

Шелестинский Д.Г.

ФЕДЕРАЛИЗМ ПРАВА – ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

Аннотация: Статья посвящена анализу становления принципа федерализма права в Соединенных Штатах Америки, проблеме его реализации на практике, факторам, повлиявшим на выбор формы взаимодействия штатов. Обобщается практический опыт применения федерализма права, а также тесно с ним связанных и обеспечивающих его реализацию судебной практики, «подразумеваемых полномочий» и «клаузы о верховенстве» Конституции США с учетом мнений ряда ученых. Проводиться сравнительный анализ реализации принципа федерализма права в США и Российской Федерации. Основными методами исследования, позволяющими объяснить природу и сущность принципа федерализма права являются сравнительно-исторический и формально-юридический методы. На основе проведенного анализа выявлены особенности функционирования данного принципа федерализма права, характерные именно для США. Указано на особенности развития России, обуславливающие иное понимание и применение этого принципа. Сделаны выводы о пределах полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня США.

Ключевые слова: Федерализм права, клауза о верховенстве, подразумеваемые полномочия, взаимодействие штатов, полномочия органов власти, компетенция федеральных властей, принцип остаточной компетенции, пределы законодательного регулирования, иерархия источников права, англо-саксонская правовая система.

Abstract: This article is dedicated to the analysis of the establishment of the principle of federalism in the United States of America, as well as the problems of its practical implementation and factors that affected this selection of the form of cooperation of states. The work generalizes the practical experience of application of federalism of law and judicial system that ensures its realization, “implied authority” and “supremacy clause” of the U. S. Constitution with consideration of opinions of a number of researchers. A comparative analysis is conducted on realization of the principle of federalism of law in the United States and the Russian Federation. Based on the conducted analysis, the author determines the specificity of the functionality of this principle of federalism of law that is characteristic namely for the United States. The author highlights the peculiarities of the development of Russia that form a different understanding and application of this principle. A conclusion is made on the limitation of the branches of government authority on the federal and regional levels in the United States.

Keywords: Anglo-Saxon legal system, Hierarchy of the sources of law, Limitations of legislative regulation, Principle of residual competence, Competence of federal authorities, State authority, Cooperation of states, Implied authority, Supremacy clause, Federalism of law.

Как известно, в основе федерализма лежит конституционный принцип, предлагающий разграничение сфер компетенции федеральных властей и властей штатов в том числе и в области правотворчества. Каждый штат, считаясь суверенным государственным образованием, имеет право на принятие собственных законов, не противоречащих федеральной Конституции США. Это обстоятельство было исторически обусловленным и конституционно закрепленным принципом. Как отмечал А. Гамильтон: «... колонисты исключительно высоко ценили личную свободу и с недоверием относились к любой власти, в особенности к власти правительства, боясь, что она может покуситься на индивидуальные свободы». [1]

Похожие формулировки содержат конституции других федеративных государств, в том числе и Российской Федерации. [2] Однако, позволяет ли это говорить нам об одинаковой реализации принципа

федерализма в праве? Именно вопрос соотношения федерального права и правовых норм субъектов федерации является ключевым в понимании сущности принципа федерализма и разницы правовых систем федеративных государств даже в рамках одной правовой системы.

Конституция США в статье VI закрепляет принцип верховенства федерального права, т.е. Конституции, федеральных законов и международных договоров по отношению к нормативным актам отдельных штатов. Реализация данного принципа предполагает необходимость соответствия всех правовых норм штатов общегосударственным правовым установлениям по формуле «любой закон, противоречащий конституции США, ничтожен». Данное положение было выработано судебной системой в ходе рассмотрения спора в Верховном суде «по делу Мэрбери против Мэдисона».

Данное решение Верховного суда имеет огромное значение еще и потому, что, если мы обратимся к Конституции США, то необходимо констатировать, что Конгресс не наделен полномочиями на отмену закона штата. В тоже время, раздел 8 статьи I Конституции в попытке разграничить полномочия местных и федеральных органов государственной власти исходит из остаточной компетенции штатов, что, однако не свидетельствует о верховенстве общефедерального права. Ряд авторов считают, что сфера законодательных полномочий Конгресса, не указанная в разделе 8 статьи I Конституции США, относится к ведению отдельных штатов согласно принципу остаточной компетенции. На наш взгляд, важное значение имеет последний абзац раздела 8 статьи I Конституции, который гласит, что «Конгресс имеет право... издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц». Именно это положение определяет верховенство общефедерального законодательства над законодательством отдельных штатов и, более того, устанавливает весьма широкие пределы законодательного регулирования.

Закрепление указанного положения свидетельствует не просто о дуалистической системе источников права, как это указывает Петрова Е.А. [3], но и о наделении федеральных органов власти «главенствующими» законодательными полномочиями, которые в дальнейшем получили наименование «подразумеваемых полномочий» и сыграли важную роль в усилении не только органов законодательной власти, но и власти исполнительной, в частности Президента США. Также хотелось бы отметить, что раздел 9 статьи I, устанавливая ограничения на законодательные полномочия Конгресса, имел временное значение: «Конгресс до тысяча восемьсот восьмого года не может запрещать...», что связано скорее всего с более глубокой проблемой создания единого государства при которой суверенным государственным образованиям нужно было поступиться своей независимостью, своими полномочиями и, понятное дело, они не спешили это сделать.

Вместе с тем, сочетание широких законодательных полномочий Конгресса и самостоятельности сфер регулирования штатов обусловили единую юрисдикцию законодательства, когда одни и те же отрасли права, институты могут быть урегулированы как федеральным, так и местным законодательством. Именно в этой сфере проявляется принцип федерализма правовой системы США, а именно

ее «гибкость», целью которой является, во-первых установление единства государства, во-вторых единства правовой системы, ну а в-третьих, ликвидация пробелов в праве.

Разграничение законодательных полномочий Конгресса и штата, необходимое для правильного применения принципа федерализма также нашло отражение в статье VI конституции США, где прямо указано что «настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение... являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах отдельных штатов встречались противоречивые постановления». Как мы видим авторы конституции изначально предусмотрели верховенство общефедерального права. Основная же задача состояла в том чтобы определить пределы и соотношение федерального и регионального законодательства, укоренить в сознании людей уважение к федеральному закону, признание его силы выше местных нормативно-правовых актов в повседневной жизни граждан и руководителей штатов. Данная статья, безусловно является ключевой в понимании принципа федерализма права и иерархии источников права Соединенных Штатов Америки.

Думается, что в современной Америке сложилось четкое понимание верховенства общефедерального права в тех вопросах, которые являются важными для успешного развития страны и реализации национальной политики. При этом, круг этих вопросов не является исчерпывающим, не может быть перечислен в конституции. И это логично, особенно в современном многополярном мире. Поэтому основная задача состоит в выработке механизма, гарантирующего неизблемость государственной власти и существование ее для создания условий, при которых может быть обеспечено «стремление к счастью каждого человека». [4] В таком формате логика принципа федерализма права позволяет решить и вопрос коллизии права в пользу федерального законодательства.

Однако, особенностью правовой системы США, является то, что к законодательному ведению штатов относятся такие области и отрасли права, которые в странах романо-германской правовой семьи урегулированы федеральным правительством. Так, деятельность торговых компаний, тарифы и условия предоставления услуг населению и даже ответственность за общеуголовные преступления устанавливается каждым штатом самостоятельно. В этом проявляется суверенитет каждого субъекта, возможность устанавливать общепринятые нормы и правила поведения характерные для большинства населения проживаю-

щего в той или иной области, учитывать этнические, культурные и иные особенности.

Трудно судить хорошо это или плохо, но практика показывает, что подобное доверие законодательных инициатив штатам имеет двойственный характер. С одной стороны, можно говорить даже о некоторой конкуренции штатов между собой за предоставление более выгодных, оптимальных условий правового регулирования. С другой стороны, и практика знает немало примеров, когда федеральные власти были вынуждены вмешиваться в регулирование общественных отношений в силу их социальной значимости и невозможности урегулирования местной властью. Так, принятие Конгрессом федерального закона «О предоставлении правдивых сведений об условиях выдачи кредита» [5, р. 93] было вызвано необходимостью установления единообразных правил рекламирования условий кредитования для предоставления достоверных сведений потребителям на территории всего государства.

Это свидетельствует о том, что объем законодательного суверенитета зависит от степени организации государственной власти, правовой культуры всего общества и «кредита доверия» власти.

Таким образом, доктрина преимущественной силы норм федерального права представляет собой еще один аспект принципа федерализма права Соединенных Штатов Америки. Сущность данной доктрины состоит в том, что изданный нормативно-правовой акт приобретает «преимущественную силу» федерального закона, хотя, по свидетельству У. Бернама [5, р. 94], даже после специальной оговорки в самом законе о его «преимущественной силе» правовая норма штата заменяется федеральной нормой только в двух случаях: когда налицо прямая коллизия между правовыми нормами, или, когда Конгресс прямо выразил в принятом им законе волю об установлении единого стандарта приемлемого поведения.

Таким образом, принцип федерализма в праве является главенствующим при определении сущности отношений между субъектами федеративного государства. Данный принцип пронизывает всю систему отношений в государстве: не только конституция и отношения субъектов федерации строятся в соответствии с ним. Для его действительной работы необходимо реализация положений федерализма заложенных в конституции и при построении органов государственной власти и при формировании и эволюции правовой системы. В тоже время реализация данного принципа различна в Соединенных Штатах Америки и Российской Федерации. Как отмечает У.Бернам: «по сути дела США – это страна, состоящая из 51 различного государства: 50 государственных механизмов

штатов и отдельный федеральный государственный механизм». [5, р. 45] Этот постулат необходимо учитывать обязательно при сравнительной характеристике Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации, государственные и правовые системы которых имеют больше отличий, чем кажется на первый взгляд. Федерализм в США означает существование, причем фактически с момента образования единого государства, двух уровней государственной власти, в то время как в РФ исторически обусловлена единая и неделимая система государственного управления. Федерализм, как форма организации государственной власти в США зародился после осознания руководителями штатов необходимости учреждения центральных органов управления наделенных достаточными полномочиями для урегулирования противоречий штатов, возникающих в повседневной хозяйственной жизни. Ведение торговых войн, повышение тарифов, отсутствие единого экономического пространства стало первопричиной, повлиявшей на выбор принципа федерализма в качестве основополагающего.

В России, исторически обусловлен иной подход. Объективные факторы развития Российского государства, такие как географическое расположение, тяжелые природно-климатические условия, постоянная военная угроза способствовали более сплоченной форме проживания населения и создания единого централизованного государства. Создание Российской Империи и ее последующее развитие определялись прежде всего центральной властью, которая вовлекая в «орбиту русского развития» соседние народности и государства выстраивала систему вассалитета, но не федерализма. «Американский тип» федерализма предусматривает широкую самостоятельность субъектов государства, применение которой в отечественной государственной практике ведет к децентрализации, ослаблению центральной власти.

Более того, согласно принципу федерализма права и сложившейся иерархии источников права следует учитывать, что в Соединенных Штатах Америки в повседневной жизни при заключении сделок, констатации фактов и событий, затрагивающих интересы физических и юридических лиц, прибегают к использованию права штатов.

Таким образом, принцип федерализма права, гарантии верховенства федерального законодательства, как мы уже говорили обеспечивается особым механизмом – «клаузулой о верховенстве» Конституции США – в силу которого, должностные лица, судьи «...обязаны следовать таковому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата».

Библиография:

1. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н.Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994.
2. Конституция Российской Федерации 1993 г. М. 2015.
3. Петрова Е.А. Конституционные основы правовой системы США // Теория и практика общественного развития. 2010. №4.
4. Декларация независимости Соединенных Штатов Америки 1776 г. М. 1976 г.
5. У. Бернам. Правовая система США. М.: РИО «Новая юстиция», 2006.
6. Шестак О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления // Политика и Общество. 2015. – 5. – С. 591 – 602. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.5.15102.
7. Борисов А.М. Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Административное и муниципальное право. – 2012. – 9. – С. 33 – 37.
8. Ганюшкина Е.Б. Влияние глобализации на формирование международного экономического права // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2013. – 4. – С. 465 – 475. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10502.
9. Кутищев А.В. Культурно-цивилизационные аспекты войн позднего феодализма. // Политика и Общество. – 2014. – 7. – С. 855 – 863. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.7.12314.
10. Павлив А.А. Развитие государственности в России на фоне аналогичных процессов в Англии и Франции (дореволюционный период) // Исторический журнал: научные исследования. – 2015. – 1. – С. 24 – 35. DOI: 10.7256/2222-1972.2015.1.15631.
11. А. Х. Шагиева Концептуальные подходы к моделированию процессов институционализации антикризисного управления в условиях цикличности развития хозяйственных систем // Национальная безопасность / nota bene. – 2011. – 6. – С. 84 – 93.
12. О.Н. Дубровский Значение национальных обычаев и традиций в построении местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Республики Тыва // Административное и муниципальное право. – 2012. – 8. – С. 5 – 8.

References (transliterated):

1. Federalist. Politicheskie esse A. Gamil'tona, Dzh. Medisona i Dzh. Dzheya: Per. s angl. / Pod obshch. red., s predisl. N.N.Yakovleva, komment. O.L.Stepanovoi. – M.: Izdatel'skaya gruppya «Progress» – «Litera», 1994.
2. Petrova E.A. Konstitutsionnye osnovy pravovoi sistemy SShA // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2010. №4.
3. U. Bernam. Pravovaya sistema SShA. M.: RIO «Novaya yustitsiya», 2006.
4. Shestak O.I. Strategicheskoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii v kontekste polnomochii organov mestnogo samoupravleniya // Politika i Obshchestvo. 2015. – 5. – С. 591 – 602. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.5.15102.
5. Borisov A.M. Reformirovanie sistemy organov ispolnitel'noi vlasti i novaya skhema gosudarstvennoterritorial'nogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 9. – С. 33 – 37.
6. Ganyushkina E.B. Vliyanie globalizatsii na formirovanie mezhdunarodnogo ekonomicheskogo prava // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2013. – 4. – С. 465 – 475. DOI: 10.7256/2226-6305.2013.4.10502.
7. Kutishchev A.V. Kul'turno-tsivilizatsionnye aspekty voin pozdnego feodalizma. // Politika i Obshchestvo. – 2014. – 7. – С. 855 – 863. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.7.12314.
8. Pavliv A.A. Razvitie gosudarstvennosti v Rossii na fone analogichnykh protsessov v Anglii i Frantsii (dorevolutsionnyi period) // Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya. – 2015. – 1. – С. 24 – 35. DOI: 10.7256/2222-1972.2015.1.15631.
9. A. Kh. Shagieva Kontseptual'nye podkhody k modelirovaniyu protsessov institutsionalizatsii antikrizisnogo upravleniya v usloviyakh tsiklichnosti razvitiya khozyaistvennykh sistem // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2011. – 6. – С. 84 – 93.
10. O.N. Dubrovskii Znachenie natsional'nykh obychaev i traditsii v postroenii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: na primere Respubliki Tyva // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 8. – С. 5 – 8.