

УДК 342.1

DOI: 10.21685/2072-3016-2016-2-3

А. Ю. Саломатин, Е. В. Наквакина

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В ЗЕРКАЛЕ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Аннотация.

Актуальность и цели. Теория и история государства и права в дополнение к истории политических и правовых учений являются сердцевинной юридическими наук. И эти дисциплины должны быть использованы в изучении федерализма. Ученые-юристы накопили большой материал о федерализме, но он в основном затрагивает только конституционное право. Мы должны рассмотреть его прежде всего в исторической динамике.

Материалы и методы. Сравнительный подход является наиболее продуктивным. К нему должен быть добавлен государствоведческий метод в исторической ретроспективе. Мы подразумеваем, что различные факторы – геополитические, военные, экономические, социальные, культурные, этнические, идеологические – необходимо принять во внимание при возникновении и развитии федерализма.

Результаты. Мы согласны с А. Д. Гуляковым, что классификация федерализма наиболее оптимальна с различных точек зрения. Характер его генезиса очень важен, но исторические региональные типы также следует принять во внимание. Модели федерализма многое говорят об особенностях в развитии государства в конкретных странах. Проект федерализма и правовой унификации, инициированный Д. Халберстамом и Т. Рейманом, представляет большой интерес, поскольку он классифицирует 20 федеративных сообществ с позиции правовой централизации.

Выводы. Исследования российского и зарубежного федерализма доказывают, что необходим более сложный взгляд, основанный на теории и истории государства и права. Возможно, в некотором роде широкая экспертиза, использующая экспертов из разных дисциплин, работающих в Российской академии наук, была бы уместной.

Ключевые слова: федерализм, теория и история государства и права, сравнительный федерализм, государствоведческий подход, генезис федерализма, исторические региональные типы федерализма, модели федерализма.

А. Ю. Salomatina, E. V. Nakvakina

PROBLEMS OF FEDERALISM IN THE MIRROR OF THE THEORY AND HISTORY OF LAW

Abstract.

Background. The theory and history of law in addition with the history of political and legal doctrines is the core of law sciences. And these disciplines must be applied to studying federalism. Law scientists have accumulated much material about federalism, but it generally touches only the constitutional law. We need to consider it in historical dynamics first of all.

Materials and methods. The comparative approach is the most fruitful one. It must be added with the historical state studying method. We mean that different factors – geopolitical, military, economic, social, cultural, ethnic, ideological ones, are necessary to take into account considering the emergence and development of federalism.

Results. We agree with A. D. Gulyakov that classification of federalism is the most optimal when performed from different angles. The nature of its genesis is very important, but historical and regional types also should be taken into account. Models of federalism give many peculiarities of state development of concrete countries. The Federalism and Legal Unification Project launched by D. Halberstam and M. Reimann is of a great interest as it classifies 20 federative communities from the point of view of legal centralization.

Conclusions. Russian and foreign federalism studies prove that a more complex view based upon the theory and history of state and law is necessary. Probably, it would have been reasonable to use some kind of broad expertise involving multidisciplinary experts from the Russian Academy of Sciences.

Key words: federalism, theory and history of state and law, comparative federalism, state studying approach, genesis of federalism, historical and regional types of federalism, models of federalism.

История и теория государства, согласно классификатору ВАК РФ, составляет неразрывный тандем основополагающих юридических дисциплин, к которому на правах третьего члена присоединяется история учений о праве и государстве. Логика подобного симбиоза очевидна: история государства и права не только аккумулирует фактический материал о развитии государства и права, но и помогает разрабатывать вопрос об этапах и некоторых закономерностях этого развития. В свою очередь, теория государства и права способствует изучению на должном методологическом уровне государства и права в прошлом и настоящем. А учения о праве и государстве дополняют наше понимание процессов государствообразования, правотворчества и правоприменения, внося элемент дискуссионности в это понимание.

Попробуем конкретизировать наши рассуждения на примере проблем федерализма. Конституционализация государства и конституционализация права, стартовавшие вместе с началом модернизационных процессов на рубеже XVIII–XIX вв., подразумевали актуализацию вопроса **о форме государственного устройства**. В юридическом плане этот вопрос сводился к следующим конституционно-правовым характеристикам:

- состав территорий, обладающих государственностью и суверенитетом (правовой статус территорий);
- статус территориальных органов;
- статус нормативных актов, издаваемых территориальными органами власти;
- статус личности, проживающей на определенной территории (существование гражданства помимо общегосударственного);
- система распределения полномочий между центральными и местными органами власти;
- система привлечения финансовых средств в государственный бюджет [1, с. 253].

Однако в подобном организационном подходе, акцентирующем внимание на статусности и в меньшей мере на реальных отношениях, не хватает системности. Авторы коллективного исследования о федерализме совершенно справедливо констатируют два сложившихся способа изучения этого феномена: 1) структурный, который «отражает не столько динамику, процессы, сколько статику, в том числе сложившуюся систему отношений», и 2) сис-

темный, когда «главный предмет изучения теперь составляют не столько территориальные структуры, их органы и зафиксированные в конституциях пункты о распределении полномочий, сколько взаимосвязи и отношения власти» [2, с. 13].

Однако то, чего в действительности не хватает отдельным нашим коллегам, так это **чувства историзма**. Возьмем, например, вопрос о договорных и конституционных федерациях. Не является ли он число формальным? «В. Н. Лысенко и ряд других авторов в своих работах много внимания уделяют проблеме договорных и конституционных федераций, хотя, на наш взгляд, эта проблема имеет значение только в плане образования федерации, а с момента ее юридического оформления и принятия федеральной конституции снимается сама собой» [3, с. 31–32]. На самом деле гораздо больший интерес представляет динамика и характер развития федеративных государств. И здесь деление их на централистские и кооперативные представляется не вполне точным. «Централистская форма федерализма предполагает более широкие полномочия центра». Однако вовсе не факт, как утверждает Ю. М. Алпатов, что она «преобладает на первых порах формирования государственной и правовой системы федеративного государства...». В свою очередь, на основе тенденций централизации и децентрализации «возникла получившая широкое распространение кооперативная форма федеративного устройства...». Она, «делая акцент на широком взаимодействии, сотрудничестве и взаимозависимости федерации и ее субъектов при осуществлении закрепленных за ними конституционных полномочий, динамична, но на практике более подвержена политической конъюнктуре, нежели строгому правовому регулированию» [3, с. 34–36].

Между тем известно, что первый этап в развитии федерализма в США – **дуалистический**, отличался высокой степенью децентрализации: федеральный уровень и штатный уровень власти как бы существовали в разных плоскостях [4, с. 27–39]. Центростремительный вектор присутствовал, и он усилился после победы северных штатов в гражданской войне, но качественно новое состояние централизации возникло после чрезвычайного законодательства Ф. Д. Рузвельта 1933–1939 гг., в 1950–1960-е гг. под лозунгами «государства всеобщего благоденствия» в форме **кооперативного федерализма** [4, с. 48–50]. «**Новый федерализм**» Р. Никсона и Р. Рейгана в 1970–1980-е гг. был в большей степени публичным пожеланием, чем реальной политикой. Центральная власть задумала переложить часть своего финансового бремени на штаты [4, с. 51–52]. На рубеже столетий, по всей видимости, формируется новая разновидность федерализма – **конкурентный**, когда штаты конкурируют друг с другом за частные инвестиции и финансовые гранты от центра [4, с. 54–55].

Наконец, нельзя не согласиться с тем, что при президенте Б. Обаме усиливаются социально-культурный раскол в обществе и поляризация между двумя ведущими партиями. Федерализм становится «**фрагментационным**» [4, с. 57–60].

Совершенно иная последовательность этапов была в Канаде, где первоначально имел место **этап постколониального федерализма** (квазифедерализма) с широкими властными претензиями центра, а затем (с начала XX в.) возобладал **дуалистический федерализм** [4, с. 73–76]. Канадцам был

известен **кооперативный федерализм** после Второй мировой войны, как и США. Но он оказался деформирован фактором Квебека.

В Австралии, в отличие от США и Канады, импульсы к федерализации были менее четко выражены. Сам процесс создания федеративного государства занял десятилетие, и это был вялотекущий процесс [5, с. 9–11]. Логично предположить, что и после институционализации Австралийского Союза в 1901 г. жизнь его была лишена драматичных поворотов, хотя центростремительный вектор, безусловно, преобладал.

Таким образом, уже только самый предварительный анализ первопоселенческих стран с федеративным устройством говорит о том, что для того, чтобы сделать теоретические выводы, необходима доброкачественная историческая основа. Ученым и практическим политикам следует исходить из многообразия моделей федерализма (табл. 1) [6, с. 38]. Наряду с делением федераций на «созданные сверху» и «созданные снизу», следует выделить еще и «смешанные федерации», организованные в результате встречных движений «сверху» и «снизу» (например, Канада).

Таблица 1

Классификация федеративных отношений

Способы формирования федеративных государств	Исторические типы федерализма (с учетом особенностей эпохи)	Наиболее значимые модели федерализма (государствоведческий аспект)
– «Снизу»; – «сверху»; – смешанный	– Первопоселенческий; – народный (общинный); – латиноамериканский; – имперский; – советский и постсоветский; – постколониальный	– Американская; – швейцарская; – канадская; – германская; – австралийская; – мексиканская; – бразильская; – аргентинская; – советская – российская; – индийская; – нигерийская

Разумеется, **генеzisный подход** может многое подсказать и объяснить по поводу дальнейшей судьбы федерации. Например, трудно предположить, что созданное «сверху» федеративное государство было бы централизованным или в нем бы возобладала центробежные тенденции. И, наоборот, вряд ли возможно для федеративного социума, сложившегося «снизу», сразу же взять курс на жесткую централизацию. Тем не менее совершенно правомерно А. Д. Гуляков ставит вопрос еще об одном способе классификации федераций – **историко-региональном**, который совмещает в себе констатацию особенностей исторической эпохи с характеристиками региона его возникновения. Так, **первопоселенческий, или пионерский, федерализм** охватывает районы заселения англоязычными белыми поселенцами в Западном и Восточном полушариях в XVIII–XIX вв. Его конкретные модели – американская, канадская, австралийская – имеют немало схожих черт. **Народный (общинный) федерализм** представлен Швейцарией. Для него свойственна длитель-

ная, многовековая эволюция во враждебном окружении крупных феодальных государств. Он конкретизируется на небольших по площади территориях и опирается на социальные компромиссы, вырабатываемые внутри местных общин. **Латиноамериканский федерализм** сформировался после завершения Войны за независимость испанских колоний в 1808–1826 гг.

Его задачей было консолидировать общество, раздираемое социальными, этнорасовыми и культурными противоречиями. Он опирался на местных вождей-каудильо. Обычно это были помещики, использовавшие собственных батраков и примкнувшие деклассифицированные элементы. Ему нередко были присущи авторитарные черты. **Имперский федерализм** является наследием сложносоставных феодальных и околофеодальных империй – Священной Римской империи германской нации и Австро-Венгерской монархии. Здесь федеративная конструкция никак не могла формироваться «снизу». **Советский и постсоветский федерализм** возник также «сверху» в условиях континентальных евроазиатских пространств. Он был полон идеализма и уверовал в устойчивость федеративных отношений на основе марксистского учения. **Постколониальный федерализм** проявил себя после Второй мировой войны, когда произошел крах колониальной системы. Он тоже, как правило, формировался «сверху» в достаточно жесткой, централизованной форме и имел различную степень успешности. Например, в Индии он существовал и существует без масштабных катаклизмов, а в Нигерии его путь был обозначен государственными переворотами, военными диктатурами и гражданской войной [6, с. 39].

Итак, можно смело утверждать, что федерализм действительно многообразен.

Государствоведение превратится в абстрактную и скучную «кладезь» прописных истин, если откажется от комплексного подхода, включающего изучение геополитических, военных, экономических, социально-культурных и этнических, идеологических факторов возникновения и развития федеративного государства.

Конституционно-правовой анализ, подразумевающий рассмотрение полномочий центральной власти и субъектов, – это лишь часть процедуры исследования. Необходимо понять, как реально функционировал конституционно-правовой режим, как вели себя законодательные и исполнительные органы в центре и в регионах, суды. Политологическая составляющая федеративных отношений является не лишней. Ведь государство является одним из элементов политической системы, хотя и ведущим элементом. По нашему мнению, особенно важны для функционирования политического порядка взаимоотношения государства и партий, поскольку «партии – это необходимая “передача” в механизме взаимосвязи гражданского общества и государства» [7, с. 102]. От строения партийной системы во многом зависит устойчивость государственного режима, и, наоборот, реальное состояние федерализма влияет на партийный ландшафт конкретной страны.

На Западе также ищут новаторские способы исследования федерализма. Подкупает, например, проект, посвященный правовой унификации в федеративных государствах [8]. Его авторы выбрали в качестве объекта исследова-

дования 20 государств, не все из которых являются строго федеративными (например, Италия, Испания, ЮАР, Великобритания или Европейский союз). Тем не менее интересна сама процедура экспертной оценки законодательства различных стран. Национальные эксперты получили задание подготовить краткие описания истории развития федеративных систем в своих странах и оценить в баллах (от 1 до 7) степень унификации в различных отраслях и институтах права.

Как указывают руководители проекта, унификационный эффект дают:

1) конституции федеративных государств, поскольку они отводят определенную сферу полномочий центральной власти, а также часто содержат нормы прямого применения (преимущественно касающиеся фундаментальных прав), позволяющие местным должностным лицам с некоторой долей усмотрения унифицировать право. Кроме того, многие конституции содержат явные или подразумеваемые положения, касающиеся политического характера и правовой структуры субъектов федерации;

2) законодательство, исходящее от центральной власти;

3) решения центральных органов правосудия;

4) в некоторых странах существуют другие центральные органы, действующие унификации, например комиссии по реформе права (в Великобритании, Австралии, Индии, Малайзии, ЮАР).

Важный блок вопросов представляет координационная унификация на основе кооперации между субъектами. Кооперация на законодательном уровне – это редкий случай, присущий США и Канаде, где представители легислатур штатов и провинциальных собраний обсуждают модельные законы, но его нельзя не учитывать.

Судебные органы субъектов также могут вносить свой вклад в дело унификации. Подобная практика отсутствует в Австралии, Бельгии, Индии, Малайзии, России, Венесуэле, где судебная власть централизована, но она имеет место быть в Австралии, Канаде, США, Бразилии, Германии, Швейцарии, где суды конкретного субъекта принимают во внимание судебную практику своих коллег из центра и других субъектов.

Координация может быть присуща и исполнительным органам субъектов. Ее осуществляют либо на вертикальном уровне (т.е. организатором или посредником выступает центральная власть), либо на горизонтальном уровне (т.е. сами субъекты).

В процессе унификации имеют шанс быть задействованными и негосударственные акторы. Непосредственно в генерации правовых норм участвуют частные исследовательские организации (например, Американский институт права) или академические коллективы, работающие над унификацией права Евросоюза (Комиссия по европейскому контрактному праву, или Комиссия Ландо, стала первой в череде подобных структур). Влияние оказывают и организации предпринимателей, академическая литература, на которую ориентируются законодатели и суды.

Наконец, нельзя не сказать о воздействии юридического образования и практикующих юристов, а также международного права.

Таким образом, представленная концепция отличается широтой подхода. Что бы можно было добавить к сказанному нашими зарубежными коллегами? Подчеркнем еще раз: **наиболее перспективным и малоизученным**

для анализа проблемы федерализма остаются не столько правовые аспекты (они достаточно интенсивно изучаются), но и государствоведческая парадигма. При этом под государствоведческим исследованием мы подразумеваем не столько статичный снимок настоящего, сколько целый фильм в исторической динамике. Российская наука не может в силу финансовых и организационных причин позволить себе международный проект в тех же масштабах (с привлечением экспертов из разных стран), о котором мы рассказали выше. Но, в силу фундаментальных традиций Российской академии наук, в ней работает немало специалистов по зарубежным странам, которые могли быть экспертами в государствоведческой экспертизе. И это внушает надежду на будущий научный прорыв в рамках изучения федерализма.

Список литературы

1. Голубева, Л. А. Сравнительное государствоведение / Л. А. Голубева, А. Э. Черноков. – СПб., 2009.
2. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 2001.
3. Алпатов, Ю. М. Российский федерализм и местное самоуправление / Ю. М. Алпатов. – М., 2010.
4. Гуляков, А. Д. Основные модели федерализма (сравнительный историко-государствоведческий анализ) : моногр. / А. Д. Гуляков. – М., 2016.
5. Гуляков, А. Д. Пионерский федерализм в Австралии: особенности становления и динамика развития / А. Д. Гуляков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 3 (35). – С. 5–19.
6. Гуляков, А. Д. Множественность моделей федерализма и использование компаративистского подхода к их исследованию / А. Д. Гуляков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 1.
7. Исаев, Б. А. Теория партий и партийных систем / Б. А. Исаев. – М., 2008.
8. Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. – New York ; London, 2014.

References

1. Golubeva L. A., Chernokov A. E. *Sravnitel'noe gosudarstvovedenie* [Comparative state studies]. Saint-Petersburg, 2009.
2. *Federalizm: teoriya, instituty, otноsheniya (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [Federalism: theory, institutions, relations (a comparative-legal research)]. Execut. ed. B. N. Topornin. Moscow, 2001.
3. Alpatov Yu. M. *Rossiyskiy federalizm i mestnoe samoupravlenie* [Russian federalism and local self-government]. Moscow, 2010.
4. Gulyakov A. D. *Osnovnye modeli federalizma (sravnitel'nyy istoriko-gosudarstvedcheskiy analiz): monogr.* [Basic models of federalism (a comparative historical and state studying analysis): monograph]. Moscow, 2016.
5. Gulyakov A. D. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennyye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2015, no. 3 (35), pp. 5–19.
6. Gulyakov A. D. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [The policy of law and legal life]. 2016, no. 1.
7. Isaev B. A. *Teoriya partiy i partinykh sistem* [The theory of parties and party systems]. Moscow, 2008.
8. *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. Ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York; London, 2014.

Саломатин Алексей Юрьевич

доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии, руководитель Научно-образовательного центра сравнительной правовой политики Пензенского государственного университета
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: valeriya_zinovev@mail.ru

Salomatin Aleksey Yur'evich

Doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor, head of sub-department of state and law theory and political science, director of the Center of Comparative Legal Policy, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

Наквакина Екатерина Владимировна

кандидат исторических наук, доцент, кафедра теории государства и права и политологии, Пензенский государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: katrion84@mail.ru

Nakvakina Ekaterina Vladimirovna

Candidate of historical sciences, associate professor, sub-department of state and law theory and political science, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342.1

Саломатин, А. Ю.

Проблемы федерализма в зеркале теории и истории государства и права / А. Ю. Саломатин, Е. В. Наквакина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 2 (38). – С. 27–34. DOI: 10.21685/2072-3016-2016-2-3