

Кирилл ТЕЛИН

КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

В статье исследуется генезис концепций федерализма, эволюция научных идей на федеративную систему государственного устройства. Анализируются научные предпосылки, ставшие фундаментом развития общей теории федерализма; концепции, расширившие предмет исследований федерализма в XX в.

Ключевые слова: государственное управление, суверенитет, теория разделения властей, федерализм

Трудно представить себе большую методологическую ошибку, чем отождествление понятия «федерализм» с понятиями «федерация» или «федеративная политическая система». Но именно такой подход сегодня доминирует в отечественных и иностранных политических исследованиях. Между тем сущность федерализма лежит не в структурном или институциональном каркасе политического процесса, поскольку федерализм — это, скорее, *принцип существования и функционирования общественной системы*. Федерализм можно назвать принципом политической организации, основанным на политической власти, функции которой «разделены между различными уровнями таким способом, благодаря которому все уровни власти, взаимодействуя, могут принимать самостоятельные решения»¹.

А поскольку федерализм это, скорее, философская, а не нормативно-институциональная категория, его элементы могут присутствовать в политических структурах, которые невозможно охарактеризовать как федеративные (современные Австрия и Франция). И, напротив, они могут быть минимально представлены в системах, формально являющихся федеративными (например, СССР).

Классические теории

Первые предпосылки к формированию федерализма, как полноценного объекта исследования политической науки, внесли стоики, вклад которых в политическую теорию отмечался еще отечественными исследователями начала XX в.².

Представители стоицизма отошли от традиционной для Греции идеи самобытности и особенности каждой политической структуры, что в тот момент выражалась как в государственном устройстве

¹ Гоптарева И.Б. Политический анализ концепции федерализма. Оренбург: Оренбургский госуниверситет, 2002. С. 36.

² Яценко А.С. Международный федерализм: идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII в. М.: Московский университет, 1908.

разрозненных и часто конфликтовавших друг с другом «полисов», так и в философской линии, отстаивавшей превосходство эллинов другими народами. Они указывали на нравственное и органическое единство мира, стремящееся к своему воплощению в жизни общества. Позже эта идея была дополнена Цицероном характеристикой денационализации, что неизбежно вызывало к жизни идею равенства свободных людей.

Появление в философии универсализма нового типа — подчеркивавшего не просто единство мира, но необходимость всеобщего общения, основанного на солидарности всего человеческого рода, — *предварило* появление в социально-политической мысли концепции федерализма и федерального политического устройства. Однако эта дихотомия была и первоисточником проблемы, являющейся, быть может, ключевой для концепций федерализма. Проблемы *политического суверенитета* и в период рабовладения и в период Средневековья.

Отметим, что весь период Средних веков отождествляется не с «федералистически» организованным универсумом, а с верой в божественное установление всемирной империи. Не подлежит сомнению, что эта идея, вместе с христианской аксиологией, сыграла большую роль в истории Европы и всего человечества. Но нельзя не отметить, что именно господство религиозной философии привело к тому, что в политическом поле появилась доминирующая концепция суверенитета, *основавшегося на божественном праве* и библейском тезисе, озвученном в Послании к Римлянам: «Всякая душа да будет покорна высшим властям, ибо нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены»³.

Поэтому совершенно новой для европейской социально-политической мысли была концепция лежащего в основе государственного устройства общественного договора (Джон Локк, Томас Гоббс), а также, пожалуй, *первая теория федерализма*, разработанная немецким ученым Иоганном Альтузиусом.

В своей работе «Упорядоченная методологическая политика» (*Politica Methodice Digesta*, 1603 г.) Альтузиус предложил концепцию федеративного государства, основанного на множестве союзов («консоциаций») различного уровня, начиная с семейного, заканчивая общегосударственным союзом полновластного суверена (императора, монарха) и его подданных. Таким образом, он сумел соединить господствующую на тот момент теорию абсолютизма с теорией общественного договора. Всякий обширный союз состоит из более мелких, соединенных плюрализмом, пронизанным социальными отношениями согласия и социальной солидарностью, считал Альтузиус, предвосхитивший на несколько веков формулировку ключевого для современных федераций принципа субсидиарности.

Еще одной областью политической мысли, где генерировались предпосылки федерализма, можно считать вопросы международного и коллективного права, на первый взгляд более схожего с проблематикой внешнеполитической деятельности, нежели государственного

³ Послание к Римлянам, 13:1.

и политического устройства. Однако именно эта область социально-политической мысли стала правопреемницей философских исследований универсализма в сфере общественной жизни, о которых говорилось выше.

Так, Г.Б. Мабли советовал политикам Европы создать международный орган, «предназначенный для охраны мира и для разбирательства всякого рода конфликтов и споров между различными государствами»⁴.

Г. Лейбниц утверждал, что под действием вечных законов мироздания люди в совместной жизни образуют ряд союзов, расширяющихся вместе с условиями их общежития. Поэтому брачный союз, родовой союз и даже гражданское общество (как одна из высших ступеней подобного развития) фактически представляют собой следующие друг за другом ступени, ведущие к образованию последнего союза, объединяющего в себе представителей всего человечества.

Наконец, И. Кант рассматривал государства как «моральные лица», живущие по отношению к другим в состоянии естественной свободы. Но именно отсюда, по его мнению, происходит вечная война и необходимое стремление к вечному миру как нравственному долгу каждого человека.

Таким образом, основные содержательные моменты будущей теории федерализма были сформулированы в исторический период, когда практической реализации идеи федерального государства *не существовало*. Именно на этом концептуально-философском уровне начинают выделяться ключевые пункты размежевания общего научного массива на сегменты конкретных концепций, а также исторические и политические причины, которые привели к распространению и к практическому воплощению федералистских идей.

Некоторые современные концепции теории федерализма

Ключевыми концепциями федерализма являются, по нашему мнению, три: дуалистический федерализм, теория прав штатов и кооперативный федерализм.

Традиционно создателями концепции *дуалистического федерализма* считаются А. Гамильтон и Д. Мэдисон. Однако многие исследователи признают значительный вклад в нее А. де Токвиля и Д. Джея.

Дуалистический федерализм, основанный на идее принципиальной (и даже необходимой) делимости суверенитета в рамках государства, подразумевает обоюдное невмешательство в обособленные полномочия центра и субъектов федерации, что часто выражается в сужении полномочий, которыми располагает центральная власть. Фактически именно концепция дуалистического федерализма лежала в основе формирования США. Его сущность состояла и состоит в том, чтобы образовать в федерации такую систему власти, чтобы субъекты двух уровней управления были независимы, обладали самостоятельным статусом и самостоятельными полномочиями.

⁴ Яценко А.С. Указ. соч. С. 297.

Второй концепцией федерализма является сформулированная Т. Джефферсоном и Д.К. Кэлхуном *теория прав штатов*, постулирующая доминирование положения субъектов федерального государства. Суверенитет здесь делится не столько между уровнями власти, сколько делегируется на региональный (субъектный) уровень. Как результат полномочия центральной власти оказываются столь незначительны, что зачастую принимают церемониальные формы, т.к. «штаты» обладают полномочиями выхода из состава федерации и ратификации федеральных законов на своей территории⁵.

Третьей, выработанной американскими мыслителями и до сих пор лежащей в основе части современных концепций федерализма, является *теория кооперативного федерализма* (Т. Дай, Э. Коруин, Д. Кларк). Данная концепция является вторичной по отношению к дуалистическому федерализму, «вырастает» из него. При этом, однако, она воплощает в себе практические характеристики взаимосвязи, конкуренции и соперничества, которых лишена модель-прототип.

Для кооперативного федерализма характерно не разделение полномочий, не их дробление на две непересекающиеся сферы, а, напротив, двухуровневая структура правления, при которой и федерация, и ее субъекты осуществляют свою власть в отношении одной административно-политической единицы, взаимодействуя и соперничая в сфере государственного управления. При этом каждый из уровней, как правило, обладает и автономной сферой компетенции, где присутствует самостоятельность принимаемых решений.

Данная концепция предлагала *новый путь государственного строительства*, основанного на консенсусе, а не на принуждении, выстраивающего взаимоотношения в политической системе на началах, исключающих прямую иерархию и непосредственное подчинение. Как правило, разделение зон ответственности в рамках кооперативного федерализма происходит в соответствии с принципом субсидиарности, ограничивающим права и обязанности каждого политического субъекта сферой, в которой он наиболее профессионален и эффективен как субъект управления. Кооперация же федерации и ее субъектов в рамках сферы совместной компетенции основывается на переговорном процессе и иных согласительных процедурах, направленных на достижение совместного принятия решений.

Концепции федерализма, сформировавшиеся в XX в., по причине существенного усложнения, дифференциации и, что не менее важно, профессиональной институционализации политического знания и науки государственного управления, основываются, по мнению некоторых исследователей, на классических концепциях⁶. Однако, как мы полагаем, они также тесно связаны с общими тенденциями развития политической науки и смежных дисциплин.

Например, кооперативный федерализм, являющийся продуктом эволюции дуалистической концепции, в 1970-х гг. принял форму

⁵ Прокофьев А.Е. Генезис современных теорий федерализма // Право: теория и практика. С. 80–85.

⁶ Там же.

теории и практики *конкурентного федерализма* впервые, в качестве особой концепции представленного в работах канадского исследователя А. Бретона⁷.

Особенность. Концепции — две сущностные характеристики: во-первых, рассмотрение федерализма сквозь призму социально-экономических процессов. Во-вторых, признание, что в условиях взаимной автономии политических субъектов консенсус в их отношениях сменяет конкуренция за доступные мобильные ресурсы путем установления наиболее выгодных «правил игры»⁸.

Участники федеративных отношений (центр и субфедеральные правительства) рассматриваются Бретоном в качестве игроков, которые приспосабливаются к меняющимся условиям внешней среды. А задача федерализма, по его мнению, в том, чтобы разработать сбалансированную и взвешенную систему правил конкуренции между органами власти — вместо традиционных для федеративных государств поисков оптимального, но при этом статичного разграничения экономических и бюджетных полномочий.

В политической науке страной с конкурентным федерализмом традиционно считаются США, где понятие «кооперативный федерализм» стало широко применяться уже с 1950—1960-х гг. Однако со временем, вследствие эволюции теории прав штатов (сохранивших за собой полномочия самостоятельного осуществления расходов и установления налоговых сборов), здесь сформировалась концепция «*нового федерализма*», которую пыталась привнести в политическую реальность администрация Рональда Рейгана.

Особенность концепции «нового федерализма» состояла в идее уменьшения влияния федеральных органов на местные дела. Это, по мнению сторонников концепции, должно реализоваться в росте доверия к местным властям и, как результат, в постепенной передаче штатам ответственности за финансирование государственных социально-экономических программ вместе с финансовыми полномочиями и доходами от налоговых поступлений.

Интересную, на наш взгляд, сторону эволюции федерализма уловил американский исследователь Д. Элейзер, отметивший, что неверно и пагубно пытаться рассматривать его как систему отношений, подобную пирамидальной структуре или схеме «центр—периферия». Элейзер рассматривает конструкцию федерализма как матрицу, в которой нет высших и низших органов власти. Но эта матрица включает большие или меньшие по области и спектру полномочий органы власти, способные к собственной трансформации сообразно вызовам среды.

В аналогичном ключе рассматривают федерализм и политическую систему, где он реализуется, сторонники концепции «*федеративного общества*» — У. Ливингстон и А. Лейпхарт.

⁷ Breton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge. 1996.

⁸ Назаров В.С. Эволюция моделей федерализма — российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 121—134.

Так, вводя в категориальный аппарат политической науки понятие «федеративное общество», У. Ливингстон связывал его в первую очередь с особым пониманием федерализма, который он расценивал не как характеристику государственных институтов власти, а как *само общество*, продуцирующее эти институты. Сущность федерализма, таким образом, по его мнению, заключается не в построении оптимальной структуры территориальных уровней власти, а в «цементировании» общества, основанного на плюралистически структурированном суверенитете.

А. Лейпхарт, называвший федерализм *особой формой автономии политических субъектов*, дополнял концепцию своим видением. В его представлении федерализм — это естественный способ организации политической системы в «многосоставных обществах» — социальных группах. Данные группы разделяются на целостные элементы в условиях совпадения политических противоречий с линией социального разделения. При этом социальные группы являются стабильными самостоятельными сообществами, обладающими собственными ресурсами и структурами, а также каналами коммуникации. А потому для их организации не подходит классическая структура управления унитарным государством. Требуется наличие сразу *двух видов* федералистских отношений:

- на территориальном уровне, где будет происходить разделение власти по вертикали, а также эффективное представительство сегментов и их участие в управлении совместным государством;
- на «нетерриториальном», где будет действовать значительное количество самостоятельных и автономных политических акторов, а также автономия самих социальных групп в принятии важных для них решений.

Концепция «федеративного общества» оказала огромное влияние на развитие общей теории федерализма. Анализ в ее рамках разделения политических функций и отношений между общественными группами, а также вне формальной конструкции общегосударственной, региональной и местной власти позволило расширить спектр возможных исследований межсубъектных отношений в политической среде. Предложить ряд новых моделей федерализма, более применимых для выработки практических рекомендаций.

Одной из таких моделей стала концепция «*технократического федерализма*», в рамках которой было осуществлено абстрактно-теоретическое сращивание федеральной элиты с высшими представителями региональных (территориальных) властей в рамках одного органа власти или одной управленческой структуры.

Итогом исследования выступила гипотеза об элитизме и кадровой закрытости руководства политической системы. Для борьбы с этим явлениями технократы предлагают усиление взаимного административного контроля, а также контроля за государственными органами со стороны гражданского общества. В дополнение ими предлагается принципиальное упрощение взаимоотношений между двумя уровнями власти.

* * *

Подводя итог характеристике основных направлений федерализма, отметим — даже их краткий анализ показывает, что *благодаря изучению практики* современные концепции федерализма стали более реалистичными в понимании этого феномена. Все больше исследователей склоняется к тому, чтобы *отделять понятие* «федерализм» от «федерации», как *формы государственного устройства*. Глубже становится видение федерализма и у отечественных исследователей, столкнувшихся в 1990-х гг. со специфическими отечественными его трансформациями. Российские эксперты признают — данные трансформации *тесно связаны* с экономической ситуацией, с политическими установками населения, с идеологией, которую исповедовало (исповедует) руководство страны.

Однако эволюция понятия «федерализм» еще не закончена. Его концепции еще не раз будут дополняться и, возможно, изменяться в ответ на очередные вызовы эпохи глобализации и размытия государственного суверенитета, который, как показывает анализ, утрачивает доминирующую роль в политической системе развитых стран⁹. А потому ознакомление со спектром воззрений на корни и концептуальные основы федерализма может оказать существенную помощь при приведении системы государственного и муниципального управления в соответствие со все более сегментирующимся политическим пространством России и других государств.

⁹ Примаков Е.М. Лекция в МГУ имени М.В. Ломоносова, 08.09.09.