

ИНТЕРЕСЫ И ЦЕННОСТИ

О.А. Жолобова

DOI: 10.7256/2305-560X.2013.3.8982

РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ФЕДЕРАЛИЗМА В РАМКАХ СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОГО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДОВ НА ЗАПАДЕ

Аннотация. Проблемы территориально-государственного устройства и регионального развития не являются новыми в отечественной и зарубежной политологической традиции. Важной особенностью теоретических разработок в области федерализма является их постоянная взаимосвязь с реализацией федеративных принципов на практике в рамках тех или иных территориально-политических систем, что способствует постоянному развитию теории федерализма, а соответственно, привносит изменения в уже существующие концепции и подходы. В настоящее время в научной политологической среде сложились различные точки зрения относительно феномена федерализма. В настоящее время в научной политологической среде сложились различные точки зрения относительно феномена федерализма. В основном, дискуссии о понятии федерализма разворачиваются вокруг его природы. Так, по определению британского политолога Престона Кинга, федерализм является понятием идеологическим и философским. Американский политолог В. Остром утверждает, что федерализм — это идеология подлинно самоуправляющегося сообщества, альтернатива любой централизованной властной иерархии

Ключевые слова: международные отношения, политика, федерализм, концепции федерализма, Запад, интересы, ценности, федеративное устройство, федерация, субъект федерации.

По мнению британского геоэтнографа Г. Смита, федерализм можно рассматривать даже как мировоззрение, согласно которому идеальная форма организации жизни людей наилучшим образом выражается в утверждении многообразия через единство, в балансе автономии и суверенитета, общенационального и регионального; однако федерализм в качестве идеологии, синтезирующей множество доктрин, убеждений и прагматических соображений, не является самодостаточным в той степени, в которой вполне самодостаточны либерализм или социализм, способные дать ответы на любые жизненные вопросы¹.

Как отметил Р. Уоттс, федерализм «является в основном не описательным, а нормативным термином и отсылает к поддержке многоярусной системы управления. Он базируется на принимаемой ценности и обоснованности соединения единства и разнообразия, а также обеспечения защиты и развития идентичностей внутри большого политического союза»².

Как видно из приведенных выше трактовок федерализм представляет собой комплексное явление и может рассматриваться с нескольких позиций.

Во-первых, в теоретико-методологическом ключе федерализм представляет собой институциональный принцип организации территориально-государственной власти. Во-вторых, федерализм может рассматриваться как идеологический принцип конструирования политической реальности, апеллирующий к либерально-демократическим ценностям.

Реализация федеративных принципов территориально-государственного устройства, а соответственно, и теоретическое развитие федерализма, получили наибольшую востребованность в странах с культурным и национальным разнообразием. Как отметил американский исследователь и теоретик федерализма Д. Элейзер, «федерализм придуман для того, чтобы предотвратить тиранию, не предотвращая управление». Федерализм как особая форма территориально-государственного устройства, помогая реализовать управление разнообразными территориальными и культурно-национальными сегментами в рамках единого государства с учетом принципа национально-территориальной автономии, предполагающей распределение властных полномочий между несколькими уровнями власти в пределах конституционно закрепленных полномочий. Особенностью федерализма является его гибкость и возможность применения его принципов в различных странах.

¹ Смит Г. «Федерализм: полиэтничный вызов». М., 2007.

² Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press, 1999.

Однако, разнообразие федерализма, а также множество научных трактовок на природу и сущность данного понятия нередко приводит к теоретико-методологическим проблемам концептуализации как самого термина «федерализм», так и его теоретической целостности федеративных моделей и концепций, при разработке которых сложно придерживаться принципа универсализма. С этой позиции можно утверждать, что в рамках каждой страны, применившей на практике более или менее успешно принципы федеративного территориально-государственного устройства, должны быть созданы и специфические федеративные концепции, отражающие культурно-национальные, политические, территориально-географические и другие особенности. Разумеется, в ряде стран, реализовавших свои федералистские проекты, подобные теории сформировались. Речь идет, прежде всего о теоретической модели коллаборативного федерализма в Канаде, бельгийской модели и германской моделях. Однако, в рамках данной работы мы подробно сосредоточимся на рассмотрении американского федерализма по нескольким причинам: во-первых, американская федеративная модель считается классической, во-вторых в рамках данной модели синтезирован теоретический опыт европейских стран с принципами демократического самоуправления. Европейские теоретические разработки рассматриваются не столь подробно, мы лишь акцентируем внимание на принципиально важных отличиях европейской теоретической традиции от американской.

Применительно к российской специфике рассмотрение и анализ теоретических основ федерализма, сложившихся в истории отечественной политической мысли представляется весьма актуальным, прежде всего, в целях систематизации отечественного опыта в данной теоретической плоскости, а также — с целью последующей выработки целостной концепции российского федерализма.

Таким образом, основной целью данной работы выступает рассмотрение и сравнительный анализ имеющихся в зарубежной и российской политической мысли теоретических концепций и моделей федерализма.

Социально-философское направление

В самом широком смысле под федерализмом принято понимать теорию и практику одной из форм политической самоорганизации общества в современном мире. Зародились идеи федерализма на европейской почве в лоне социальной философии, а основателем теории федерализма принято

считать Й. Альтузиуса (1562-1683 гг.), который разработал федеративную теорию народного суверенитета. В соответствии с данной теорией государство рассматривалось как *иерархически* организованный союз общностей, основанный на договорных отношениях³. Позднее идеи федерализма рассматривали такие европейские ученые как П.Ж. Прудон⁴, разработавший концепцию свободного федерализма, суть которого сводилась к объединению независимых групп с целью создания всемирной федерации. Также социально-философское направление в теории федерализма развивали такие авторы как Д. де Ружмон, А. Марк (автор концепции интегрального федерализма), известный философ Р. Арон.

В целом, социально-философский подход рассматривает федерализм скорее не как форму территориально-государственного строительства, а как совокупность договорных отношений, способствующих интеграции сообщества, то есть участники федеративных отношений (или — субъекты федерации) не обязательно имеют территориальную привязку.

Родоначальником учения о федерации считается Йоханнес *Альтузиус* (1557-1638 гг.) — немецкий юрист, один из основоположников естественно-правовой теории Нового времени. Правовые и политические взгляды Альтузиуса в решающей мере сформировались под воздействием протестантизма.

Альтузиус разработал теорию «народного суверенитета», под которым он понимал составную политическую ассоциацию, образованную гражданами посредством первичных ассоциаций, основанных не только на согласии, но и на принципе «плюрализма применения силы», обуславливающим два пути развития государства — корпоративный и кооперативный⁵. Народный суверенитет Альтузиус не столько противопоставлял государственному (хотя он ясно различал эти состояния) сколько инкорпорировал его в состав государственного. Федералистское устройство представлялось Альтузиусу в виде ряда сообществ, образованных на следующих друг за другом уровнях. Созданный таким образом союз он называл общественно-политическим. Теория народного суверенитета Альтузиуса базируется на двух основных понятиях: «союз» и «договор». Понятие «союз» раскрывает природу политических общностей, а понятие «договор» — способ создания этих союзов с последующим распределением властных полномочий. Через понятие «союз» раскрывается при-

³ Федерализм: Энциклопедия. М., 2000. С. 550.

⁴ В 1863 г. он написал работу «Принцип федерации».

⁵ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. С. 119.

рода политических общностей и высшей из них — государства, а через понятие «договор» — механизм создания политических союзов и наделения должностных лиц властными полномочиями. При этом суверенитет принадлежит только народу, являясь неделимым и неотчуждаемым.

Некоторые аспекты разработанной Альтузиусом федеративной концепции народного суверенитета были отражены, по мнению исследователей, в опыте создания Голландской республики, образованной в 1579 г. как договорной союз нидерландских провинций, которую в истории федеративных систем принято рассматривать как протофедеративное государство, наиболее близкое к образцам последующих договорных федераций.

Федеративная теория народного суверенитета Альтузиуса стала основой последующих учений и федерализме. В ней получила развернутое и наиболее завершённое выражение идея договорной природы федераций, принимаемая большинством современных теоретиков федерализма, обоснована мысль о преимуществах федеративной системы как средства сохранения свободы.

Пьер Жозеф Прудон (1809-1865 гг.) — французский мыслитель, социолог, теоретик социализма и анархизма, изложивший свои взгляды на федерализм в работе «Принцип федерации» (1863 г.), создал концепцию свободного федерализма. Выступая изначально противником государства, Прудон выдвинул проект его социального переустройства: речь шла о раздроблении централизованного государства на небольшие автономные образования. Центральному правительству Прудон отводил роль нейтрального арбитра и проводника законности, декреты которого вступают в силу лишь после одобрения всеми участниками федеративных отношений. Прудон в своей концепции не давал развернутого описания федеративных структур, сосредотачивая внимание на федеративном принципе, смысл которого заключался в объединении *независимых групп* с целью создания всемирной федерации.

В XX в. идеи федерализма в русле социально-философского подхода развивались французскими философами (Д. Де Ружмон, А. Марк, Р. Арон), рассматривавшими федерализм в качестве интегративного механизма создания единой Европы. *Дени де Ружмон (1906-1985 гг.)* — участник группы французских философов, целями которой были провозглашены обновление культуры посредством автономных и ответственных индивидов, федерализм как противовес французскому централизму. Федерализм стал для де Ружмона альтернативной «политикой активного пессимизма». Его научные

труды на данный момент недостаточно изучены, хотя он является одним из ведущих теоретиков федерализма. *Александр Марк* — один из представителей европейского федерализма. Идеологически тесно связан с концепцией свободного федерализма Прудона, который Марк позднее развил в «интегральный федерализм». *Реймон Арон (1905-1983 гг.)*, в рамках своей теории единого индустриального (научного) общества, отводит федерализму в конструировании нового порядка ту же роль, которую, по его мнению, играл либерализм в XVIII в., а марксизм — в середине XIX в. По его мнению, «федерализм представляет собой единственное усилие, чтобы выйти из тупика и наладить порядок». Для Р. Аарона важны не только теоретическая и практическая ценность федерализма, но и то обстоятельство, что он является единственной концепцией, которая может противостоять марксизму.

В современной политической теории социально-философский подход при рассмотрении сущности федерализма также не потерял своей актуальности: в этом контексте теория федерализма органично сочетается с теорией многосоставного общества, основоположниками которой являются *У. Левингстон* и *А. Лейпхарт*. Федеративные отношения рассматриваются как союзно-договорные отношения между разнообразными социально-политическими общностями, не обязательно территориальными, что апеллирует к теории народного суверенитета Альтузиуса. В рамках теории многосоставного общества целесообразно проанализировать федерализм с точки зрения его соотношения как формы территориально-государственного устройства с политическим режимом, а именно — с консоциативной демократией. По терминологии *А. Лейпхарта* и федерализм, и консоциализм являются формами мажоритарной демократии. Так, федерализм — это территориальная демократия мажоритарного типа, поскольку принцип большинства все-таки не отклоняется, а само большинство представлено различными территориями, а консоциализм — форма организации различных групп, как правило, нетерриториального характера. Теорию федерализма А. Лейпхарт рассматривает как ограниченный и особый вид теории ответственности. Федерализм понимается как особая форма автономии сегментов, которая является одним из принципов поддержания баланса в многосоставном обществе.

Таким образом, федерализм в работах современных политологов оказывается одной из форм консоциативности.

**Институциональный подход:
федерализм как либеральная идеология
территориально-государственного
строительства**

Практически одновременно федерализм возникает в качестве особой идеологии и неразрывно связанной с ней политической практики территориально-государственного строительства. Его развитие совпадает с формированием либеральной идеологии, предполагающей расширение политических свобод личности, предоставление личности соответствующих гарантий. Федерализм представляет собой своеобразный «либерализм по вертикали», считая необходимым наделение политическими свободами региональных сообществ и, соответственно, регионов как политико-административных единиц. «Либерализм по вертикали» и социально-политический либерализм совпали в такой классической федерации как США, в которой федерализм стал способом консолидации тринадцати штатов, освободившихся от британского колониализма. Таким образом, теория федерализма в значительной степени стала американской теорией, описывающей либеральную модель территориально-государственного строительства в государстве, основанном на принципах либеральной демократии. Американский вариант построения федерации представляет собой синтез двух тенденций: «территориального либерализма» и идеологии либеральной демократии.

Основы американского федерализма были заложены в сборнике политических эссе «Федералист», созданных отцами-основателями США А. Гамильтоном, Дж. Джеем, Дж. Мэдисоном и представлявших собой, по своей сути, развернутую философское обоснование Конституции 1787 г. Федерализм, по мнению авторов, был тем проектом, посредством которого можно защитить личную свободу граждан и держать центральное правительство под контролем, сохранив его достаточно сильным для осуществления возложенных на него задач. Путем разделения власти между национальным правительством и штатами один уровень управления ограничивает другой. Одной из ключевых идей «Федералиста» являлась идея разграничения полномочий между уровнями власти: оба уровня управления — национального правительства и штатов — имеют свои полномочия и при этом они не вмешиваются в дела друг друга и являются равноправными в пределах закрепленных за ними полномочий⁶.

Таким образом, в американской традиции в отличие от европейской основная роль отводится рассмотрению сущности федеративной структуры, состоящей из двух равноправных уровней власти, а также конституционного начала в федеративном государстве. Акцент на структурно-функциональном аспекте федерализма и его рассмотрении как институциональной системы, а не идеологического принципа, привело к тому, что в рамках американской политической традиции сложились теоретические модели (концепции) федерализма, в основе которых — принцип разграничения полномочий между двумя уровнями управления, что определяет специфику их взаимодействия. В рамках сборника политических эссе «Федералист» была предложена идеальная модель разграничения полномочий между уровнями власти, впоследствии получившая название *дуалистической концепции федерализма*. В соответствии с данной концепцией федеративное государство — это сложное единое целое, основу которого составляет двухуровневая структура федерального государства и обоюдное невмешательство в сферу полномочий как федерального центра, так и субъекта федерации, а основным принципом является четкое вертикальное разделение уровней управления. Однако данная теоретическая модель так и не была всецело реализована на практике, поскольку в процессе управления, полномочия двух независимых уровней власти неизбежно пересекаются, например, в случае предоставления финансовой помощи штатам с последующим делегированием полномочий регионального уровня на общегосударственный.

Концепцию дуалистического федерализма, доказавшего на практике свою несостоятельность, сменила концепция *кооперативного федерализма*, в соответствии с которой множество различных функций управления переплетаются между национальным правительством, штатами и муниципалитетами. Данная концепция акцентирует внимание на аспектах взаимодействия центра и властей, изучении практики их совместного участия, функционирования системы перераспределения финансовых ресурсов внутри федерации в целях выравнивания социально-экономических диспропорций.

В середине 1970-х — начале 1980-х гг. появляется концепция *технократического федерализма*, которая обращает внимание на чрезмерное сращивание функций федерального уровня управления с региональным, что создает закрытые федеративные взаимоотношения. С применением на практике модели кооперативного федерализма значительно усилилась роль национального правительства, поэтому в новой технократической концепции основной акцент был сделан на усилении дуалистиче-

⁶ Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. / под ред. Н.Н. Яковлева. М.: Прогресс-Литра. 1993.

ских принципов в управлении, и соответственно, усилении правительств штатов по отношению к общенациональному уровню.

Следующим этапом в развитии идей о федерализме стала концепция конкурентного федерализма, возникшая в середине 1980-х гг. в США в связи с идеями программы «нового федерализма» Р. Рейгана и нацеленная на повышение самостоятельности субнационального уровня власти. В основу данной концепции легли экономические идеи соперничества и рыночной конкуренции: ключевую роль сыграли представления о том, что способность поддерживать постоянное соперничество как между национальным и субнациональным уровнем управления, так и между органами власти одного уровня, например штатами или муниципальными образованиями, способствует динамичному развитию федеративных отношений. Конкуренция между соперничающими акторами происходит как вертикальном (между федеральным центром и регионами), так и в горизонтальном (между регионами) направлениях. Также этот подход противодействует росту бюрократии и монополизму власти.

Следует отметить, что концепция конкурентного федерализма, в отличие от дуалистической, принимает условия политической и правовой среды как данность: в рамках этой концепции проблема целостности федеративного государства и разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами федерации давно решена и по этой причине теряет актуальность. Центр и регионы априори подчинены одинаковым правилам игры в пределах установленных конституционно-правовых норм, а их соперничество не выходит за рамки борьбы за голоса избирателей или финансовые ресурсы налогоплательщиков.

Таким образом, представленные выше основные концепции федерализма, определяют конкретные формы взаимодействия между различными уровнями власти в государстве, организованном по федеративным принципам. Следует отметить, что теоретические концепции сформировались в результате практического применения принципов федерализма. При этом, хронологическая смена одной концепции на другую в процессе развития федеративных отношений основывается на учете недостатков реализации и функционирования каждой предшествующей модели. В силу сложившейся тенденции можно утверждать, что теория федерализма, тесно взаимодействующая с практикой и включающая в себя множество разнообразных концепций, подходов и точек зрения, является постоянно развивающейся, а следовательно, и сохраняющей свою актуальность

в современной политической науке. Однако, данные модели, сложившиеся на практике американского федерализма не стоит рассматривать в качестве универсальных, ведь различия исторических и политических традиций делает каждое федеративное государство фактически уникальным. В силу того, что американский федерализм изначально был построен по территориальному принципу и продолжает на его основе успешно функционировать, данные модели не учитывают национальную компоненту, при анализе которой чаще всего используют бельгийскую и югославскую модели.

В этой связи стоит привести мнение известного исследователя Дж. Циммермана, который, характеризуя современное состояние федераций, использовал термин «метаморфический федерализм»⁷. В соответствии с его концепцией оптимального соотношения полномочий центра и субъектов не существует: с течением времени баланс сил в федеративной системе меняется, а следовательно, меняется и представление об оптимальном их соотношении.

Таким образом, федерализм — это идеологический и институциональный принцип организации власти и управления в системе политических отношений. Федерация — институциональное выражение принципа федерализма, реализующаяся на практике в конкретных формах взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти.

Сетевой и централизаторский подходы

На основании имеющихся в научном политологическом сообществе точек зрения на природу и сущность федерализма целесообразно выявить два основных подхода применительно к способу организации власти в федеративном государстве: *сетевой и централизаторский*.

Одним из сторонников *сетевого подхода* является американский выдающийся исследователь в области федерализма Д. Элейзер. Так, по его мнению, федерализм и федерация являются дескриптивными концептами, в частности, федерализм представляет собой родовое понятие, обозначающее тип политической организации, при которой достигается сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное участие во власти на основе децентрализации. Федерализм, в свою очередь, имеет несколько подвидов, одним из которых является федерация. По мнению Д. Элейзера, федерализм воспринимается как содержание правительствен-

⁷ Zimmerman J. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester and London: Leicester University Press, 1992.

ной структуры: если политико-управленческая структура государства установлена таким образом, что в ней имеют место, по меньшей мере, два уровня правительства, обладающие собственным набором учреждений, полномочий и обязанностей и существование каждого из которых гарантировано конституцией, то она является федеральной. Кроме того, федерализм создает устойчивую организационную структуру для достижения общих целей всех участников федеративных отношений.

На этом основании при анализе федеративной системы территориально-государственной организации власти целесообразно применить структурный (структурно-функциональный) подход. Следует отметить, что многие государства, обладающие федеральными структурами на практике таковыми не являются, поскольку структуры зачастую маскируют централизованную концентрацию власти, которая находится в прямом противоречии принципам федерализма. Структура федерализма является значащей только в государствах, чьи процессы правительства отражают федеральные принципы. Таким образом, федерализм — это, прежде всего, вопрос формы государства.

Как отмечает Д. Элейзер, политическая наука всегда опиралась на три классические модели организации власти в государстве, а именно: модель пирамиды, центрально-периферийная и матричная модели⁸. По его мнению, устройство федеративного государства соответствует *матричной нецентрализованной модели*. Федерализм как способ территориально-государственной организации власти основан на специфическом виде конституционной структуры. Федеративные государства характерно нецентрализованы: то есть, полномочия правительства в пределах них распространяются среди многих центров, существование которых и власть гарантируются общей конституцией, вместо того, чтобы быть сконцентрированными в единственном центре⁹. Децентрализация как принцип устройства федеративного государства носит договорной характер и касается структурного распределения (точнее — рассеивания) полномочий среди многочисленных центров (субъектов федеративной системы). Таким образом, в матричной модели нет ни более высоких, ни более низких центров власти. В ней имеют место только большие или меньшие по объему полномочий (которые закреплены в соответствии с конкретными задачами) правительства, принимающие соответствующие политические решения.

Следует отметить, что децентрализация и децентрализация — понятия разные. По мнению Д. Элейзера, термин децентрализация ошибочно применяется для характеристики федеративной системы. Децентрализация подразумевает существование центральной власти, центрального правительства, которое может децентрализовать (делегирует) свои полномочия на нижестоящий уровень власти, либо снова их централизовать по мере необходимости. То есть децентрализация подразумевает всегда управление сверху, при котором инициатива исходит от центра, а не от составных частей федерации. *Децентрализация* предполагает один из двух типов (моделей) иерархии — *модель пирамиды* правительств с градацией уровней власти или *центрально-периферийную модель*. Модель пирамиды с жесткой иерархией внутри соответствует унитарной системе организации территориально-государственной власти, центрально-периферийная модель — *федерации централизованного типа*.

К сторонникам *сетевых подходов* стоит отнести и британского политолога *Кеннета Уэйра*¹⁰. В его трактовке федеративного государства между национальным правительством и правительствами субъектов федерации устанавливаются отношения сотрудничества и координации, а не подчинения и иерархии: превосходство одного правительства над другим приемлемо только в тех вопросах, где компетенция первого закреплена конституцией. «Федеративный принцип» как отличительная характеристика федеративной формы правления представляет собой способ разделения полномочий (власти) таким образом, что национальное правительство и правительства составных частей федерации равны и независимы в тех областях компетенции, которые за каждым из них конституцией. При этом Уэйр отмечал, что разграничение компетенций не всегда бывает четким и исчерпывающим, но необходимо, чтобы исключительные компетенции существовали хотя бы по какому-нибудь одному вопросу, поскольку без них не имеет смысла говорить о федеративности политической системы. Однако для того, чтобы федерация успешно функционировала, следует разрешить такую проблему, связанную с распределением полномочий, как совпадение предметов ведения, вызывающее конфликты. К. Уэйр подчеркивал, что федерализм не везде и не всегда обеспечивает наилучшее управление обществом. Для успешного и полноценного функционирования федерации необходимо наличие условий, препятствующих уни-

⁸ Elazar D. Federal Systems of the World. Longman, London, 1991. P. 35.

⁹ Там же.

¹⁰ Wheare K.C. Federal Government. 1st American Ed. New York & London: Oxford University Press, 1947.

таризации. Например, территории и экономики федерирующихся образований должны быть сбалансированными. Уэйр считал общей тенденцией развития федераций (на примере США, Швейцарии, Австралии и Канады) усиление центрального правительства, происходившее в основном путем интенсификации его деятельности а таких сферах как оборона, внешняя политика, внешнеэкономические отношения и других, которые изначально были за ним закреплены Конституцией. Как утверждал К. Уэйр, в будущем федералистский принцип, предполагающий наличие в федерации исключительных предметов ведения, будет сосуществовать с «финансовым унитаризмом» (субъекты федерации для реализации возложенных на них функций вынуждены будут обращаться федеральному центру за финансовой помощью), что не будет означать упразднения федеративного принципа, но станет основой для тесного взаимодействия (кооперации) центрального и региональных правительств.

Однако рассмотрение федеративного государства как матричной модели постепенно отошло на второй план, в том числе и в среде американских ученых. Приоритетной стала центрально-периферийная модель, подразумевающая наличие иерархии внутри федеративной структуры и оперирующая терминами централизация/децентрализация. Во многом такой подход к анализу федеративной системы был продиктован изменениями в системе отношений между центром и регионами на практике, связанными с постепенным усилением федерального центра за счет повышения уровня административных и финансовых ресурсов. Более того, практика показывает, что в процессе эволюции разных федераций центр расширяет круг своих полномочий. Следовательно, с учетом тенденций развития современных федеративных систем более приоритетным представляется централизаторский подход.

Одним из сторонников данного подхода является американский политолог У. Райкер. По его мнению, существует два типа федеративных систем: централизованный американский и децентрализованный (или «периферийный» — *peripheralized federalism*). Различные разновидности децентрализованного федерализма существовали до появления американского централизованного федерализма. Сфера компетенции центрального правительства в системе децентрализованного федерализма исчерпывалась минимальным количеством компетенций и полностью зависела от решений правительств составных частей федерации, стремившихся присвоить полномочия федерации и усилиться за ее счет в одностороннем порядке. К числу таких федераций У. Райкер

относил возникшие в Средневековье военные федерации крупных городов на севере Италии и юге Германии, а также Швейцарскую конфедерацию.

Главная новация централизованного федерализма состояла в том, что федеральный центр начал принимать решения независимо от правительств составных частей федерации по множеству вопросов и с тенденцией их расширения. Компетенции субъектов федерации позволяли обеспечить минимально приемлемый уровень их политического самоуправления. Таким образом, главное отличие этих двух моделей федерализма состоит в относительном превосходстве объема компетенций и общего влияния федерального правительства на территории всей федерации, а также в способности центрального правительства заставить составные части федерации проводить политику в соответствии с курсом национального правительства в пределах его конституционных полномочий (централизованный федерализм) и наоборот (децентрализованный федерализм). Предпочтение У. Райкер отдавал модели централизованного федерализма, а государство, основанное на принципах децентрализованного федерализма, неэффективно и могут в перспективе прийти к распаду и потере государственности. Причины сохранения федерации У. Райкер предлагал искать в способностях и федеральных властей, и властей субъектов федерации сдерживать друг друга. Так, в централизованной федерации национальное правительство не способно полностью подчинить составные части федерации своей власти, но способно предотвратить ситуацию, в которой составные части федерации отказываются исполнять его решения. В децентрализованной же федерации правительства составных частей федерации не способны полностью подчинить своей воле центральное правительство, но способны оказать большое влияние на его действия.

Кроме того, У. Райкер определил ряд слабых сторон федерализма. По его мнению, автономия субъектов федерации может привести к наличию в ней различных политических курсов, отличающихся от общенационального или способствовать неэффективности регионального режима. То есть, местные локальные сообщества, права которых прочно закреплены в Конституции, способны отвергнуть волю национального большинства¹¹.

В силу того, что федеративное устройство характеризуется наличием как минимум двух уровней управления, применительно к модели федеративных отношений нередко применяется термин «*межпра-*

¹¹ Riker W. *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston; Toronto, 1964.

вительственные отношения», под которым понимаются отношения между уровнями власти в сложноорганизованной федеративной системе. Межправительственные отношения в подобной трактовке — продукт исключительно американской федеративной практики, в рамках которой каждая правительственная единица, или уровень власти — федеральный, региональный (уровень штатов) и местный — понимаются в качестве отдельного, самостоятельно функционирующего правительства. Однако, широкое распространение подобная трактовка данного термина получила лишь в американской научной политической мысли, в то время как теории государства, сложившиеся в Европе, признают наличие единого и неделимого суверенитета. Согласно этой теории, у каждого государства есть центральное правительство, и все другие органы, осуществляющие правительственные полномочия, являются просто «властями», то есть, вспомогательными, обладающими полномочиями, делегированными им государством или центральным правительством. Данная теория создает определенные проблемы для европейских федеральных систем, но, тем не менее, остается основной теорией государства.

Рассматривая сущность и основные характеристики федерализма целесообразно выделить две,

можно сказать, альтернативные традиции, прочно укоренившиеся в современной политической науке: это американская традиция, в русле которой сложилась классическая теория федерализма, и континентальная (европейская). Основное отличие двух обозначенных традиций заключается *во взгляде на проблему суверенитета* в федеративном государстве. Так, американские исследователи сделали акцент на гражданском суверенитете, отрицая тем самым наличие сильной центральной власти, а европейская политическая мысль, наоборот, во главу угла поставила приоритет государственного суверенитета. По этой причине европейские федерации во многом отличны от американской федеративной модели.

Таким образом, политическая теория англоязычных стран и американская теория федерализма делают акцент на суверенитете личности и гражданского общества, а не государства. В континентальной же Европе федеративные системы, наоборот, в качестве приоритетного рассматривают суверенитет государства, подчеркивая при этом, что оно служит гражданскому обществу. По этой причине европейские федеративные системы выглядят более централизованными. Такая форма централизации территориально-государственной системы исторически соответствует и России.

Источники:

1. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся сообщество. — М.: Арена, 1993.
2. Кинг П. Классифицирование федераций // Политические исследования. — 2000. — № 5.
3. Смит Г. «Федерализм: полиэтничный вызов». — М., 2007.
4. Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press, 1999.
5. Федерализм: Энциклопедия. — М., 2000. — С. 550.
6. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. — Новосибирск: Наука, 2009. — С. 119.
7. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. / под ред. Н.Н. Яковлева. — М.: Прогресс-Литра. 1993.
8. Zimmerman J. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester and London: Leicester University Press, 1992.
9. Elazar D. Federal Systems of the World. Longman. — London, 1991. — P. 35.
10. Wheare K.C. Federal Government. 1st American Ed. New York & London: Oxford University Press, 1947.
11. Riker W. Federalism. Origin, Operation, Significance. Boston; Toronto, 1964.

References (transliteration):

1. Ostrom V. Smysl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravlyayusheesya soobshchestvo. — M.: Arena, 1993.
2. King P. Klassificirovanie federacii // Politicheskie issledovaniya. — 2000. — № 5.
3. Smit G. «Federalizm: polietnicheskii vyzov». — M., 2007.
4. Federalizm: Enciklopediya. — M., 2000. — S. 550.
5. Gligich-Zolotareva M.V. Teoriya i praktika federalizma: sistemnyi podhod. — Novosibirsk: Nauka, 2009. — S. 119.
6. Federalist. Politicheskoe esse A. Gamil'tona, Dzh. Medisona i Dzh. Dzheya. Per. s angl. / pod red. N.N. Yakovleva. — M.: Progress-Litra. 1993.