

Ирина ИВШИНА

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ

В статье анализируются политические предпосылки институционализации федеративной государственности, выявленные в результате исследования истории федеративных государств мира: наличие юридически оформленных политических протогосударственных институтов, демократизация общественной жизни, а также распространенность и привлекательность идеологии федерализма.

Ключевые слова: государство, история федерализма, теория государства, федерализация, федерализм, федеративная государственность, федерация

Вопрос о том, что может определить выбор именно федеративной формы территориально-государственного устройства конкретным государством волнует не только ученых, но и политиков, чьими усилиями создавались, создаются и будут создаваться новые федерации, а также население территорий, где осуществляется федерализация.

Современные гуманитарные науки называют четыре сферы отношений, объективно существующих в любом обществе: политическую, экономическую, социальную и духовно-культурную. Следовательно, условия, ведущие к федерализации государства как разновидности организации общества, могут сложиться в любой из этих сфер или же параллельно в нескольких. Кроме того, речь идет о политической организации территории, значит, нельзя игнорировать и географические факторы. При этом политические предпосылки являются наиболее значимыми, т.к. складываются в сфере отношений, связанных с реализацией государственной власти и процессом выработки коллективных решений в интересах общества в целом.

Опыт функционирования институтов власти

Первой политической предпосылкой федерализации является наличие юридически оформленных политических *протогосударственных или государственных институтов*, созданных населением различных территорий до учреждения федеративной государственности. Такая ситуация складывалась в колониях, в империях, в имеющих политические автономии унитарных государствах и конечно же в независимых государствах, вступающих в федеративные союзы.

Формальным признаком существования данной политической предпосылки является наличие конституции, иного правового акта, хартии, учреждающего или допускающего создание самостоятельной системы

органов власти на этой территории, закрепляющего их компетенцию, в т.ч. по принятию общеобязательных норм для всего населения территории и по сбору налогов¹.

Самостоятельное осуществление публичной власти заставляет население территории:

- осознать и сформулировать собственные политические интересы;
- вести поиск наиболее приемлемых и эффективных форм их реализации и защиты.

В зависимости от степени демократизации конкретного общества такая политическая деятельность осуществляется населением территории через институты прямой и представительной демократии (как было, например, в британских переселенческих колониях), политическими элитами (наследственной аристократией в эмиратах Договорного Омана) либо политическими партиями (Индийский национальный конгресс и Мусульманская Лига в Британской Индии). Примером опыта скорее управления, а не самоуправления, можно назвать деятельность имевших вооруженную поддержку харизматических лидеров в освободившихся от колониальной зависимости капитанствах Бразилии и провинциях Аргентины в первой трети XIX в., которые также не допустили создания централизованных унитарных государств.

В любом случае накопленный политический опыт самоуправления, самостоятельно созданные и действующие на данной территории органы власти, сформированное политическое сознание общества становятся препятствиями для включения такой территории в унитарное государственное образование, которое подразумевает утрату политической самостоятельности. Стремясь сохранить ее как можно в большем объеме, политико-территориальное образование либо декларирует государственный суверенитет (Сингапур в 1965 г.), либо предпочитает объединение в рамках федеративного союза.

История демонстрирует яркие примеры приобретения политического опыта с последующим созданием федерации. Одним из них является самоуправление колоний в составе мировых колониальных империй, существовавших в XVII–XX вв.². Отсутствие в тех условиях стабильной связи и транспортных коммуникаций, территориальная разобщенность разбросанных по миру колониальных владений, размер которых значительно превосходил размер самих метрополий, необходимость оперативного решения ежедневно возникающих в колониях проблем заставили имперские власти учредить особую систему управления колоний. Однако ставленники метрополии, действовавшие исключительно в ее интересах, зачастую игнорировали и местные условия, и интересы местного населения. Поэтому население начало бороться за создание собственных представительных органов власти и даже за «ответственное правительство». Предоставление колониям самоуправления в том или ином объеме стало объективной необходимостью.

¹ Например, В.И. Лафитский, который проанализировал конституции американских штатов, выделяет семь конституций, действовавших до принятия федеральной Конституции США: конституции Пенсильвании, Вирджинии, Мериленда и Северной Каролины 1776 г., Вермонта и Нью-Йорка 1777 г. и Массачусетса 1780 г. (см.: *Лафитский В.И.* Конституция американского штата (политико-правовой анализ): Автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М. 1984).

² Здесь следует иметь в виду исторически существовавшие британскую, испанскую, французскую, нидерландскую, португальскую и германскую колониальные империи.

Наибольшего развития институт колониального самоуправления достиг в колониях Британской империи.

Так, поселенцы, прибывшие в Новый Свет на корабле «*The Mayflower*» в 1620 г., еще не сойдя на берег, избрали первого губернатора, которым стал Джон Карвер, и подписали соглашение, которое отражало «стремление к духовной независимости и самоуправлению»³. За год до этого, 30 июля 1619 г., в Джеймстауне собралось учрежденное Виргинской кампанией первое в Америке представительное собрание законодателей, включавшее губернатора, шесть советников и по два делегата от каждой из десяти плантаций, и которое приняло первые законы. К 1700 г. во всех североамериканских колониях Британской империи сложилась система самоуправления. Таким образом, «в Северной Америке еще с колониальных времен существовала прочная традиция как местного самоуправления, так и самоуправления на уровне колоний, на базе которых в ходе Войны за независимость (1775–1783 гг.) возникали отдельные штаты. Тем самым создавались предпосылки для создания такой достаточно прочной базы федерации, как объединение самоуправляющихся территорий»⁴.

Американские политологи А.Невинс и Г.Коммаджер, оценивая значимость сложившейся системы самоуправления, отмечают, что «добившись создания представительных учреждений и сохранив их, колонисты оказали большую услугу самим себе и своим потомкам»⁵. Такая же ситуация сложилась в каждой из шести переселенческих колоний Австралии⁶. Однако здесь система самоуправления дифференцировалась в зависимости от вида колонии. И если самоуправление в британских переселенческих колониях воспринималось как естественное продолжение присущих английскому народу прав и свобод, то остальным колониям оно было предоставлено либо по другим соображениям, либо в другом объеме.

Л.В. Скрипникова, изучавшая историю карибских колоний Англии, отмечает, что «в результате реформ 60–90-х гг. XIX в. колонии были лишены самоуправления»⁷. Кстати, из всех бывших британских колоний в Карибском бассейне федерация утвердилась только в результате объединения двух из них, причем обе относились к группе привилегированных, т.е. имеющих выборную ассамблею, колоний — это существующая до сих пор федерация Сент-Китс и Невис. Искусственное же создание властями метрополии Карибской федерации закончилось ее скорым крахом.

Отечественный государствовед В.М. Гессен деликатно отмечал, что «в полном соответствии с живущим в английском народе духом права, британское правительство раз и навсегда отказалось от взгляда на свои колонии, как на области, которые только потому, что они были завоеваны, должны отказаться от самостоятельной жизни и существовать ис-

³ Слезкин Л.Ю. Основание первых английских колоний в Северной Америке. История США. В 4-х т. Т. 1. 1607–1877 / Отв. ред. Н.Н. Болховитинов. М.: Наука, 1983. С. 29.

⁴ Терехов В.И. Американский федерализм: образец государственного устройства или предмет критического анализа? Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2000. С. 41–54.

⁵ Невинс А., Коммаджер Г. История США: От английской колонии до мировой державы. Нью-Йорк: Телекс, 1991. С. 25–26.

⁶ См.: Finn P. Law and government in colonial Australia / Paul Finn. Melbourne etc.; Oxford univ. press, 1987. XIX.

⁷ Скрипникова Л.В. От колоний к суверенитету. М.: Мысль, 1985. С. 28.

ключительно для удовлетворения нужд метрополии»⁸. Иными словами, колонизаторы попросту предпочитали не вникать в решение тех вопросов, которые непосредственно не затрагивали их собственные интересы, оставляя за местным населением право решать их самостоятельно, т.е. фактически набираться самостоятельного опыта принятия решений.

В.М. Калашников, анализируя эволюцию институтов государства и права в североамериканских колониях европейских стран, приходит к выводу, что все они в какой-то мере «повторяли формы экономической, политической и социальной организации метрополии», при этом абсолютно в каждой колонии население так или иначе осуществляло публичную власть: представительные, а позднее законодательные ассамблеи в британских колониях, синдики — местные органы самоуправления во французских колониях; кабильдо — городские советы в колониях Испании⁹. Таким образом, накапливался опыт самостоятельного принятия политических решений.

Сравнивая системы самоуправления колоний в различных империях, американские политологи подчеркивают, что для британских колоний «ценнейшим элементом был долгий и постоянно углублявшийся опыт в области представительной формы правления», в то время как «ни французские, ни испанские колонии не ввели у себя представительной системы управления. Только англичане позволили колонистам учредить народные собрания и создать такую форму правления, при которой избиратели и депутаты принимали на себя обязательства политического характера. В результате у британских колонистов выработался политический склад ума и выработался политический опыт»¹⁰.

Эти слова являются частичным объяснением, с одной стороны, создания и стабильного существования федераций, созданных на основе британских переселенческих колоний. С другой — объяснением относительной фиктивности и нестабильности федераций Латинской Америки, Азии и Африки, где подобные институты не получили качественного развития. Органы власти бывших испанских колоний формировались либо в ходе освободительной войны, либо после ее завершения; конституции штатов субъектов латиноамериканских федераций принимались позднее принятия федеральной конституции, т.е. уже в юридически оформленном федеративном государстве.

Следует сказать и о том, что колонизаторы, исходя из принципа «разделяй и властвуй», могли искусственно расчленять территорию с относительно однородным населением на несколько административных частей или, наоборот, поддерживать объективно сложившуюся территориальную разобщенность сопредельных владений. Аналогичным образом поступали испанцы и португальцы.

Такая позиция колонизаторов в конечном итоге стала условием политической социализации территориальных сообществ, которые со временем осознали собственные политические интересы и поставили вопрос о создании суверенной национальной государственности. Сплоченное це-

⁸ Автономия, федерация и национальный вопрос / Под ред. Вл. М. Гессена. СПб. 1906. С. 33.

⁹ Калашников В.М. Эволюция институтов государства и права в североамериканских колониях европейских стран (XVII–XVIII столетия). Днепропетровск: Наука и образование, 1999. С. 223–226.

¹⁰ Невинс А., Коммаджер Г. Указ. соч. С. 62.

лями освобождения от колониальной зависимости население таких территорий объединяло свои усилия и, достигнув цели, нередко приходило к идее создания федеративного государства, становилось нацией.

Еще одним примером приобретения территориальными сообществами политического опыта является их нахождение в составе единой территории унитарного или имперского государства на правах *политической автономии*. В этом случае центр также допускает создание автономным образованием собственных органов публичной власти и решение ими ряда вопросов политического характера.

А. Захаров утверждает, что «почти все европейские федерации, включая Российскую Федерацию, возникли на обломках имперских государств. Более того, практически все европейские империи в эпоху своего расцвета уже практиковали федералистские подходы, наделяя те или иные регионы — как правило, этнические — особыми правами и предоставляя многим из них более или менее широкое самоуправление»¹¹. Таким образом, идеология федерализма воспринималась населением политически автономных единиц *как естественный путь развития национальной государственности*.

Однако в разных исторических условиях способ «трансформации имперской системы» в федеративную был неодинаков. И.В. Бахлов называет две возможные модели такой трансформации: «дезинтеграция империи с федерированием периферии вокруг имперского ядра (федерализация империи), имеющая три разновидности (российскую, германскую и австро-венгерскую)», и «дезинтеграция империи с федерированием самого имперского ядра (австрийский вариант, в какой-то мере к нему приближается современный российский вариант)». Он также делает вывод о том, что «модель трансформации империи в федеративное государство характерна преимущественно для полиэтничных систем с обширным территориальным комплексом, специфичным геополитическим и цивилизационным положением, развитой имперской идеей...»¹². Следует обратить внимание на то, что речь идет о федерализации только бывших европейских, территориально единых империй, появившихся в рамках романо-германской правовой традиции.

Уникальная история Индии и Пакистана соединила в себе и имперский, и колониальный опыт. Исследуя особенности федерализма в этих странах, К. Адней отмечала, что «формы правления с разделением власти между центром и провинциями имеют долгую историю на субконтиненте. Требования эффективного управления различными территориями признавались и моголами, и британцами. В свою очередь ни Конгресс, ни Мусульманская Лига, не смогли отказаться от федеральной идеи»¹³. Таким образом, территориальные сообщества, находившиеся в рамках Британской Индии, сумели, с одной стороны, сформировать и сохранить собственные, достаточно дифференцированные политические институты; с другой — усвоить положительный политический опыт, привнесенный колонизаторами.

¹¹ Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 108.

¹² Бахлов И.В. От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные / Науч. ред. проф. В.А. Юрченков. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2004. С. 611.

¹³ Adeney Katharine. Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2007. P. 41.

Еще одним классическим примером федерализации самоуправляемых политико-территориальных образований является трансформация межгосударственных союзов — *конфедераций* — в единое централизованное федеративное государство. Конфедерация рассматривается здесь как промежуточный этап, самостоятельная предпосылка развития протогосударственных институтов на пути к федерации. В случае создания федеративного союза суверенными государствами система органов государственной власти каждого из них продолжает функционировать как система органов субъекта федерации, федеральный же уровень органов власти создается заново, в т.ч. частично на базе органов, учрежденных для функционирования конфедерации. Такой путь прошли Швейцария, США, Германия. В истории *нет примеров*, когда суверенное государство, вступая в более широкое государственное образование, полностью отказывалось бы от возможности самостоятельной реализации публичной власти.

Напротив, отсутствие опыта принятия самостоятельных политических решений населением отдельных территорий любую де-юре федеративную систему превращает в фикцию. Как могут отстаивать собственные интересы субъекты Российской Федерации, если эти интересы не сформулированы политически и не закреплены юридически как предметы их исключительного ведения?

Кроме того, российское конституционное законодательство не содержит четких юридических процедур разрешения федеративных споров, предусматривая лишь возможность политического урегулирования разногласий в рамках согласительных процедур¹⁴. Вместе с тем отношения между федеральным центром и субъектами федерации являются разновидностью общественных отношений, которые априори могут быть конфликтны и, следовательно, законодательство федеративного государства в целях урегулирования потенциальных конфликтов и самосохранения, наконец, изначально должно предусматривать соответствующие процедуры.

Демократизация общественной жизни

Следующей политической предпосылкой федерализации следует называть *демократизацию общественной жизни* в целом и политических отношений в частности. История показывает, что вопрос федерализации конкретного государства всегда возникает в «переломный» момент его развития. Таковым может быть социальная революция, национально-освободительное движение, фундаментальная реформа политической системы. Именно в этих условиях общество способно качественно изменить формы политической жизни, отвергнув старые и учредив новые, варианты которых могут быть весьма разнообразны¹⁵. Так, например, создание федераций в бывших испанских колониях было связано с завоеванием национальной независимости и становлением единого

¹⁴ Ст. 85 Конституции Российской Федерации 1993 г.

¹⁵ С позиций синергетики такой исторический момент является своеобразной «точкой бифуркации», обуславливающей обязательный выбор одного из нескольких возможных вариантов дальнейшего развития.

государства, в Танзании — также с освобождением от колониализма и свержением монархии и т.д.

Демократизация является общей тенденцией развития государственных институтов в мире. Особенно очевидным это становится в условиях современной глобализации, когда своеобразным «пропуском» в мировое цивилизованное пространство являются определенные демократические стандарты, действующие внутри государства.

Таким образом, в определенный исторический момент конкретное государство, так или иначе, решает проблемы народного представительства, участия граждан в принятии государственных решений, масштаба политических свобод, права на национальное самоопределение. Именно в этот момент у территориального сообщества, имеющего собственные политические институты, *появляется возможность заявить о необходимости* в т.ч. и *вертикального разделения государственной власти* и, таким образом, перераспределить государственную власть в свою пользу. К.В. Караулова, говоря о Бельгии, подчеркивает, что «именно демократизация стимулировала процесс федерализации», когда «фламандская часть населения выступила в защиту своей культуры и языка», и стало понятным, что «государство сможет функционировать лишь в том случае, если этого пожелают обе (языковые.— *И.И.*) группы населения, что и определило направление федеративного устройства»¹⁶.

Абсолютное большинство исследователей считает, что федерализация является одной из форм демократизации, что федерализм без демократии существовать не может, что «...федерализм есть просто территориальный близнец демократии»¹⁷, что «федерация является одной из самых эффективных форм демократического устройства общества»¹⁸. Действительно, принцип федерализма — это прежде всего принцип вертикального (территориального) разделения государственной власти, а принцип разделения властей, в свою очередь, может быть реализован только в рамках демократического государственно-правового режима. Это утверждение следует принять за аксиому, которую также можно использовать в дискуссии о соотношении феодализма и федерализма, доказывая невозможность создания федерации в доиндустриальном обществе с традиционной или патриархальной политической культурой. Совокупность сопредельных политико-территориальных единиц в период феодальной раздробленности не есть пример федерации.

Попытки создания федераций в условиях авторитарных или тоталитарных режимов неизбежно терпят крах или приводят к *фиктивности федерализма*. Ярким свидетельством тому является история большинства латиноамериканских, мусульманских и африканских, а также ряда бывших социалистических государств, декларировавших федеративное устройство, но пытавшихся построить федерацию недемократическим

¹⁶ Караулова К.В. Сравнительный анализ процессов развития федерализма в России и Германии: Дис. к. полит. н. М. 2003. С. 38–40.

¹⁷ Duchacek, Ivo D. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International relations / Federalism and international relations: The role of subnational units. Ed. by Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos. Oxford, Clarendon Press, 1990. P. 3.

¹⁸ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: Автореферат дис. к.ю.н. М.: МГИМО, 2002. С. 28.

путем, используя принуждение и навязывая федерализм в большей степени как принцип административно-территориального управления страной. «Федерализм эффективен только в условиях демократии и развитого демократического общества. Поэтому оказалась нежизнеспособной модель советской федерации, основанная на административно-командных методах руководства»¹⁹.

Показателен в этом смысле пример Мексики, территориально существовавшей с первой федерацией мира, но совсем не имевшей опыта функционирования демократических институтов.

Так, в результате освободительной войны Конституцией 1824 г. Мексика впервые была провозглашена федерацией с не очень оригинальным названием — Соединенные Штаты Мексики. Однако с 1824 по 1848 г. в ней «не было ни одного штатского президента, все они были генералами. Губернаторами штатов были генералы, чиновниками рангом ниже — офицеры». Военные перевороты следовали один за другим, и «в апреле 1834 г. в Мексике установилась диктатура Санта-Анны, отменившего федеральную конституцию 1824 г., а с ней и самостоятельность штатов, которые были преобразованы в департаменты, подчинявшиеся отныне центральному правительству»²⁰.

Мексиканский историк Г. Паркс в середине прошлого века описывал политические реалии своей страны следующим образом: «Ни одно правительство в истории Мексики еще не было свергнуто вследствие поражения у избирательных урн... всякое правительство, которое действительно управляло, управляло по-диктаторски»²¹. Как видим, налицо полное отсутствие какой бы то ни было демократии, и, как следствие, федерализма. Попытки создать федерацию в Мексике повторялись на протяжении XIX и XX вв. и были отражены в трех федеральных конституциях, в которые беспрестанно вносились и вносятся изменения²².

Описывая дебаты о федеративном устройстве Мексики, имевшие место в 1856 г., А. Гуев делает вывод о том, что повторное обращение к федерализму произошло в результате *дискредитации методов унитарного правления*: упал престиж централистского государства в глазах общества, которое отождествляло унитаризм со всеми мексиканскими бедствиями²³.

Подобную ситуацию невозможно представить ни в США, ни в появившихся в XIX в. федерациях Швейцарии и Канады. Штаты, кантоны и провинции как субъекты федерации названных государств имели политические и правовые механизмы защиты своих прав, власть передавалась исключительно посредством выборов, бикамерализм федеральных парламентов уравнивал интересы федерации и ее субъектов, отражавшиеся в федеральном законодательстве.

¹⁹ Калина В.Ф. Правовое регулирование федеративных отношений в России в контексте развития мирового федерализма: Теоретический и историко-правовой аспекты: Дис. к.ю.н. М. 2004. С. 224.

²⁰ Потокова Н.В. Агрессия США против Мексики 1846–1848. М.: Изд-во Социально-экономической литературы, 1962. С. 17, 34.

²¹ Паркс Г. История Мексики. Пер. с англ. Ш.А. Богиной. М.: Изд-во Иностранной литературы, 1949. С. 170, 177.

²² Конституции Республики Бразилия. 1824 г., 1857 г. и 1917 г.

²³ Гуев А. Центральные органы власти и управления Мексики (1917–1945 гг.). Орджоникидзе: Изд-во Сев.-Осет. Гос. Ун-та им. К.Л. Хетагурова, 1976. С. 20.

При недемократических государственно-правовых режимах федерализм не рассматривается как конституционно закрепленный принцип вертикального разделения государственной власти, предусматривающий ограничение или самоограничение центральной власти, он не становится общеправовым, оставаясь исключительно в политической плоскости. В результате происходит выхолащивание сути федерализма с сохранением его внешней структурной оболочки. Территориальные сообщества при этом остаются непричастными к принятию государственных решений, зачастую не понимая или не признавая ценности федерализма, становясь не субъектами федерации, а объектами политики центральной власти. Более того, «...чем меньше демократии в государстве, строящем федерализм, тем больше конфликтов и столкновений вызывает его строительство»²⁴.

Демократические институты, в свою очередь, способны адаптировать федеративную систему к изменяющимся условиям жизни, вовремя оптимизировать ее, наполнить новым содержанием, сохраняя неприкосновенным общий принцип федерализма. Этого не происходит в условиях жестких статичных антидемократических режимов, когда территориальные сообщества не способны донести собственные интересы до номинального федерального центра, либо когда центральная власть умышленно не имеет каналов «обратной связи», действуя единолично и исключительно по своему усмотрению.

Таким образом, существует неразрывная двусторонняя связь федерализма и демократии: с одной стороны, подлинный федерализм может быть учрежден только в обществе с демократическими традициями. С другой — верховенство и реализация правового принципа федерализма является гарантом демократии. Следовательно, демократизацию общества необходимо рассматривать как одну из *политических предпосылок* федерализации.

Как известно, показателями демократии являются сложившееся гражданское общество, правовой характер государства, реализация идеи «правления права»²⁵, а не правления власти (государства, группы олигархов или генерала, осуществившего очередной военный переворот). Следовательно, наличие гражданского общества и правового государства можно рассматривать как обязательные условия для создания федерации. История вновь дает нам подобные примеры: Канада, Содружество Австралии, Королевство Бельгия.

Идеология федерализма

Третья из важнейших политических предпосылок федерализации — распространенность и привлекательность *идеологии федерализма*, укоренение ее в общественном политическом и правовом сознании.

Связь политико-правовых идей и государственно-правовых институтов прослеживается на любом этапе развития общества. Идеи федерализ-

²⁴ Гонтарева И.Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность: Диссертация д. полит. н. М. 2003. С. 284.

²⁵ Козлихин И.Ю. Право и политика. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т, 1996.

ма, как практически все существующие философские и научные идеи, берут свое начало в Древней Греции, хотя Д. Элазар и отмечает, что, по мнению многих западных философов, теологов и политологов, «федеральная идея имеет свои корни в Библии»²⁶. В период Средневековья эти идеи остаются не востребованными, но философская мысль эпохи Просвещения вновь обращается к ним, развивая и облекая в стройную теорию. Первым мыслителем, обобщившим отрывочные федералистские идеи многих эпох и придавшим им форму целостного учения, стал Й. Альтузиус²⁷.

Свое реальное воплощение в государственно-правовой практике идеи федерализма впервые нашли в освободившихся североамериканских колониях Великобритании. Американские историки признают, что «...колониальные писатели и памфлетисты ссылались на две влиятельные группы английских мыслителей: на тех, кто обосновал учение пуританских общин, и на тех, кто дал обоснование революции вигов 1688 г. Иными словами, они пользовались аргументами Сиднея, Гаррингтона, Мильтона и, в особенности, Джона Локка. Вторая часть его «Двух трактатов о государстве» содержит зерна американской «Декларации независимости». В 1765 г., когда начался конфликт с метрополией, американцы располагали готовой политической философией, вполне соответствовавшей их нуждам»²⁸.

С другой стороны, анализируя опыт объединения швейцарских кантонов в 1291 г., С.Л. Авраменко в принципе отрицает влияние каких бы то ни было политических теорий: «Швейцарская государственность строилась эволюционным путем без каких-либо масштабных революционных катаклизмов, то есть стала результатом не теоретических построений, а естественным продуктом медленного, осторожного и прагматического пути адаптации правовых институтов и форм взаимодействия между ними к меняющимся общественно-политическим условиям»²⁹.

Здесь не следует искать противоречий, т.к. «...сам факт появления федераций связан с теориями, которые представляли и идеологическую базу, и помощь в создании первых федераций, практическое воплощение которых в государственную форму влияло затем на развитие самих федералистских теорий»³⁰. А потому пример Швейцарии, которая де-юре стала федерацией только в 1848 г., союз кантонов 1291 г. — это опыт построения федерации, который позднее стал предметом теоретического анализа и значительно обогатил идеологию федерализма, что, в свою очередь, позволило облечь и опыт, и идеи в федеральную конституцию.

²⁶ Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. 2-nd. edition. Compiled and edited by the Jerusalem Institute for Federal Studies, under the editorship of Daniel J. Elazar. London: Longman Group UK Limited, 1994. P. XV.

²⁷ См.: Федерализм: Энциклопедия. М.: МГУ, 2000. С. 46–47. Й. Альтузиус, современник Г. Гроция и Ж. Бодена, в 1603 г. издал труд «Политика», в котором впервые сформулировал федеративную теорию народного суверенитета.

²⁸ Невинс А., Коммаджер Г. История США: От английской колонии до мировой державы. Нью-Йорк: Телекс, 1991. С. 84–85.

²⁹ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: Автореферат дис. к.ю.н. М.: МГИМО, 2002. С. 13.

³⁰ Прокопьев А.Е. Федерализм: анализ правовых теорий и опыта: Дис. к.ю.н. М. 2003. С. 39.

Таким образом, первичность и производность идеологии и практики федерализма является вопросом неоднозначным. И все-таки в большинстве случаев «развитие федералистской мысли способствует федерализации, развитие теорий федерализма опережает процесс федерализации на практике».

Так, например, «совершенно очевидно, что переход к федеративному устройству целого ряда унитарных государств (Бельгии, Чехословакии, России) опирался на определенные предпосылки, в т.ч. теоретические»³¹. Действительно, если речь идет не о возникновении, а о создании государственности, то воля «отцов-основателей» должна базироваться на каких-либо концептуальных моделях, представляющихся разумными и обоснованными.

В настоящее время существует ряд теорий, представители которых пытаются отразить специфику учреждения и функционирования федерализма в различных правовых и национальных системах, особенности моделей федераций³², а также будущие формы межгосударственных объединений, возникающих в условиях глобализации. Вместе с тем следует помнить, что даже «в самых жизнеспособных и устоявшихся федеративных системах легко найти объекты для теоретической критики (что заложено в самой сути федералистского типа государственно-правового мышления), но очень непросто критиковать практику, которая во имя высшей целесообразности федерализма — целостности государства — имеет безусловный приоритет над теорией»³³.

Следовательно, общество, переходящее к федеративной форме государственного устройства, должно обладать не просто высокой правовой культурой, которая *не позволяет усомниться в ценности и верховенстве права вообще, но и правовой идеологией*, адекватно отражающей различные теории федерализма. Вновь отмечая удачный опыт построения федераций в рамках англо-американской правовой системы, отметим, что «наиболее легко федералистская парадигма усваивается теми культурами, в которых сильны индивидуалистические начала, в то время как знакомство с нею народов, отличавшихся преобладанием коллективистских форм социального бытия, дается гораздо сложнее»³⁴. Это справедливо для федераций мусульманского мира, где федерализм трактуется и соответственно реализуется принципиально иначе, чем на Западе.

Напротив, отсутствие развитой правовой и политической культуры можно считать одной из причин распада «коммунистических федераций» (Чехословакии, Югославии и Советского Союза), поскольку ни одна из них «не развила систему уважения к правлению права и конституционализм»³⁵.

³¹ Там же. С. 179–180.

³² Наиболее полное описание существующих теорий федерализма см.: *Stewart H. William. Concepts of federalism*. Lanham, New York, London: University press of America, 1984; *Leach H. Richard. American federalism*. New York: W.W. Norton and Company, 1970. P. 1–24; *Peterson E. Paul. The Price of Federalism*. Washington, D.C.: The brookings institution, 1995.

³³ *Гончарова И.Б.* Указ. соч. С. 15.

³⁴ *Захаров А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008.

³⁵ *Seroka Jim.* The dissolution of federalism in east and central Europe / Evaluating federal systems. Ed. By Bertus de Villiers. Centre for constitutional analysis HSRC. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff publishers, 1994. P. 208.

* * *

Итак, идеи федерализма, открывающие возможность перехода к относительно новой форме государственного устройства, воплощенные в практике государственного строительства первых федераций, в будущем оказались привлекательными для многих государств. При этом архетипом федеративной системы до сих пор считаются США. Однако «опыт американского классического федерализма не является универсальной моделью ни в доктринальном, ни в практически-прикладном планах»³⁶. Более того, американский исследователь Д. Бурстин обращает внимание на то, что сама федеративная система США с теоретической точки зрения — нонсенс и парадокс, политический гибрид, образовавшийся путем переноса в сферу национального государства идей международного права³⁷.

Отметим также то, что часто федеративная форма государственного устройства копировалась в отрыве от ее содержания, при отсутствии *вызревших общества предпосылок*. Подобные опыты оказывались весьма неудачными³⁸. Текстуальное сходство с американской конституцией также наблюдается в Конституции Аргентины 1853 г. Стоит ли удивляться, что ни одна из латиноамериканских конституций не действовала даже четверти века?

В XX в. многими странами также копировался опыт Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Канады, Австралии. Эти федерации стали привлекательными в силу того, что имели наиболее высокие темпы экономического развития и качества жизни, а также демонстрировали «высокую степень гибкости и восприимчивости к изменяющимся условиям»³⁹. Однако общее правило оставалось неизменным: *слепое заимствование зарубежного опыта неэффективно*, а порой разрушительно для государств, создающих федерацию.

Таким образом, к политическим предпосылкам учреждения федеративной государственности следует отнести: накопленный опыт реализации публичной власти сообществами политико-территориальных образований, являющихся потенциальными субъектами федеративного союза; демократизацию общественной и государственной жизни; распространение и восприятие идей федерализма в обществе, в т.ч. привлекательность опыта зарубежных федераций.

Как показывает история, без сложившихся качественных предпосылок федерализации в политической сфере общества любые попытки учреждения федерации и бесплодны, и бесполезны.

³⁶ Становая М.О. Процессы современной российской федерализации: Политико-правовой анализ: Дис. к.ю.н. Ростов-на-Дону. 2002. С. 10.

³⁷ Бурстин Д. Американцы: национальный опыт. М.: Группа «Прогресс» «Литера», 1993. С. 505.

³⁸ Первыми, кто попытался воспроизвести американский федерализм в государственном масштабе, были освободившиеся колонии Латинской Америки. Хронологически второй в мире федеральной конституцией была Конституция Венесуэлы 1811 г., за ней следовали федеральные конституции Великой Колумбии, Центрально-Американской федерации, Мексики и Бразилии. В ноябре 1823 г. Мексиканский Конгресс под руководством М. Ариспе принял конституцию, «являвшуюся точной копией конституции Соединенных Штатов» (Паркс Г. История Мексики. Пер. с англ. Ш.А. Богиней. М.: Изд-во Иностранной литературы, 1949. С. 176).

³⁹ Силинов П.М. Федерализм: Конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах. М.: Прометей МГПУ, 2002. С. 5.