsvorlaget, 1987.- 164pp.
  200. Rossi M. Dezentralisierung – Erste Erfahrungen und die Erwartungen der DEZA – Dezentralisierung und Entwicklung.- Bern,1999. -No 2.- S.14-25
  201. Schambeck H. Vom Wesen und Wert des Foederalismus heute.-Foederalismus und europaeische Gemeinschaften.- Berlin,1997. - S.27-46
  202. Shapiro J. & Kymlicka (eds.). Ethnicity and Group Rights.- N.Y.: NewYork University Press,1995
  203. Scharpf F.W. Theorie der Politikverflechtung.- Muenchen: Piper, 1971.- 158S.
  204. Scharpf F.W.u.a. Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus der Bundesrepublik. -Kronberg/Tanus: Scriptor,1976
  205. Scharpf F.W. Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden.- Politikverflechtung im foederativen Staat.- Baden-Baden, 1978.- S.21-31
  206. Scharpf F.W. Die "Politikverflechtungsfalle": Die Europaeischen Integration und deutscher Foederalismus im Vergleich.- Politische Vierteljahresschrift.-1985.- Nr. 4.- Jg. 26.-S. 323-356
  207. Scharpf F.W. Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa.-Frankfurt/Main: Campus, 1987
  208. Scharpf F.W.(1989). Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene".- Optionen des Foederalismus in Deutschland und Europa.-Fr./M., N.Y.,1994.- S.59-91
  209. Scharpf F.W. (1990). Nachwort – Foederalismus im globalen Kapitalismus.-vgl.d. S.156-166
  210. Scharpf F.W. Foederalismus und Demokratie in der transnationalen Oekonomie.-

- Politische Vierteljahresschrift.-Sonderheft 26.- Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995.-S.211-235
211. Scharpf F.W. Demokratische Politik in der internationalisierten Oekonomie.- MPIfG: Working Paper 1997/9.-Koeln,1997
212. Scharpf Fr.W. Noettig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik.- FAZ 5.6.1997
213. Scharpf F.W. Foederale Politikverflechtung: Was muss man ertragen – was kann man aendern? -MPIfG Working Paper 1999/3, April.- 18S.
214. Schmidt M.G. Politikverflechtung in Bund, Laendern und Gemeinden.-Kurseinheit der Gesamthochschule.- Hagen: Fernuniversitaet, 1994.- S.11-46
215. Schmidt M.G. Demokratien. Ein Einfuehrung. -Aufl. 3 (ueberarb.u.erw.).-Opladen, 2000. -553S.
216. Schnaupauff K.D. Institutional Mechanisms for the Office Responsible for IGR: an overwiev. - Workshop in Mexico-City on 16 November 2000
- 217.Schneckener U &Senghaas D. Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz. Modelle Bearbeitung Ethno-Nationaler Konflikte in Europa.- InllS-Arbeitspapier zur Nr. 8/97.- Bremen: Bremen Universitaet.-38S.
218. Schneider E. Die Formierung der neuen russlaendische politischen Elite.- Berichte des Bundesinstituts fuer ostwissenschaftliche und internationale Studien.-1997.- № 51.- Koeln.- S. 3-18
219. Schultze, R.-O. Foederalismus.- Dieter Nohlen (Hrsg.). Woerterbuch “Staat und Politik”.-Bonn,1991
- 220.Schultze R.-O. Foederalismus.-Schmidt M. (Hrsg.). “Lexikon der Politik. Die westlichen Laender”. -Muenchen, 1992.- S. 95-110
221. Schwan A. Politischentheorien des Rationalismus.- H-J.Lieber (Hrsg.). Politische Theorien von der Antike bis zum Gegenwart.-Bonn, 1991.-S.157-258
222. Seibel W. Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenfor- schung. A.Benz, W. Seibel (Hrsg.). Der Politikwissenschaft – eine Zwischen- bilanz.-Baden-Baden: Nomos, 1997.-S.357-376
223. Siedschlag A. Politische Institutionalisierungsforschung und Konflikttransfor- mation. Leitideen, Theorienmodelle und europaeische Praxisfaelle.-Opladen, 2000
224. Slocum J. W. Disintegration and Consolidation: National Separatism and the Evolution of Center-Periphery Relations in the Russian Federation.- Peage Studies Program. - Occasional Paper. - No 19.- Cornell University, 1995. - 57pp.
225. Smith G. Federalism: The Multiethnic Challenge.- London: Longman,1995.- 648pp.
226. Sowjetunion 1990/1991: Krise-Zerfall-Neuorientierung.- Bundesinstitut fuer ost- wissenschaftliche und internationale Studien (Hr.).- Muenchen/Wien: Carl Hanser Verlag, 1991.- S. 348-355
227. Stewart W.H. Concepts of Federalism. New York:University Press of America and the Center for the Study of Federalism at Temple Univercity,1984
228. Thoeni E. & Smekal Ch. Oesterreichs Foederalismus zu Teuer?-k-punkt. Das monatliche Webmagazin des korso infoserves.- [http://www.korso.at/korso/thema/land\\_thsm.htm](http://www.korso.at/korso/thema/land_thsm.htm)

229. To Form a More Perfect Union? Federalism and Informal Interstate Cooperation.- Harvard Law Review.- 1989. - №102. pp.843-863
230. Tuschhoff Ch. Centralization and Asymmetry. The Impact of European Integration on German Federalism.- <http://www.law.harvard.edu/programs>
231. Vedel G., Devolve P. Droit administratif. - Paris: Thémis, 1990.- 411pp.
232. Veggeland N. Barents Region as a Frontier Region.- O. Schram Stokke, O. Tunander (eds.). The Barrents Region.-London: Sage Publications,1994.-275 pp.
233. Veggeland N. “Region”, Regionalism”, Regionality”. Key Concept in Regional Europe. -Institut og planlegging. - Høyskolen i Lillehammer,1999.-11pp.
234. Verba S. Some Dilemmas in Comparative Research. -World Politics, 1967.- Pp.111-127
235. Verfassung und Recht in Uebersee.- Baden-Baden:Nomos Verlag,1997.- 632S.
236. Watts R. Comparing Federal System in the 1990s. - McGill-Queen`s University Press, 1996. -160pp.
237. Watts R. Models of Federal-Power Sharing. – [http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg-watts.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg-watts.html)
238. Watts R.L. Federal System and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Survey of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples.- Kingston: Institute of Intergovernmental Relations Queens University.- [http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts\\_98\(3\).htm](http://www.qsilver.queensu.ca/iigr/publications/wor.../watts_98(3).htm)
239. Watts R.L. Die Aktualitaet der foederalistischen Ideen.- [www.federalism2002.ch](http://www.federalism2002.ch))
240. Weber K. Foderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung.- Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. - Band 6.- Wien,1977.- S.51-73
241. Weidenfeld W. Die Bilanz der europaeischen Integration. Bonn: Leske,1984
242. Weiler J.H.H. Ueber Ideale und Ideologie im Europa nach Maastricht.-Zeitschrift fuer Schweizerisches Recht.-1993.- N.F: Bd. 112.- S.412-452
243. Weinstock D. Toward A Normative Theory of Federalism.- [http://www.ciff.of.ca/Reference/documents/bg\\_papers/docbg-wienstk.html](http://www.ciff.of.ca/Reference/documents/bg_papers/docbg-wienstk.html)
244. Weir D-A. The Origins of the Federal Theology. -London: Pinter, 1990
245. Wenger A., Perovic J. Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung. - Zuercher Beitrage zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung. - № 47
246. Wildavsky A. Federalism and Political Culture .- New Brunswick/New York: Transaction Publichers, 1998.-138pp.
247. Wieland M. Wie aktuell ist die “Politikverflechtungsfall”? - Theorie und Praxis der Politikverflechtung. Universitaet Heidelberg, 1998
248. Woodard S. The Symple Guide to the Federal Idea. - From Ventotene, Federalism and Politics. -The Ventotene Papers of the Altiero Spinelli.- Institute for Federalist Studies.-Ventotene, 1996
249. Wydickel D. Konsensus und Konsoziation in der politischen Theorie des fruehen Foederalismus.- (Hrsg. von G. Duso, W.Krawietz, D.Wydickel).- Berlin: Duncker & Humblot,1997



250. Zimmerman J.F. Contemporary American Federalism: The Growth of National Power.- London: Leicester University Press,1992.-Pp.197-201