

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

ГУЛЯКОВ Александр Дмитриевич

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА:
СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
ОСНОВНЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ
(КОНЕЦ XVIII – НАЧАЛО XXI ВЕКА)**

**12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве**

**ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук**

Научный консультант
доктор юридических наук, доктор
исторических наук, профессор
Саломатин Алексей Юрьевич

Пенза 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
РАЗДЕЛ 1. Теоретические основы исследования федерализма.	
Моделирование процессов федерализации и федеративного развития	40
РАЗДЕЛ 2. Истоки и механизм формирования федеративных отношений	96
Глава 1. Сложносоставные государства и объединения в доиндустриальных обществах	96
Глава 2. Возникновение федераций в условиях модернизации и основные этапы их развития.....	117
РАЗДЕЛ 3. Особенности становления и эволюции переселенческих моделей федерализма.....	140
Глава 1. Динамичный гегемонистский переселенческий федерализм в США	143
Глава 2. Канадская модель федерализма: борьба между центробежным и центростремительным вектором развития.....	210
Глава 3. Австралийская модель федерализма: успешность центростремительных процессов	257
РАЗДЕЛ 4. Федерализм в странах Западной Европы	289
Глава 1. Германский федерализм: от федеративной империи к федеративной демократической республике	289
Глава 2. Устойчивость Швейцарского кантонально-общинного федерализма.....	320
Глава 3. Высокоцентрализованный постимперский федерализм Австрии.....	346
РАЗДЕЛ 5. Федерализм в постколониальных странах (на примере Индии).....	379
РАЗДЕЛ 6. Зарождение и эволюция федеративных отношений в России	402
Глава 1. Формирование предпосылок для федерализации в Российской империи	402
Глава 2. Советская федеративная модель.....	424
Глава 3. Современный российский федерализм.....	450
Раздел 7. Федеративные государства в условиях постмодернизации и глобализации (1980-е – начало 2020-х гг.)	477

Заключение	505
Библиографический список	516
Приложение. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений (проект).....	583

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования определяется стратегической значимостью поиска оптимальных форм государственного устройства и поддержания необходимой стабильности государств в условиях постмодернизационной трансформации общества. В современном глобализирующемся мире страны нашей планеты находятся под возрастающим давлением новых провоцирующих факторов. Общемировая тесноинтегрированная экономика бросает вызов привычным схемам государственного управления. Попытки закрепить однополярность в международных отношениях со стороны США как державы-гегемона подрывают внешнеполитический престиж и самостоятельность государства. Появление новых акторов в мировой политике – транснациональных корпораций, международных неправительственных организаций, трансграничных СМИ – побуждает государственный механизм быть более маневренным и стратегически прозорливым.

В подобной ситуации возрастает интерес к различным более гибким, чем унитаризм, формам государственного устройства. Федерализм, к использованию которого человечество прибегло с конца XVIII в., в дальнейшем демонстрирует свой количественный и качественный рост и является наиболее полезным инструментом государственного строительства.

«Федерализм доставляет самые целесообразные средства для развития благосостояния в новоприобретенных и обширных странах. Он способен расширять свою сферу с помощью таких разнообразных методов, как способности приравнивать свои законы и свою администрацию к условиям каждой местности, не прибегая к насилиям, он имеет в этом отношении бесспорное преимущество перед централизованной властью...»¹, – писал в конце XIX в. британский классик английской политической мысли.

¹ Брайс Дж. Американская республика. Ч. 1. Национальное правительство. М., 1889. С. 385.

Прошли те времена, когда федеративные государства были большой редкостью и вызывали скептическое отношение к себе, подозрение в своей внутренней нестабильности. Наоборот, со второй половины XX в. появляются все более разнообразные его варианты, рождаются некие новые гибридные или переходные формы (такие как регионалистское государство, межгосударственные интеграционные объединения и т.п.). Тенденции к децентрализации когда-то абсолютно жестких унитарных государств проявляют себя во многих точках Земного шара.

В настоящее время мир федераций насчитывает около трех десятков государств – как больших, так и малых. Особый типологический интерес представляют федерации со значительной территорией и населением: Россия, США, Канада, Австралия, ФРГ, Индия. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на развитие относительно небольших государственных образований – Швейцарии и Австрии, накопивших и успешно реализующих интересный государственно-управленческий и конституционно-правовой опыт. Все упомянутые федерации, несмотря на то, что они разместились на разных континентах и имеют свои особенности, отличаются достаточной стабильностью. Они могут и должны стать объектами самого внимательного изучения, причем не только с позиций собственной государственно-правовой динамики, но и путем сравнения их друг с другом.

Исследователям следует обратить внимание не только на истоки, но и на их эволюцию, а также современное состояние. Сравнение же траектории развития конкретных государств позволит глубже понять как некие общие закономерности федерализма, так и его перспективы. Особое значение имеет сравнительный историко-государствоведческий анализ для оценки будущего российского федерализма. Осознавая его уникальность, следует сопоставить его с различными тенденциями и моделями, проявившимися в разных уголках Земного шара. Необходимо провести инвентаризацию удач и ошибок, допущенных за рубежом, чтобы попытаться учесть для российской действительности как позитивный, так и негативный опыт.

Степень разработанности исследования. Исследования по федерализму многообразны и многоаспектны. Федерализм изучался не только государствоведами и юристами, но и историками, политологами, экономистами. Некоторые исследователи видят федералистские начала даже в античной политической мысли.

Однако если придерживаться более точной и взвешенной оценки, то первые очертания федералистской идеи в привычном для нас понимании начинают складываться не ранее XVII–XVIII вв., в момент реальной интернационализации общественной жизни Европы и возникновения договорных теорий о происхождении государства. Тогда в зажиточной и децентрализованной Германии, где интенсивно развивалась общественная мысль, питаемая острейшим религиозным расколом, Иоганн Альтузий (1557–1638), будучи противником унитарного абсолютистского государства, изложил идею о договорной основе всех обществ.

Проблемы федерализма в дальнейшем в конце XVIII–XIX вв. стали рассматриваться в мировой науке в трудах Дж. Брайса, А. Дайси, Г. Еллинека, М. Зейделя, П. Лабанда, Р. Молля, А. Токвиля, в сборнике «Федералист». В XIX – начале XX столетия теме федерализма уделили внимание российские авторы: М. Горенберг, М. П. Драгоманов, А. Жилин, Ф. Ф. Кокошкин, С. А. Корф, К. Кульчицкий (Мозовецкий), П. Г. Мижухев, А. С. Яценко. Классикой современной зарубежной федералистской литературы стали исследования П. Кинга, Дж. Кинкеда, У. Ливингстона, У. Райкера, Ч. Саундерса, А. Тарра, Р. Уоттса, К. Уира, Д. Элазара и др. Одновременно следует выделить обширные страноведческие исследования, в которых федерализм конкретного государства изучается как в целом, так и по отдельным институциональным элементам – правительственным, парламентским, судебным учреждениям, региональным органам власти, политическим партиям.

В обобщающем виде в современной российской науке проблема эволюции государства и государственного устройства, государственного суверенитета, права наций на самоопределение, а также федерализма, была

изучена С. Н. Бабуриным, Т. А. Васильевой, В. Г. Графским, С. С. Гостевым, И. А. Иванниковым, А. Д. Керимовым, В. Я. Любашицем, М. Н. Марченко, Н. В. Михайловой, В. В. Оксамытным, Н. Б. Пастуховой, Р. А. Ромашовым, А. Ю. Саломатиным, А. В. Серегиним, И. Н. Сенякиным, Ю. А. Тихомировым, С. Н. Тумановым, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркиным, В. С. Эбзеевым.

Советский федерализм анализировался в работах Д. Л. Златопольского, С. А. Котляревского А. И. Лепешкина, А. В. Лужина, В. Г. Филимонова, О. И. Чистякова, С. И. Якубовской.

В постсоветской России проблемы российского федерализма рассматривались в трудах Р. Г. Абдулатипова, С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, Л. Ф. Болтенковой, М. В. Глигич-Золотаревой, Н. В. Варламовой, В. В. Гошуляка, Н. И. Грачева, Н. М. Добрынина, А. Г. Дугина, Т. В. Заметиной, В. Ю. Зорина, Л. М. Карапетяна, И. А. Конюховой (Умновой), О. В. Морозова, С. В. Наруттто, В. Г. Пахомова, М. С. Саликова, И. Н. Сенякина, В. Н. Синюкова, А. А. Смольякова, Э. В. Тадевосяна, Д. Тэпса, М. Х. Фарукшина, Г. Р. Хабибуллиной, Т. Я. Хабриевой, В. А. Черепанова, В. Е. Чиркина, Ю. Л. Шульженко.

Зарубежные федерации были изучены А. А. Авчуховой, С. Л. Авраменко, Е. С. Алферовой, Ю. Л. Алпатовой, В. Г. Баевым, А. Х. Бегаевой, В. И. Васильевым, Е. А. Водяницкой, Н. З. Галиуллиным, Н. Г. Геймбух, А. Я. Гуськовым, И. Н. Денекой, С. А. Дехановым, И. Г. Жиряковым, Р. В. Знаменщиковым, И. Н. Ившиной, С. В. Кабышевым, Е. Р. Кастелем, Ю. Е. Комлевой, Е. В. Котовой, М. Н. Кубановой, И. А. Кукушкиной, В. И. Лафитским, И. В. Лексиним, А. А. Мелкумовым, Е. В. Миряшевой, А. Н. Мочаловым, Л. Ф. Насыровой, А. П. Озерским, Г. Н. Понамаренко, А. В. Самородовой-Богатской, Е. П. Симаевой, О. А. Сидоровым, С. А. Соломоновой, А. А. Троицкой. Сравнительный анализ развития федерализма, касающийся, как правило, не более чем двух стран, был произведен Р. В. Знаменщиковым, А. В. Саленко, О. И. Пименовой, Э. Н. Примовой. Интерес также представляет целый ряд коллективных

монографий страноведческого характера, объединивших специалистов разных поколений.

В вышедшей под редакцией советских исследователей И. Д. Левина и И. М. Вайля книге «Современный буржуазный федерализм», несмотря на ритуальное упоминание об общем кризисе капитализма, который стимулирует централизацию государства, содержались серьезные аналитические оценки развития федерализма в США, Канаде, ФРГ, Австралии, Швейцарии, Индии, Мексике, Бразилии. «При этом одни авторы предпочитали историко-правовой анализ, другие – в основном политико-правовой, третьи – структурно-аналитический подход»¹.

Эта очерковая форма изложения будет очень удачно продолжена в постсоветское время в коллективной монографии под ред. М. Н. Марченко². Среди ее авторов – преимущественно историки, которые достаточно подробно рассказывают о развитии федеративных отношений в таких ведущих странах, как США, Канада, Германия, Индия, Австралия, латиноамериканских странах, царской и постсоветской России.

В книге, совсем недавно подготовленной коллективом юристов из МГИМО³, дается обзор различных форм территориального устройства в Дании, Германии, Чешской Республике, Франции, США, странах Латинской Америки, Республике Сербия, Испании, Италии, Австрии, Австралии, Великобритании. К сожалению, в монографиях подобного рода при всем их высоком исследовательском уровне не содержатся сравнения исследуемых объектов.

В целом в трудах о федерализме недостаточной является историко-государствоведческая проработка вопроса, которая позволила бы проследить эволюцию и динамику федеративных отношений, сделать несколько

¹ Современный буржуазный федерализм / под. ред. И. Д. Левина, И. М. Вайля. М. : Наука, 1978. С. 6.

² Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000.

³ Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах. М., 2018.

хронологических срезов для разных стран. Доминируют исследования, делающие акцент на конституционно-правовой природе федерализма. Наиболее фундаментальное из них вышло около двух десятилетий назад¹.

Таким образом, степень разработанности исследования проблем федерализма является значительной, но при этом данным исследованиям: 1) не хватает глубокой и последовательной историко-государствоведческой постановки, позволившей бы проследить развитие явления шаг за шагом, от этапа к этапу; 2) подлинного модельного подхода, позволившего бы единообразно, на основе системных связей рассмотреть федерализм в различных странах, а затем сравнить различные государственные модели.

Объектом исследования является процесс становления и развития федерализма с конца XVIII в. до начала XXI в. в восьми историко-типологически важных и стабильных федерациях: США, Канаде, Австралии, Германии, Швейцарии, Австрии, Индии, России.

Предметом исследования выступают закономерности учреждения федеративного государства, основные структурные элементы моделей федерализма и этапы его развития. Завершающим моментом в исследовании федерализма в каждой из выбранных нами для анализа восьми стран является изучение механизма реализации федерализма, дающего в отличие от моделей не динамический, а статический срез.

Цель работы – создание историко-государствоведческой концепции федерализма, направленной на выявление наиболее представительных моделей, содержащих динамические и статистические характеристики.

Задачи исследования:

– упорядочить использование категориального аппарата, дав определение федерализма как сложной динамичной системы общественных отношений и федерации как его конституционно-правового выражения, одной из форм государства;

¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

- раскрыть опыт организации сложносоставных государств (империй, союзов, династических уний, конфедераций) как предшественников федерации;
- подробно описать процесс создания федеративного государства, состоящего из последовательных логически связанных между собой стадий и аргументированно обосновать его начало наступлением эпохи модернизации;
- разработать понятие модели федерализма, впервые выделив ее структурные (динамические и статические) компоненты;
- суммировать наши представления об этапах развития федерализма на нашей планете, объяснив историко-государствоведческую и историко-правовую обусловленность каждого из них;
- показать растущее многообразие федераций, выделив среди них определенные типологические группы (первопоселенческую англоамериканскую, европейскую, постколониальную, евразийскую, первопоселенческую латиноамериканскую, островную, федерации переходного состояния), обосновав выбор для исследования восьми ведущих федеративных государств с наиболее стабильными и успешными режимами;
- описать характерные черты первопоселенческих моделей федерализма в США, Канаде, Австралии, выявив роль судебных решений в коррекции конституционно-правового порядка;
- дать анализ типологически разнообразных европейских федеративных моделей в Германии, Швейцарии, Австрии, использующие подходы административного федерализма при различной степени централизации, интерпретировав динамику и векторы развития данных федераций;
- на примере Индии представить одну из наиболее успешных моделей постколониального, мультиэтнического федерализма с подвижным субъектным делением;
- раскрыть уникальный характер развития федеративных отношений в СССР и современной России в условиях Евразийского континентального пространства, имперского прошлого и с русским этническим стержнем, организующим полиэтничность;

– проанализировать развитие федераций, которые сумели стабилизировать свои государственные режимы только в последние десятилетия XX в. (латиноамериканские федерации) или которые осуществляют переход к федерализму лишь последние полвека (Бельгия, Непал, Мьянма и др.);

– дать оценку переходным формам между федерализмом и унитаризмом (регионалистским государствам и межгосударственным интеграционным объединениям – на примере Евросоюза), а также феномену сепаратизма и «упущенной выгоды» от отказа от федерализации (Украина) в условиях постмодернизационных и глобализационных процессов;

– результаты эмпирических исследований использовать для совершенствования теории и практики федерализма, акцентировав внимание на предложениях по совершенствованию и развитию федеративных отношений в России.

Хронологические рамки исследования охватывают свыше двух веков существования федеративных государств – с конца XVIII в. до начала XXI столетия. Однако для полноты и глубины анализа в диссертационную работу включен также специальный раздел, который показывает становление элементов федерализма в доиндустриальных многосоставных государствах-империях, союзах городов, династических униях.

Описание выбранных для специального рассмотрения восьми федераций начинается с изучения предпосылок, причин федеративных преобразований и процессов протофедерализации и конституционного закрепления федеративного устройства и продолжается через изучение этапов дуалистического, кооперативного, в ряде случаев и конкурентного, а для США еще и фрагментационного федерализма. Заключительный раздел исследования посвящен некоторым другим федерациям, привлечшим внимание к своему развитию в 1980 – начале 2020-х гг. (Бельгии, Аргентине, Венесуэле, Бразилии, Мексике), а также проблемам, показывающим значимость федеративной формы государственного устройства в современном постмодернизирующемся мире.

Методология и методы исследования. Диссертация базируется на многоэлементном познавательном инструментарии, который использовался в соответствии с предметом, целью и задачами исследования.

Традиционно значимый для любых обществоведческих исследований диалектический метод позволил рассмотреть модели федерализма во всей их противоречивости развития, через действие центростремительных и противостоящих им центробежных сил, соотношение между которыми серьезно различалось от страны к стране и в разные периоды развития.

Использование методов анализа и синтеза, индукции и дедукции позволило должным образом организовать мыслительный процесс, осуществить сбор доказательственной базы при описании моделей федерализма.

Плодотворным стало применение системного метода, который нашел свое место в исследовании при конструировании структурных компонентов федерализма, рассматривающихся как саморегулирующаяся система, отталкивающаяся от социального интереса и замыкающаяся на федеративной государственно-правовой и политической конструкции.

Структурно-функциональный метод дал возможность рассмотреть механизм реализации моделей федерализма, в котором задействованы связи между центральными органами власти и властными органами субъектов с включением в это взаимодействие политической системы и судебных учреждений.

Социологический метод в своем самом широком понимании позволил вычленил предпосылки для процесса учреждения федеративного государства, распределив их по сферам общественной жизни (соответственно, указав на предпосылки геополитические, исторические, социально-экономические, этноконфессиональные и др.).

От предпосылок, имеющих длительный исторический горизонт, следует отличать причины, имеющие в большей степени кратковременный,

субъективный характер. Причины могут ускорить или, наоборот, затормозить, а также блокировать потенциально намечающийся процесс федерализации. Совокупность системного, структурного и социологического методов позволила создать модель федерализма как сложное отражение государственно-правовой реальности, совмещающее в себе причинно-следственные связи, сущностные характеристики явления и этапы его развития.

Большое значение для исследования имели историко-государствоведческий и историко-правовой подходы. Они призваны дополнять друг друга – по аналогии с тем, как взаимодействуют друг с другом в теории и общественной жизни государство и право. «Государство как организация людей одновременно и автономно от права, и зависимо от него; право как совокупность норм и независимо от государства, и исходит от него»¹. Историко-государствоведческий подход помогает описать развитие форм государства и его институтов. Историко-правовой подход раскрывает нормативную сторону этого описания, делая исследование более полным и точным. Вместе с тем необходимо помнить, что в этом тандеме подходов историко-государствоведческому описанию принадлежит ведущая, а точнее, исходная роль, поскольку значение государства со временем, безусловно, возрастает. «Если в Древнем мире и эпоху Средневековья право в форме обычного права имеет своим истоком не столько государство, сколько по большей части общественные отношения, то с возникновением современного государства источник права, как правило, – государственная власть»².

Наиболее значительное место занимает сравнительный метод, который применяется комбинированно с историко-государствоведческим подходом, что дает возможность сравнивать эволюцию федеративных конструкций различных государств в различные исторические эпохи.

¹ Жуков В. Н. Государство и право: проблема взаимосвязи // Государство и право. 2019. № 7. С. 45.

² Там же. С. 48.

Сочетание сравнительного метода с историко-правовым подходом привело нас к пониманию юридических закономерностей становления федеративных государств, их конституционного каркаса. Ведь «относительный характер концепций, социальная или политическая обусловленность институций могут быть выявлены с полной ясностью только тогда, когда мы посмотрим на них со стороны, выйдем из рамок собственной правовой системы»¹. Сравнительный метод в применении к праву и правовым системам (Сравнительное правоведение) нацелен на сопоставление правил и приемов законодательной техники, кодификации, толкования нормативно-правовых актов, подготовки судебных решений². Однако при его использовании редко делаются необходимые исторические срезы (диахронный анализ). К сожалению, Сравнительное правоведение в большей степени обращено к современности, и оно не уделяет необходимого внимания правовым проблемам федерализма.

Наконец, обращение к сравнительной политологии дает знания об особенностях функционирования партийных систем в различных федерациях и о влиянии партий на развитие федеративных государств.

Источниковая база исследования

Нормативные правовые материалы представлены прежде всего многочисленными конституционными документами, отражающими становление, эволюцию и современное состояние федеративных государств. Изучение их с помощью сравнительного синхронного и особенно диахронного анализа дает возможность проследить как конституционные особенности, так и государственно-правовую динамику развития федераций.

Значимую роль (особенно для стран англо-американской правовой традиции) играют и решения высших судов, а также указы и распоряжения высших органов и должностных лиц исполнительной власти. *К другим важным источникам исследования* относятся материалы публичных

¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М. : Международные отношения, 1998. С. 10.

² Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 1. М., 2010. С. 90.

органов, обсуждавших создание федераций¹, политико-философские и государствоведческие труды², воспоминания современников³, юридические и политические справочники⁴.

Важную информацию несут в себе различные экспертные оценки. Наше внимание в первую очередь привлекли масштабные международные юридический и политологический проекты, результаты которых были опубликованы в 2014 и 2019 гг.⁵ Это позволяет делать сравнение между федеративными странами и формулировать выводы общего характера.

Историографическая основа работы включает в себя труды зарубежных и российских ученых второй половины XX – начала XXI в., обобщающего и страноведческого характера. Классики федералистской зарубежной литературы второй половины XX в. представили широкий спектр концепций, авторами которых выступили К. Уир, предъявлявший жесткие, формальные критерии к определению федераций, или У. Ливингстон, отказывающийся от юридического догматизма в пользу социального понимания федерализма. Р. Уоттс расширил список «подлинных» федераций, включив в них не только развитые, но и развивающиеся страны. У. Райкер

¹ Aizenstat J., Romney P., Gentles I., Gaidnez W. A. Canada's Founding Debates. Toronto, 1999 ; The Records of the Federal Convention of 1787. 4 vols. New Haven, 1966 ; Constituent Assembly of India debates (Proceeding). Delhi, 1946. Vol. 1-12.

² Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992 ; Брайс Дж. Американская республика. Ч. 1. Национальное правительство. М., 1889 ; Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева. М., 1994 ; Горенберг М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии. СПб., 1891 ; Жилин А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт построения его юридической конструкции, 1912 ; Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

³ Бисмарк О. Мысли и воспоминания : пер. с нем. / под ред. проф. А. С. Ерусалимского. Т. 2. М., 1940 ; Parkes H. Fifty Years in Making of Australian History. London, 1892 ; Trudeau P. E. Memoirs. Toronto, 1997.

⁴ Алаев Э. Б., Архипов Р. В., Барабанов И. П. [и др.] Федерализм : энцикл. словарь. М., 1997 ; Федерализм: энциклопедия. М., 2000; Правовые системы стран мира : энцикл. словарь, М., 2000; Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Д. Политические системы мира. Т. 1–2, М. : Рипол-Классик, 2004 ; Саидов А. Х. Национальные парламенты мира. М., 2005.

⁵ Federalism and Legal Unification. A Comparative Emperical Investigation of Twenty Systems. New York ; London, 2014 ; Dardanelli P., Kincaid J., Fenna F. et al. Dynamic De/Centralizations in Federations: Comparative Conclusions // Publius The Journal of Federalism. 2019. Vol. 49, iss. 1. P. 1–29.

акцентировал внимание на понимании федеративности как «политической сделки», а Д. Элазар выступил с популярной на Западе чрезвычайно расширительной трактовкой федерализма как способа организации человеческих взаимоотношений. С начала XXI столетия все больше появляется работ комплексного и трансграничного характера¹.

Важный вклад в исследование темы внесли ученые, изучавшие прошлое и настоящее отдельных федераций, функционирование их государственных, правовых и политических институтов. В США традиционно большой интерес авторы проявляли к становлению первого в мире федеративного государства, демонстрации его демократической уникальности и вовлеченности в использование разделения властей и системы сдержек и противовесов².

Среди канадских авторов наиболее популярными являются сюжеты о постепенной децентрализации и сепаратизме провинции Квебек³. В описании более благополучной и стабильной Австралии внимание привлекают сюжеты о длительной и малодинамичной федерализации в конце XIX в., которая сменилась конструктивными центростремительными процессами⁴.

¹ Burgess M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London ; New York, 2006 ; Palermo F., Kössler K. *Comparative Federalism. Institutional arrangements and Case Law*. Oxford, 2017 ; *Federalism*. Vol. 1–4 / ed. by John Kincaid. London : SAGE Publications Ltd, 2011.

² Миддлкауф Р. *Славное дело: американская революция, 1763–1789*. Екатеринбург, 2015 ; Остром В. *Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество*. М., 1993 ; Джанда К., Берри М., Голдман Дж., Хула К. В. *Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США*. М., 2006 ; Veeman R. *Plain Honest Men: The Making of the American Constitution*. New York, 2009 ; Gerston L. N. *American Federalism. A Concise Introduction*. Armonk, New York, 2007 ; Collier C., Collier J. L. *Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention of 1787*. New York, 1986 ; Beer S. H. *To make a nation: The rediscovery of American federalism*. London, 1993 ; Dye T. R. *American Federalism. Competition Among Governments*. Lexington, 1990.

³ Райерсон С. Б. *Неравный союз. История Канады, 1815–1873 гг.* М., 1970 ; Hopkins E. R. *Confederation at The Crossroads: the Canadian Constitution*. Toronto, 1968 ; *Canadian federalism: Myth or Reality* / ed. by J. P. Meekison. Toronto, 1971 ; Verney D. V. *Federalism, federative systems and federations: The United States, Canada and India* // *The Journal of Federalism*. 1995. Vol. 25 (2) ; *Quebec : State and Societe* / ed. by A. Y. Gagnon. Toronto, 1984 ; Stevenson G., *Unfulfilled Union. Canadian Federalism and National Unity*. 5th ed. Montreal and Kingston, 2009 ; Bumsted J. M. *The Peoples of Canada. A Post Confederation History*. Don Mills, 2014.

⁴ Макинтайр С. *Краткая история Австралии*. М., 2011 ; La Nauze F. A. *The Making of the Australian Constitution*. Melbourne, 1972 ; Crisp L. F. *Federation Fathers*. Melbourne, 1990 ; Mc Minn W. G. *Nationalism and Federalism in Australia*. Oxford, 1994 ; Sawyer G. *Australian Federalism in the Courts*. London, 1967 ; Davidson A. *The Invisible State. The Formation of the*

Для изучения германского федерализма характерна высокая степень дискуссионности-касается ли это конфедеративного прошлого, воплощенного в многовековой Священной Римской империи германской нации, или наилучшего способа управления федеративными отношениями в настоящее время посредством кооперативного или конкурентного федерализма¹. Для более децентрализованной Швейцарии актуальными темами являются вопросы о степени самостоятельности кантонов и роли референдумов и плебисцитов в политической системе, т.е. виртуозности в достижении компромисса². В работах об австрийском федерализме акцент делается на объяснении его высокоцентрализованной природы³, в то время как индийским ученым приходится доказывать отсутствие классического унитаризма в форме государственного устройства их страны при наличии широких полномочий федерального центра, анализировать региональные и этнические противоречия⁴.

Australian State. 1788–1901. New York, 1991 ; The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives / ed. by G. Appleby, N. Aroney, F. John. Cambridge, 2012.

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981 ; German Federalism. Past. Present Future / ed. by M. Umbach. Houndsmills, Basingstore, 2002 ; Gunlicks A. B. The Länder and German federalism. Manchester, 2003 ; Laufer H., Muench U. Das federative System der Bundesrepublik Deutschland, Muenchen, 1997 ; Brecht A. Federalism and Regionalism in Germany: the Division of Prussia. New York, 1945 ; German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State / ed. by C. Moore, W. Jacoby. New York, 2010 ; Ten Years of Federalism. Reform in Germany. Dynamics and Effects of Institutional Development / ed. by N. Belnke, S. Kropp. New York, 2019.

² Райхардт Ф. История Швейцарии. М., 2013 ; Erk J. Swiss Federalism and Congruence // Nationalism and Etnic Politics, 2003. Vol. 9, № 2 ; Trey B. S., Bohnet I. Democracy by Competition: Referendum and Federalism in Switzerland // Publius. 1993. Vol. 23. № 2 ; Vatter A. Swiss Federalism. The Transformation of a federal Model. London, 2018.

³ Воцелка К. История Австрии. М., 2007 ; Gulick C. F. Austria from Habsburg to Hitler. Berkeley ; McDonald M. The Republic of Austria. 1918–1934. A Study in the Failure of Republican Government. New York, 1946 ; Erk J. A. Federation Without Federalism // Publius. 2004. Vol. 34, № 1 ; Karlhofer K., Pallaver G. Strength Through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria // Swiss Political Review. 2013. № 19 ; Austrian Federalism in Comparative Perspective / ed. by G. Bischof, F. Karlhofer. New Orleans, 2015.

⁴ Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986 ; Austin G. The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation. Bombay, 1966 ; Kumar P. Why is Our Constitution Centre Oriented // Journal of Constitutional and Parliamentary Studies. 1983. № 2 ; Kumar C. Federalism in India: A Critical Appraisal // Journal of Business Management & Social Sciences Research. 2014. Vol. 3, № 9 ; Iff A. Peace-Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria //

Советская историография в значительной мере была окрашена не критичным отношением к развитию федеративных отношений в нашей стране, ей было свойственно жесткое противопоставление буржуазного и социалистического федерализма. Постсоветские авторы выступают с более взвешенными оценками, в том числе и при изучении такой сложной проблемы, как распад СССР¹. Описание проблем современного российского федерализма несет в себе печать дискуссионности: некоторые авторы, например, настаивают на усилении децентрализаторских начал или наоборот, унитаризации² в развитии нашего государства, с чем нельзя однозначно согласиться (тем более в свете сложной международной ситуации).

Анализ зарубежных федераций в российской науке носит неравномерный характер по странам. Наиболее активно изучался германский, канадский, швейцарский и индийский федерализм. Ценными являются сравнительно-правовые исследования современных федераций³, но при этом в них отсутствует развернутая историко-государствоведческая составляющая.

Научная новизна. Становление и развитие федерализма рассматривается через призму его моделей как сложных познавательных конструкций, выстраиваемых для конкретного федеративного государства. По нашему мнению, в структурные элементы модели входят: 1) факторы, повлиявшие на их возникновение; 2) сущностные характеристики, включающие генезисную и функциональную классификации, а также историко-типологические определения федерализма; 3) динамическая составляющая в виде его этапов. Структурное единообразие моделей позволяет подвергнуть их сложному

Publius: The Journal of federalism. 2012. Vol. 43. № 2 ; Majeed, A. Regionalism: Developmental Tensions in India. New Delhi, 1987 ; Laskar A. Dynamics of Indian Federalism. A Comprehensive Historical Review. Chetpet Chinnai, 2015.

¹ Лебедев А. Н. Прекращение существования СССР (1985–1991 гг.) (государственно-правовое исследование). М., 2017 ; Лукашевич Д. Юридический механизм разрушения СССР. М., 2016 ; Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / под ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2016.

² К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М., 2013 ; Добрынин Н. М. Новый федерализм. Новосибирск, 2003.

³ Миронюк М. Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ. М., 2008 ; Фарушкин М. Х. Сравнительный федерализм. Казань, 2003.

сравнительному анализу, как двухчленному, так и многочленному, как синхронному, так и диахронному.

Уточнено также понимание процесса федерализации: он описывается по определенному алгоритму, начиная с его предпосылок и причин и включает этапы протофедерализации и конституционного закрепления проектируемых федеративных отношений и кончая формированием государственно-правовых институтов.

Наконец, завершающим моментом процедуры является статический сравнительный анализ с позиции сегодняшнего дня, имея в виду сопоставление механизма функционирования федерализма в различных странах. Особенности взаимоотношений между центром и субъектами, отпечаток на которые откладывают политическая и правовая системы, свойственные той или иной стране, аккумулируются в типе федерализма.

Выбранные для исследования страны не становились предметом специального сравнительного изучения как некая совокупная группа, представляющая различные типологические направления федерализма: 1) федерализм первопоселенческий (в США, Канаде, Австралии); 2) федерализм европейский (начиная от децентрализованной Швейцарии и умеренно-централизованной постимперской Германии до высокоцентрализованной Австрии); 3) федерализм постколониальный (Индия); 4) федерализм советско-российский.

Проведенный анализ позволил сосредоточиться на различных эволюционных линиях федерализма в наиболее значимых странах, что с помощью формулирования закономерностей и особенностей федеративного развития дает ключ к пониманию оптимальной модели для России. В связи с этим автором впервые выдвигаются концептуальные положения для федеративной государственной политики, базирующиеся на сравнительном историко-государствоведческом и историко-правовом подходе.

Положения, выносимые на защиту:

1. Сформулировано понимание федерализма как саморегулирующейся системы государственно-правовых и политических отношений, подразумевающих автономию двух уровней власти – центрального и регионального. Интерес к данной сложной организации государства возникает ввиду неразрешенной проблемной управленческой ситуации, что сопровождается концептуальной разработкой федеративного плана и проникновением новых идей в массовое сознание, последующим конституционным оформлением федеративной государственности и ее реальным воплощением в жизнь. На каждой из упомянутых фаз развития существует возможность многообразия подходов, что объясняет видовое разнообразие федераций, среди которых не может существовать «правильных» или «неправильных» версий. Федерацию мы вправе оценивать лишь с учетом ее полезности для данной страны в конкретный исторический момент.

2. Федерация является конкретной государственно-правовой формой федерализма. Это одна из наиболее гибких и перспективных разновидностей государства. Федерации существуют в определенной государственно-правовой среде и имеют специфические особенности в конкретных странах. К ним применимы традиционные конституционно-правовые характеристики (например, федерации договорные и конституционные, симметричные и асимметричные). Однако только данных понятий современной науке уже недостаточно для раскрытия их генезисных и функциональных параметров и необходимо дополнить достижения предшественников-конституционалистов и политологов, историко-государствоведческим и историко-правовым анализом.

3. Ценными инструментами познания генезиса федераций является описание процесса их происхождения по определенному алгоритму: от раскрытия предпосылок и причин их возникновения до этапов федерализации (включая протофедерализацию, конституционное закрепление, формирование институтов). Предпосылки создают лишь некое поле возможностей, а причины эти возможности актуализируют. Если предпосылки, могут совпадать с некими объективными факторами влияния, оказывающими воздействие на содержание

той или иной модели федерализма, то причины носят субъективный характер, они более индивидуальны и многообразны для каждой страны и могут включать цели и мотивы поведения отцов-основателей, ситуационные внешние и внутренние обстоятельства (в том числе войны, реальные и мнимые угрозы, общественные умонастроения, хозяйственные кризисы, трудности в госуправлении, раскол среди элит, классовые выступления и т.д.). Большую теоретическую проблему составляет этап протофедерализации, который не включает ни причины, ни предпосылки. Предполагается, что на этом временном отрезке происходит проявление заинтересованности в федеративной идее среди элит и, возможно, в массовом общественном сознании, а также предварительная подготовительная работа, предшествующая конституционному закреплению и формированию государственных институтов федерации. Как показывает мировой опыт, этот временной отрезок составляет несколько лет, а в лучшем случае – чуть более десятилетия (т.е. он, безусловно, укладывается в жизнь одного поколения).

4. Модель федерализма является еще более сложной аналитической конструкцией, исходными компонентами которой выступают факторы, которые могли оказать влияние на формирование федераций (стратегические и природно-ресурсные, оборонные, хозяйственные, этно-конфессиональные, состояние массового сознания). К сущностным (ядерным) параметрам модели относятся как особенности рождения федеративного государства (инициируемого местными элитами или несколькими центрами силы при различной степени участия или неучастия масс), так и характер федеративного конституционного процесса (с центробежным, центростремительным или равновесным вектором с определенной последовательностью и скоростью протекания фаз развития). При этом ведущей сущностной характеристикой остается исторический тип федерализма, что выделяет данную модель среди других. Можно обозначить, например, американский федерализм как переселенческий, гегемонистский, высокодинамичный, претендующий на особую роль в истории и мессианство в мировой политике, а канадский

федерализм описать как переселенческий, умеренно динамичный, решающий вызовы билингвизма и бикультуризма на основе вектора децентрализации. Следует подчеркнуть, что единой «усредненной», общемировой модели не существует. Модель всегда конкретна и присуща определенной стране.

5. Важной составной частью модели являются этапы развития федеративных отношений, начиная с самого раннего – дуалистического, и заканчивая современным, конкурентным федерализмом. Дуалистический федерализм воплощает наиболее осторожный подход к распределению полномочий между федеральным центром и субъектами с их практической автономией в ту историческую эпоху, когда у государства существовал известный дефицит ресурсов для всестороннего управления жизнью общества и в общественном сознании сложилось предубеждение против любого государственного вмешательства. В то же время следующий этап – этап кооперативного федерализма – наступает по мере успехов хозяйственного прогресса с середины XX в. и усиления социально-экономических кризисов, требующих оказания финансово-экономической помощи субъектам и перераспределения валового внутреннего продукта. В условиях глобализации государство сталкивается с новыми вызовами, как внешними, так и внутренними, и у некоторых противников кооперативного федерализма возникает искушение расширить властные и финансовые возможности субъектов за счет их участия в конкурентной гонке за ресурсами. При всем формальном рационализме данная позиция не может быть признана оптимальной и тем более справедливой. В то же время наиболее неблагоприятным с точки зрения стабильности следует признать фрагментационный федерализм (в современных США), подвергающий риску слаженность функционирования уровней власти. Одновременно от этапов следует отличать способы управленческой реализации: конституционно-обусловленный (или конституционно-оговоренный, официальный) и административный (реально сложившийся, передающий выполнение ряда полномочий центра субъектам).

6. Описание механизма реализации модели федерализма раскрывает взаимодействие центральной власти и субъектов, в том числе опосредуемое политической и правовой системами и укладываемое в определенный тип федерализма. От формы правления зависят в немалой степени властный потенциал центральной власти, степень интегративности в деятельности ее высших органов, а значит, их эффективность. Принципиальное значение имеет форма представительства субъектов в центральных органах (прежде всего в парламенте). В то же время на взаимоотношения центра и субъектов влияют численность последних – их статус, специфика организации региональных органов. Правовая система страны устанавливает некие нормативные правила для взаимоотношений и реализует их через суды. Политическая система обеспечивает реальную или мнимую устойчивость взаимоотношений субъектов власти, создает и поддерживает некое общественное мнение, влияющее на федеративные отношения в конкретной стране. Специалисты-государствоведы при анализе федерализма не вправе пренебрегать ни одной из составляющих: ни конституционно-правовым, ни судебно-правовым, ни политологическим анализом. В совокупности эти составляющие как раз и формируют государствоведческое исследование.

7. Традиционно наиболее классической, наиболее «правильной» в западной науке считается американская модель, которая возникла со значительным опережением по времени от остальных моделей, при чрезвычайно благоприятных предпосылках (ресурсных, пространственных, хозяйственных, социальных, идеологических) на основе богатого колониального самоуправленческого опыта. Этап протофедерализации протекал в условиях высокой мотивированности в связи с динамичным и драматичным перерастанием конфедеративного объединения штатов в федерацию в течение 1776–1787 гг. В ходе конституционного закрепления федеративного союза с широкими остаточными полномочиями субъектов (1787–1788) и создание новых органов власти (1789), появился американский

федерализм, сформировавшийся «снизу», по инициативе местных элит и при активной поддержке рядовых американцев.

Чрезвычайно продолжительный дуалистический этап в истории федерации (конец XVIII в. – 1930-е гг.) с практически полным автономным функционированием двух уровней власти вместил в себя примерно столетнее освоение континентальных просторов от Атлантического до Тихоокеанского побережья, пятилетие гражданской войны (1861–1865), создавший единое экономическое и политическое пространство, и характеризовался устойчивым центростремительным и даже гегемонистским вектором развития. Граждане и элиты новой страны прониклись идеей «американской исключительности», перенесли ее с внутренней на внешнюю политику в XX в., и одними из первых в мире перешли к этапу кооперативного федерализма (середина XX в.), выдвинув лозунг – государство «всеобщего благоденствия».

Усиление материальной и организационной зависимости субъектов от центральной власти не сопровождалось полномасштабной и юридически правильно оформленной конституционно-правовой перестройкой ни в середине XX в., ни на рубеже XX–XXI в., когда популярными становятся идеи конкурентного федерализма с его отождествлением рыночной экономики и сферы государственного управления. Формирующийся при президентах Б. Обаме, Д. Трампе и Дж. Байдене фрагментационный федерализм, отмеченный несогласованностью между уровнями власти, демонстрирует всю опасность несоответствия между гегемонистскими, централизаторскими устремлениями федерального центра и формально сохраняющимися правами штатов на фоне углубляющегося культурно-цивилизационного раскола в стране. Двухпартийная система, которая на всем протяжении истории США играла консолидирующую роль, в настоящий момент оказывает поляризующий эффект. Таким образом, в свете современной ситуации федеративный опыт США уже не может восприниматься другими государствами мира как однозначно позитивный и перспективный.

8. В отличие от США Канада имела меньше внешних и внутренних побудительных стимулов к учреждению федерации, хотя сам период протофедерализации был более кратким и его решающие события пришлось на первую половину 1860-х гг. Созданный здесь федеративный доминион по инициативе элиты наиболее активных колоний (Верхней и Нижней Канады) стал возможен благодаря согласию и даже прямому содействию колониальных властей, обеспокоенных планами экспансии США. Новое государство задумывалось отцами-основателями как более централизованное, чем в США. Акт о Британской Северной Америке 1867 г., отмечавшийся более сложным построением и более обширным объемом, чем Конституция США 1787 г., упоминал о 29 полномочиях федерального центра и 15 полномочиях провинций. При этом в нем не предусматривалась сфера совместной компетенции. Этнический дуализм, заложенный и конституционно закрепленный в его структуре, по факту и в силу права работал на его децентрализацию. Череда конституционных кризисов последней трети XX в. вокруг франкоязычной провинции Квебек создала дальнейшие стимулы для ослабления федерации, равно как и политически неудачный курс премьер-министра Б. Малруни на потворство сепаратистским тенденциям. На децентрализацию работает и экономическое могущество канадского Запада. В настоящее время между провинциями сохраняются значительные социально-экономические и политические диспропорции. Давно назрела реформа неавторитетного Сената с назначаемыми членами. Определенный противовес федеральному правительству представляет Совет Федерации, состоящий из провинциальных премьеров и руководителей территорий.

9. Объединение англоязычных колоний на чрезвычайно удаленном от Европы австралийском континенте происходило в еще более пассивной форме, чем в Канаде, что свидетельствовало о недостаточной субъективной мотивации элит и граждан при более сглаженных противоречиях между колониями. Этап протофедерализации длился чуть более десяти лет и сопровождался многочисленными конференциями представителей шести колониальных

анклавов, разбросанных по разным частям континента. Мотивами для объединения были опасения внешней угрозы со стороны Франции и Германии в бассейне Тихого океана (по большей части мнимые) и ввоза дешевой рабочей силы из стран Азии (по большей части реальные). По числу статей Конституция Австралийского Союза 1901 г. была сопоставима с канадским Актом о Британской Северной Америке, но она была более логично выстроена. В ней упоминались 39 законодательных полномочий центральной власти без конкретизации прав штатов. В то же время свидетельством сдержанности отцов-основателей в отношении полномочий федерального центра стало желание совместного регулирования (центром и штатами) важнейших сфер жизни: правовых отношений, налогов, страхового и банковского дела, строительства железных дорог. В отличие от Канады в Австралии возобладали устойчивый центростремительный вектор и мощная фискальная политика со стороны центра. Здесь этап кооперативного федерализма был длительным и успешным, хотя на рубеже XX–XXI вв. обострилась борьба по вопросу о земельных правах аборигенов (что ущемляло права штатов) и правах профсоюзов (на защиту которых стали штаты). Тем не менее, несмотря на попытки насадить весьма конфликтогенные элементы конкурентного федерализма, в Австралии наблюдается разумное стремление оптимизировать федеративные отношения через создание таких интегративных федерально-штатных органов, как Совет австралийских правительств и Постоянный совет по праву и правосудию.

10. На европейском континенте федеративные государства – Швейцария, Германия, Австрия – сформировались после многовековой эры конфедеративных и лично-династических отношений. Подобная длительность созревания предварительных условий объяснялась высокой межгосударственной и социальной конфликтогенностью в Европе, что создавало преимущества для унитарной формы государства.

Фундаментом для формирования федеративного союза монархий в германских землях послужили конфедеративные по своей сути Священная

Римская империя германской нации в середине X – начале XIX в. и Германский союз в XIX в., а этап протофедерализации (1867–1870) был связан с частичным объединением Германии и созданием первоначально только территориально неполного Северо-Германского союза. Конституционное закрепление нового, общегерманского союза монархий в виде Германской империи произошло под диктатом Пруссии «сверху» и стремительно и было стимулировано обстановкой патриотического подъема в связи с Франко-прусской войной 1870–1871 гг. Империя, в которой у центра было 16 важнейших полномочий, была построена на принципах дуалистического и одновременно административного федерализма с передачей реализации ряда функций федерального центра субъектам, что было крайне удобно при первоначальной рыхлости внутригосударственных отношений. После Ноябрьской революции 1918 г. и краха монархии при всем усилении центральных институтов власти партийно-политического консенсуса и внутригосударственной стабильности достичь не удалось. После демонтажа нацизма германский постимперский умеренно-централизованный федерализм с 1950–1960-х гг. развивался достаточно эффективно в рамках кооперативного федерализма, сопровождавшегося финансовым выравниванием между землями. В 1994 г. федеральный центр в связи с финансово и организационно-затратным присоединением ГДР был ограничен в возможности детального регулирования земель. В ходе реформы 2006 г. рамочная компетенция федерального центра была отменена, большая часть ее вопросов была передана в конкурирующую компетенцию. Реформа 2009 г. не сумела добиться финансовой автономии земель и достигла только сокращения государственной задолженности. Спор между сторонниками кооперативного и конкурентного федерализма, т.е. между приверженцами помощи бедным землям и их противниками, так и не пришел к определенному финалу среди германских политиков, но после сентябрьских выборов 2021 г. в Бундестаг, где наиболее крупную фракцию возглавили социал-демократы, видимо, позиции сторонников кооперативного подхода усилятся.

11. Швейцарский федерализм по своим сущностным параметрам был кантонально-общинным. Как и в случае с Германией, предпосылки для его формирования складывались в течение многих столетий (конец XIII – середина XIX вв.), однако геополитическая изолированность, однородность территориальных единиц способствовали более эффективной, чем в Германии, консолидации пространства. В то же время в этом пространстве высокое значение сохраняла автономия кантонов и общин. Стимулом для резкого перехода от конфедеративного состояния к федеративному стала угроза религиозной гражданской войны. Этап протофедерализации начался в 1830-е гг. в обстановке роста популярности либеральных идей и первых федеративных проектов и завершился победой либерально-протестанских кантонов в гражданской войне с католиками-консерваторами осенью 1847 г. Конституционная комиссия менее чем за месяц подготовила конституционный проект, который был принят большинством швейцарцев и большинством кантонов и 12 сентября 1848 г. был обнародован. Однако победившие либералы-протестанты создали весьма оригинальную децентрализованную модель государственного механизма с традиционным двухпалатным парламентом, но избираемой последним коллективной высшей исполнительной властью с замещаемой ежегодно по ротации должностью председателя. При этом в дальнейшем сохранялся баланс между ветвями власти: ни парламент, ни правительство не могли отправить в политическую отставку друг друга.

Крайне децентрализованный федеративный союз в Швейцарии имел весьма медленный вектор к централизации. Потребовалось принятие двух новых конституций – 1874 г. и 1999 г., более дифференцированной, многопартийной системы, чтобы со второй половины XX в. стал формироваться кооперативный федерализм, правда, как и в Германии, в своей административной версии: до сих пор кантоны имеют практически неограниченное усмотрение в исполнении федеральных законов и создании своих систем управления.

12. Австрия будучи, как и Швейцария, компактным государством, реализовала в отличие от нее высокоцентрализованную модель федерализма. Однако ее федерализация произошла не в результате естественного развития, как это было с Германией и Швейцарией, а в ходе краха огромной многонациональной Австро-Венгерской империи, чье австрийское ядро в силу внутривластных причин не смогло создать унитарное государство. При этом этап протофедерализации начался с ноября 1918 г., когда была провозглашена Германно-Австрийская Республика.

Образованное смешанным образом, т.е. по инициативе общенациональных партий, но при согласовании с землями федеративное парламентское государство на основе конституционного закона 1920 г. обладало слабой верхней палатой и оставляло весьма скромные полномочия за землями. Это соотношение власти между центром и субъектами сохранилось и после освобождения Австрийской Республики от нацистской оккупации в 1945 г.

Австрийский федерализм со второй половины XX в. испытал благоприятное воздействие немногочисленных и политически конструктивных партий, которые на определенном этапе умели даже договориться друг с другом о распределении бюрократических должностей на основе пропорционального представительства. Несмотря на вступление в Евросоюз, Австрия сохраняет завидную самостоятельность и верность своей высокоцентрализованной модели.

13. Индийский федерализм, как и австрийский федерализм, отличался высокой степенью централизации, но побудительные причины для этого и типологические черты его были совершенно иными. Будучи наиболее успешной разновидностью постколониального федерализма, индийский федерализм являлся продуктом не деволюции (т.е. перехода от унитарного государства к федеративному, как это было в случае с Австро-Венгерской империей), а асимметричной интеграции (объединения в федеративном государстве бывших британских колониальных владений и полуколониальных княжеств). Имея в качестве цементирующей силы для объединения не один

какой-то субъект или группу субъектов, а общенациональную партию (Индийский, Национальный конгресс), федерализм в Индии сформировался «смешанным образом» по инициативе национальных элит и при поддержке рядовых индусов, а также при вынужденном согласии метрополии, задавшей некоторые общие контуры процесса.

Этап протофедерализации начался с принятия Акта об управлении Индии 1935 г., но вышел он на финишную прямую только после обещания британских властей в марте 1946 г. предоставить Индии статус доминиона или даже независимость, а закончился созывом 9 декабря 1946 г. Конституционной Ассамблеи. Этап конституционного закрепления проходил в условиях жестких этнополитических противоречий на фоне создания из бывших британских колониальных владений двух государств – Индии и Пакистана. Причем между провозглашением независимости Индии 15 августа 1947 г. и вступлением в силу Конституции 26 января 1950 г. прошел немалый срок.

Конституционный документ, вместивший в себя 395 статей, опирался на опыт многих федераций – США, Канады, Швейцарии, Австралии. Он предусматривал соответственно 97 и 66 предметов ведения для центра и штатов при 47 совпадающих полномочиях. В отличие от США непоименованные полномочия резервировались за центром, а не за штатами. Серьезным ограничением для деятельности последних являлось введение президентом страны чрезвычайного положения.

Федеративный союз изначально был построен асимметрично, поскольку субъекты имели неодинаковый статус. Но даже когда вместо первоначальных штатов, делившихся на четыре категории, возникло 29 равноправных штатов и 7 союзных территорий, асимметрия сохранилась. Несмотря на целый ряд сложностей, индийский федерализм демонстрирует завидную гибкость. Это проявляется и в желании создавать новые штаты путем выделения из старых и в частых корректировках Конституции. В условиях этноконфессионального плюрализма неплохо себя зарекомендовало и множество партий (прежде всего

региональных), которые, умея создавать межпартийные коалиции, страхуют федеративное государство от политических кризисов.

14. Советский федерализм отличался уникальным характером во многих своих аспектах. Территориальной площадкой для него стала бывшая многосоставная и многонациональная Российская империя, которая в отличие от многонациональной, «лоскутной» Австро-Венгерской монархии обладала очень важным преимуществом – мощным славянским (прежде всего русским) этническим ядром. В ходе краха российского самодержавия от бывшей империи отпали наиболее проблемные, националистически ориентированные звенья (Польша, Финляндия, Прибалтика), что в конечном счете облегчило большевикам территориальную консолидацию.

Этап протофедерализации начался с 1918 г. с чисто интуитивного поиска наилучшей модели территориального устройства, что было обозначено в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», Конституции РСФСР 1918 г. За годы Гражданской войны и иностранной военной интервенции у РСФСР сложились союзнические отношения с восемью советскими государствами, обладавшими различной степенью автономии. Из этих отношений и договоров о совместной деятельности, заключенных в 1920–1921 гг., собственно говоря, и сформировался СССР. Этому процессу максимально способствовали наличие жесткой марксистской идеологии, высокодисциплинированной правящей партии и массовая поддержка населения.

Этап протофедерализации завершился 30 декабря 1922 г. подписанием договора о создании СССР, после чего, собственно, и развернулся этап конституционализации (вплоть до принятия Конституции 31 января 1924 г.). Параллельно с этим шло формирование новых властных институтов. При этом вся процедура сопровождалась множеством согласований и публичных обсуждений, что, скажем, не было свойственно принятию конституций на Западе.

Советскому федерализму в 1920-е гг. пришлось преодолевать определенные националистические уклоны, желание ряда местных бюрократов расширить властные полномочия. Сложным оказалось совместить национально-территориальный и территориально-административный принципы организации федерации, что приводило к частому реформатированию субъектных единиц. Не удавалось избавиться от идеализма в федеративной политике (что приводило к щедрой помощи слабым субъектам за счет более развитых) и в конституционном оформлении правовых отношений (например, норма о свободе выхода республик из состава СССР сохранилась и в последующих Конституциях 1936 и 1977 гг.).

Советский федерализм, сформированный «сверху», усилиями правящей партии приобрел жесткий центростремительный вектор. Он, если исходить из тенденции развития советского строя, прошел следующие этапы эволюции: 1) этап дуалистическо-централизованного федерализма в 1920-е гг.; 2) этап авторитарно-мобилизационного федерализма в 1930–1960-е гг.; 3) этап идеологизированно-бюрократического федерализма в 1970–1980-е гг., сопровождавшийся выдвиганием лозунга о советском народе как новой исторической общности людей.

К сожалению, в силу субъективных и объективных причин (в том числе и из-за наличия конституционно-правовых пробелов и противоречий) в 1991 г. произошел распад СССР, но эффекта домино и исчезновения федеративной России удалось избежать.

15. Российский федерализм следует рассматривать как продолжение советского федерализма, подвергнувшегося при этом существенной трансформации. Пройдя весьма опасный для единства страны этап «парада суверенитетов» в 1990-е гг., федеративные отношения укрепились благодаря активному централизаторскому импульсу. После начала общемирового финансового кризиса 2008 г. российскому федерализму предстоит пройти новый этап – этап адаптации к задачам постмодернизационного развития. После утверждения жесткой вертикали власти (в том числе и благодаря

созданию федеральных округов, изменениям в комплектовании Совета Федерации) нашей стране необходимо взвешенно откорректировать механизм федеративной модели, соблюдая баланс между общим направлением централизации и точечными мероприятиями по децентрализации, а также политическим курсом на укрепление интегративных органов (например, Государственного Совета). Эти мероприятия следует проводить с учетом позитивного и негативного опыта зарубежных федераций, общемировых тенденций государственно-правового развития с безусловным централизаторским вектором.

16. Анализ различных моделей федерализма в историко-государствоведческом ключе следует дополнить историко-правовым анализом в связи с деятельностью ряда высших судов, корректирующих своими решениями конституционный правопорядок. Наиболее могущественным и активным среди данных судов является Верховный Суд США, который в первой трети XIX в. был безоговорочно нацелен на консолидацию центральной власти, однако впоследствии в связи с энергичным продвижением границы поселений на запад санкционировал расширение хозяйственно-административных полномочий штатов.

Смена периодов поощрения централизации и децентрализации наблюдалась и в последующем с определенным доминированием централизаторского вектора (особенно это ярко проявилось в деятельности суда под председательством Э. Уоррена в 1953–1969 гг.). При этом верховные судьи, внося определенные, точечные пояснения по поводу должного функционирования федеративных отношений, как это подтверждает президентская кампания 2020 г., стремятся уклониться от вынесения решений в реально судьбоносных внутривластных ситуациях.

В Австралии Высокий Суд в своей централизаторской судебной политике отличался большей последовательностью, начиная с «Дела инженеров» 1920 г. В дальнейшем он помог закрепить за центральной властью взимание

подходного налога, что стало одним из инструментов ее центрального могущества.

Деятельность Верховного Суда Канады долгое время (вплоть до 1949 г.) была ограничена вмешательством в рассмотрение дел со стороны Судебного Комитета Тайного Совета в Лондоне, но далее он сыграл важную роль в процессе конституционного обновления 1980–1990-е гг. В своем решении от 28 сентября 1981 г. по жалобам провинций на федеральное правительство он не подверг сомнению необходимость укрепления государственного суверенитета, но одновременно дал понять о желательности консультаций центра с провинциями. В решении от 20 августа 1998 г. судьи единогласно негативно высказались о правомерности возможной сецессии со стороны франкоязычной провинции Квебек.

В Германии Федеральный Конституционный Суд – самый влиятельный в Европе – за последние 30 лет склонен проявлять солидарность с интересами земель, точно ограничивая бюрократические полномочия центра. В Индии Верховный Суд может играть роль в ущемлении исполнительной власти, как это было в конце 1970-х гг. Однако судебные ограничения государство и общество должны использовать крайне осторожно, помня о государственно-правовых традициях каждой федерации и о возможности других, несудебных способах коррекции федеративной правовой политики. В России Конституционный Суд сыграл важную роль в устранении негативных последствий «парада суверенитетов» 1990-х гг. и призван в настоящее время не только продолжать оказывать консолидирующее воздействие на высокоцентрализованный российский федерализм, но и отстаивать его интересы перед международными судебными органами.

17. В федеративном механизме каждой страны имеются свои оригинальные находки или проблемные звенья, представляющие интерес с позиций теории государства и государственного управления. Например, в США при ярко выраженных правах штатов обращают на себя внимание фактическая жесткая консолидация их вокруг центральной власти, отсутствие до самого

последнего времени реального сепаратизма. В Канаде, наоборот, вектор децентрализации укрепляет антидемократический рудимент прошлого в виде назначаемого Сената и возникший с 2003 г. влиятельный консультационный орган в составе премьеров провинций – Совет Федерации. В Австралии формально удалось добиться более четкого, чем в Канаде, разделения властей, но фактически федеративный союз отличается более высокой степенью консолидации – в немалой степени по причине давней финансово-налоговой зависимости штатов от центра.

Среди европейских стран Германия реализует умеренно-централизованную форму федерализма, важную роль для которой играет Бундесрат – парламентский орган представительства земель, обладающий значительным весом. Для Швейцарии, умело сочетающей традиционную, многовековую децентрализацию с современной, разумной централизацией, инструментами демократической самонастройки выступают институты народной инициативы и референдума. В высокоцентрализованном федеративном механизме в Австрии в свою очередь связь между центром и субъектами осуществляют губернаторы земель, которые несут двойную ответственность – перед федеральным и земельным правительствами, что делает эту должность более эффективной.

В Индии высокоцентрализованный федерализм воплощен в дуализме центральной исполнительной власти. Здесь фактически конкурируют избираемый парламентариями и депутатами законодательных собраний штатов президент и премьер-министр – лидер парламентского большинства, назначаемый президентом. Реальные административные полномочия концентрируются в большей мере у премьер-министра, но губернаторов и высших судей штатов назначает президент. При этом и президент, и премьер-министр ориентированы на поддержание приоритета центральной власти, что дополнительно укрепляет это весьма пестрое, мультиэтническое государство.

В российском федерализме важные новации последних лет – учреждение федеральных округов, практика заседаний Государственного Совета, который интегрирует различные ветви и уровни власти. Подобные звенья государственного механизма следует только совершенствовать. Поправки,

внесенные в Конституцию РФ летом 2020 г., дают российскому федерализму дополнительный импульс к развитию, укрепляя государственный суверенитет и дополнительно легитимизируя особенности российской федеративной модели.

18. В эпоху постмодернизационного развития и глобализации (1980-е гг. – начало 2020-х гг.) процесс образования федераций усложнился, охватывая все новые страны и отличаясь углубляющейся дифференциацией. Страны латиноамериканского переселенческого федерализма (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика) подверглись в конце XX в. демократизации и внутренней стабилизации, сохраняя при этом свои весьма специфические особенности (известную степень политизации, высокий уровень конфликтности) и приобретая новые оригинальные черты (интегрированный межсубъектный характер с повышенным вниманием к муниципальному развитию).

В Европе в течение нескольких десятилетий из унитарной Бельгии формировалась новая федерация, отличающаяся также проблематичной оригинальностью своей конструкции – наличием культурных сообществ и экономических регионов.

Незавершенным является процесс федеративного строительства в некоторых развивающихся государствах (Непале, Мьянме, ЮАР), явно «упущенную выгоду» несет его игнорирование в остро конфликтной Украине, в то время как явной уступкой федерализму являются регионалистские государства (Италия, Испания) и деволюция в Великобритании.

Одновременно следует признать, что не всегда федерализацию можно использовать для купирования сепаратизма или что она не является возможной, как в случае с Евросоюзом, когда форсирование интеграционных процессов способно только навредить странам-членам.

19. Задачи, стоящие перед российским федерализмом на внутренней и международной арене, целесообразно было бы зафиксировать в Концепции государственной и правовой политики по совершенствованию федеративных

отношений в Российской Федерации. Диссертантом, в частности, предлагается внести в данную Концепцию следующие идеи:

1) исходя из мирового опыта крайне осторожного отношения к изменению численности и состава субъектов, следует отказаться от предложений по оптимизации субъектного состава РФ (в том числе выравнивания их статуса) во имя внутривластной стабильности;

2) в то же время целесообразно дополнительно продумать хозяйственную специализацию регионов и стимулировать ее займами и кредитами местному бизнесу, а также посредством создания региональных представительств Министерства экономического развития, опираясь на положительный опыт Канады. Для большей прозрачности и принятия более квалифицированных решений следовало бы также привлекать к этой работе активистов Общероссийского народного фронта;

3) необходимо решить вопрос о повышении авторитета Совета Федерации, который должен соответствовать статусу Бундесрата в Германии и призван контролировать принятие очень значительной части законодательства;

4) в соответствии с российской традицией коллективизма и соборности важно стремиться не столько к классическим схемам разделения властей с системой сдержек и противовесов, что присуще США, сколько к интеграции властей – например, на площадке Государственного Совета, в котором под председательством Президента РФ, представлены главы субъектов, руководство Федерального Собрания (включая лидеров партийных фракций). На заседания Государственного Совета необходимо приглашать членов организаций, представляющих гражданское общество – Общероссийского народного фронта и Общественной палаты;

5) важно расширить реальную автономию субъектов в сфере правотворчества, стимулируя инициативу законодательных собраний в принятии региональных законов, носящих экспериментальный характер (например, в сфере ЖКХ, городского хозяйства, розничной торговли и услуг, режима поведения в быту и т.д.); в случае благоприятного исхода подобных экспериментов другие регионы могли бы их позаимствовать;

б) отмечая важность духовного фактора в укреплении федеративных отношений, необходимо увеличить выпуск художественных и научно-популярных произведений в печатных и аудиовизуальных формах, посвященных проблемам отечественного и зарубежного федерализма; вполне оправданным было бы создание телеканала «Федерация» и одноименного информационно-издательского холдинга, контент для которого на основе государственного заказа и бюджетного финансирования готовили бы совместными усилиями научные ассоциации и творческие союзы (Ассоциация юристов России, Российская ассоциация политической науки, Ассоциация европейских исследований, Союз театральных деятелей, Союз кинематографистов, Союз журналистов и т.д.);

7) для координации научной и информационно-пропагандистской деятельности предлагается учредить межрегиональную Ассоциацию федерализма с перспективой превращения ее во всероссийскую общественно-политическую организацию.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость исследования заключается в том, что представленные в нем научные конструкции (о моделях федерализма, предпосылках, причинах, типологии, этапах развития и т.д.) являются важным вкладом в теорию государства и права, а исторический материал об эволюции федерализма подтверждает эти важные выводы на обширном фактическом материале.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы о закономерностях и особенностях развития федерализма в различных странах дают возможность сформулировать концептуальные предложения о государственной и правовой политике в сфере федеративных отношений¹.

Степень достоверности и апробация результатов. Основные положения диссертации были представлены на всероссийских научных конференциях в Москве, Саранске, Пензе.

¹ Гуляков А. Д. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений (проект). Пенза : Изд-во ПГУ, 2020.

Диссертант являлся председателем оргкомитета и ведущим докладчиком конференций «Федерализм: эволюция и современное состояние» (2016); «Проблемы федеративных отношений в странах Европы» (2017); «Государственная правовая политика в сфере федеративных отношений» (2018); «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития» (2019).

Под руководством диссертанта функционирует научно-педагогическая школа «Возникновение и развитие основных моделей федерализма (сравнительный историко-государствоведческий анализ)». Он является главным редактором ежегодника «Сравнительный федерализм».

Полученные результаты используются в учебном процессе при проведении занятий на кафедре «Теория государства и права и политология» по дисциплинам «Теория государства и права», «Политология», «Современное государство» и авторского спецкурса «Сравнительный федерализм».

По теме диссертации опубликовано 76 работ, в том числе 7 монографий, две из которых написаны в соавторстве, 7 глав в коллективной монографии «Судьба Евросоюза и уроки для России», 3 раздела в коллективной монографии «Сравнительное государственное устройство», один раздел в коллективной монографии «Правовые доктрины современности»; 39 статей – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ, и них 3 статьи – в журналах, индексируемых WOS и Scopus.

На монографию «Судьба Евросоюза и уроки для России» членом-корреспондентом РАН В. П. Федоровым была опубликована положительная рецензия «Нелегкая судьба» в журнале «Современная Европа» (2018, № 5, С. 150–153).

РАЗДЕЛ 1
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА.
МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ
И ФЕДЕРАТИВНОГО РАЗВИТИЯ

Основоположником теории федерализма справедливо считается Иоганн Альтузий (1557–1638) – выпускник университетов в г. Кельне и Базеле, попавший под влияние французских кальвинистов. В своем главном труде – «Политике» (1603) – он представил договорную основу всех сообществ. Автор писал о существовании объединений людей различных видов: как простых, частных, так и смешанных, публичных. В частных гражданских объединениях – корпорациях – отношение регулируется корпоративным правом, а наивысшая власть принадлежит не единичному лидеру, а всем членам.

В свою очередь от соединения объединений частного характера рождаются публичные структуры – города, провинции, государство. В публичных объединениях сосуществуют два вида разновидностей управления – единоличных правителей и коллегиальный орган¹. Для Альтузия крупнейшее государство Западной Европы – Священная Римская империя Германской нации – воплощает господство императора, основой которого является договор о власти и подчинении, заключенный с представителями народа – суверена и курфюрстами (князьями – выборщиками-императора).

В период после завершения Тридцатилетней войны (1618–1648) интерес к форме организации общегерманского государства, которое сохраняло свой конфедеративный характер, получает более активное развитие. Л. Гуго определял империю как «сложное «двойное» государственное образование». По его мнению, в Германской империи «осуществлялось разделение

¹ Althusius J. The Politics of Johannes Althusius. An abridged translation of the Third Edition of «Politica Methodica Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata». Boston : BEACON PRESS, 1964. URL: <http://www.constitution.org/alth/alth.htm> (дата обращения: 12.03.2019).

суверенных прав между верховным государством и его членами, причем империя выступала в роли защитника общего благосостояния и порядка, в то время как отдельные государства выполняли функции местного масштаба»¹. Аналогичных взглядов придерживался и П. Пюттер, квалифицировавший Германскую империю как «государство, состоящее из государств». На схожих позициях стояли и его ученики Г. Х. Хеберлин и С. Лейст². Однако в Германии в XVII–XVIII вв. отсутствовал реальный прогресс государственного реформирования, и это затрудняло немецким ученым проведение аналитической работы.

Развитие сравнительного конституционного права и идей о федерализме оказалось связанным с великими революциями конца XVIII в. в США и Франции³. В североамериканских колониях представители местной элиты не были готовы всецело подчиняться властям метрополии. Например, американские колонисты в 1660-е гг. протестовали против принятия Лондоном невыгодных для них Навигационных актов. В 1760-е гг. под предлогом того, что они не представлены в британском Парламенте, американцы отказывались платить налоги. Выдвинутый лидерами американского общественного мнения лозунг **No taxation without representation**⁴ стал юридическим обоснованием для будущей Войны за независимость.

В ходе этой войны был реализован план создания конфедеративного государства из разрозненных и удаленных друг от друга колоний, которое в конце 1780-х гг. было преобразовано в более совершенный федеративный союз. Отцы-основатели США (А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Дж. Джей) в своих пропагандистских статьях, объединенных позже под заголовком «Федералист», воспользовались целой серией аргументов: геополитических, военных,

¹ Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII–XIX вв. / отв. ред. Л. С. Мамут; АН СССР, Ин-т государства и права. М. : Наука, 1988. С. 80.

² Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII–XIX вв. / отв. ред. Л. С. Мамут; АН СССР, Ин-т государства и права. М. : Наука, 1988. С. 82–83.

³ The Oxford handbook of comparative constitutional law / ed. by Michel Rosenfeld, Andras Sajó. Oxford : Oxford univ. press, 2013. P. 3–4.

⁴ «Никакого налогообложения без народного представительства».

социальных, исторических. Они обосновали разделение властей и отстаивали оптимальную, как они полагали, модель государственного управления¹.

Американский опыт создания федеративного государства в конце XVIII в. при всей его исключительной важности, у европейцев – современников тех событий – не вызывал большого интереса. Молодая Американская Республика воспринималась европейскими элитами как нечто случайное, провинциальное, находящееся вдали от центра мировых событий. Один из немногих иностранцев, кто позитивно воспринял молодое американское общество, стал в 1830-е гг. молодой французский аристократ А. Токвиль. Он в своем труде «Демократия в Америке» немало внимания уделил и проблеме федерализма. Токвиль писал о его преимуществах, о близости властей штатов к нуждам граждан. Описывая федеративные отношения, французский публицист констатировал известную сложность правления федеративным государством: «При такой системе неизбежно возникает две верховные власти. Законодатель может добиться того, чтобы эти власти были по возможности равноправны, чтобы их действия были просты, а сфера их компетенций четко определена»².

Через 50 лет другой зарубежный автор – английский парламентарий Дж. Брайс – также благосклонно оценивал американский федерализм. «Федерализм доставляет самые целесообразные средства для развития благосостояния в новоприобретенных и обширных странах. Он способен расширять свою сферу с помощью таких разнообразных методов, как способности приравнивать свои законы и свою администрацию к условиям каждой местности, не прибегая к насилиям, он имеет в этом отношении бесспорное преимущество перед централизованной властью, всегда готовой вводить во всех ее владениях однообразные учреждения»³.

¹ Федералист : полит. эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Д. Джея / пер. с англ.: под общ. ред. и с предисл. Н. Н. Яковлева; коммент. О. Л. Степановой. М. : Прогресс, 1995.

² Токвиль А. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1992. С. 138–139.

³ Брайс Дж. Американская республика : в 3 ч. Часть 1. Национальное правительство. М. : К. Т. Солдатенков, 1889. С. 385

В Европе с середины XIX в. федеративная идея вновь вызывает интерес в Германии. Объединение германских земель, предполагавшее интеграцию небольших государств с устоявшимися традициями, сделало актуальной проблему структуры государственного суверенитета.

Баварец **М. Зейдель** в страхе перед доминированием Пруссии, выдвигает идею конфедеративных образований. По его мнению, Швейцарская Конфедерация, США и Германская империя – это не федерации, а конфедерации, основанные на договоре и суверенитете, принадлежащем исключительно государствам – членам союза. Причем Зейдель отрицал за Германской империей федеративный статус, несмотря на то, что в ней существовал общий парламент, армия, дипломатическая служба и некоторые элементы общей администрации¹.

Жизнь диктовала требование к созданию более централизованных государств, чем это предполагалось М. Зейделем. В имперской Германии (т.е. после 1871 г.) господствующей оказалась точка зрения об унитарности федерализма и неделимости его суверенитета². **П. Лабанд** акцентировал внимание на правах сложного государства, а не на правах его членов, которые не обладают верховной властью³. **Г. Еллинек** писал о двойном подчинении народа в союзном государстве – прежде всего власти центральной, а затем власти отдельных государств⁴. **Р. Молль**, допуская идею делимости суверенитета, при этом подчеркивал, что последний не является необходимым признаком государства. По его мнению, наиболее полная власть должна быть предоставлена союзу в целом и ее объем должен быть определен изначально, т.е. с момента образования союза⁵.

¹ Schlesinger R. Federalism in Central and Eastern Europe. London : Oxford University Press, 1945. P. 23

² Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. С. 692.

³ Laband P. Das Sta'trecht des deutschen Reiches. Cambridge : Harvard University, 1876. P. 70.

⁴ Jellinek G. Die Lehre von Staatenverbindungen. Cambridge : Harvard University, 1882. P. 291.

⁵ Mohl R. Das deutsche Reichsstaatrecht. Tübingen : Laupp, 1860. P. 37.

Впрочем, в XIX в. федерализм был популярен далеко не у всех исследователей. В Великобритании большинство теоретиков во второй половине XIX в. сдержанно относились к федеративной идее. Уолтер Бейдхот в своей «Английской Конституции» (1867) отметил свое негативное отношение к США, где слишком обширные права были представлены штатам и суверенитет не просто поделен между центром и субъектами, а суверенитет центра еще дополнительно разделен между Конгрессом и Президентом, а в области международных отношений – между Президентом и Сенатом. Эдуард Фримен в своем труде «История федеративного правительства от основания Ахейской Лиги до краха Соединенных Штатов» (1873) не отвергал полностью концепцию федерализма, но для Великобритании считал ее ненужной. Он допускал возможным образование федеративного союза несколькими небольшими государствами, но считал ненужным действием федерализацию унитарного государства. Еще меньше критики федерализма содержалось у Дж. Милля, который, тем не менее, в «Рассуждениях о представительной форме правления» (1861) с большей симпатией относился к унитарным государствам. Наконец, наиболее резко против федерации выступал А. Дэйси в 1880-е гг.¹ Он полагал, что федеративное правительство – это «слабое правительство», которое растрчивает свою энергию в противостоянии с субъектами федерации.

Стоит отметить, что «федерализм имеет тенденцию к воспроизводству консерватизма», поскольку у граждан складывается впечатление об особой жесткости федеративных институтов и священности конституционных положений. Наконец, федерализм чреват доминированием судебной власти: любой законодательный орган фактически принимает только «подзаконные акты», а полномочия исполнительной власти ограничены Конституцией и ее интерпретацией судьями². Не было большой любви к федерализму и среди французских конституционалистов (М. Ориу, А. Эсмен, Л. Дюги). В частности,

¹ Kendle J. Federal Britun. : A History. L., 2004. P. 28–31.

² Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London, 1939. P. 171–172, 173, 175.

Дюги утверждал, что «федерализм находится в противоречии с самой природой суверенитета...»¹.

С началом XX в. в условиях усложнившейся международной обстановки и колониального передела мира, который фактически спровоцировал Первую мировую войну, идеи федеративной государственности получают новый импульс к развитию. Обсуждается даже вопрос о федерализации британской колониальной империи. После федерализации Канады и Австралии, получивших статус доминионов, и унитарной интеграции четырех Британских южноафриканских колоний в Южно-Африканский Союз с определенной степенью автономии для них создаются союзы колоний, не использующих самоуправление (Вест-Индская федерация и Малайское федеральное государство)².

В самодержавной России в канун Первой мировой войны и во время нее неожиданный интерес проявляется к опыту зарубежного федерализма³. Этот опыт подвергается теоретическому осмыслению⁴. Особого внимания заслуживает работа А. Яценко благодаря своей энциклопедической широте. Из 841 страницы более четверти объема посвящено теоретическим вопросам права и государства, а остальные три главы – теории федерализма и его практическому воплощению в различных странах, а также международному конфедерализму в лице международных организаций. Автор категорически высказывается против приемлемости классического федерализма для России, что не исключает использования самоуправленческих начал: «Если в России нужно противодействовать всякому федеративному течению как

¹ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства СПб. : Изд-во СПб. гос. ун-та, 2005. С. 171.

² Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. С. 615–617.

³ Мижуев П. Г. Главные федерации современного мира. СПб. : Г. Ф. Львович, 1907; Современные конституции. : сб. действующих конституц. актов / пер. под ред. и с вступит. очерками пр.-доц. В. М. Гессена и доц. бар. Б. Э. Нольде. М. : Право, 1907.

⁴ Горенберг М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии. СПб. : Тип Н. А. Лебедева, 1891; Жилин А. Теория союзного государства. Киев : тип. И. И. Чоколова, 1912; Корф С. А. Федерализм Петроград : Огни, 1917. 109 с.: Автономия, федерация и национальный вопрос / под ред. В. М. Гессена. СПб. : Изд-во СПб., 1906; Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Петроград : Свобода, 1917.

жизнеразрушительному, то, наоборот, следует всячески содействовать разумному и целесообразному самоуправлению как жизнь созидающему и утверждающему началу»¹.

Бывшей Российской империи, прошедшей через две революции, Гражданскую войну и иностранную интервенцию, пришлось прибегнуть к федеративной модели государства, равно как и двум странам, образовавшимся на осколках Австро-Венгерской империи – Австрии и Королевству сербов, хорватов и словенцев. Таким образом, в межвоенный период дополнительно нарабатывалась практика федерализма, но массового обращения к федеративной форме государственности не наблюдалось.

Во второй половине XX в. международная обстановка и внутривнутриполитическая ситуация в различных странах мира полностью поменялись, актуализировав вопросы государственного строительства и сложносоставных государств. В момент завершения Второй мировой войны **Р. Шлезингер** издал интересную книгу, посвященную становлению федерализма в Германии, Австрии и СССР. Он обратил внимание на то, что «федерализм в Центральной и Восточной Европе являлся прежде всего попыткой разрешить противоречие... между историко-политическими единицами и желанием современных национальных групп к единству и самоуправлению. Среди англо-саксонских прототипов федераций, за исключением пограничного по своей сути случая с Швейцарией, подобное положение дел можно найти только в отношениях между франко-доминирующим Квебеком и остальными провинциями Канады. С другой стороны, исследователь федерализма в Центральной и Восточной Европе редко сталкивается с проблемой, которая доминирует в англо-саксонском федерализме, а именно – желанием к самоуправлению у регионов, которые не смотря на общую цивилизационную сущность, географически, экономически и социально являются различными»².

¹ Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. С. 786.

² Schlesinger R. Federalism in Central and Easter Europe. L. : Keagan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd., 1945. P. 3.

К сожалению, подобный компаративистский подход к федерализму долгое время оставался редкостью. Исследователи, как правило, ограничивались изучением опыта своих родных стран, хотя делали это добросовестно и затрагивали даже и общетеоретические проблемы.

В США наука конституционного права и изучение федерализма традиционно были основаны на прагматическом подходе и ведут свои основания к дебатам об управлении страной в конце XVIII–XIX вв. Становление конституционного права «проходило не столько в русле научно-исследовательской деятельности, сколько на основе толкования судьями – практиками Верховного суда, учеными-правоведами и преподавателями права (которые часто сами были судьями и адвокатами) американской конституционной доктрины, политико-философских идей, лежащих в ее основе, судебных решений по конституционным вопросам»¹. В том же ключе рассматривались и проблемы федерализма. Наиболее полный анализ его концептуального понимания был дан У. Беннетом². Показательной является и работа Г. Притчетта³. Она состоит из анализа принципов американского федерализма и авторских комментариев этих принципов на основе толкования решений Верховного Суда.

В каждой стране существуют свои исследовательские предпочтения в отношении федерализма. По мнению С. А. Егорова, в США таковыми в 1980-е гг. являлись «юридическая граница» между сферами компетенции федерации и штатов, значение так называемых «остаточных полномочий», предусмотренных I поправкой к Конституции для современного федерализма США, проблемы пропорционального правительства в штатах, финансирования государственных школ, проблемы ограничения полномочий федеральных судов передавать дела о гражданских правах из судов штатов в федеральные суды... проблемы, связанные с современной ролью федеральных регулирующих

¹ Егоров С. А. Современная наука конституционного права США. М. : Наука, 1987. С. 19.

² Bennet W. H. American Theories of Federalism. University : University of Alabama Press, 1967.

³ Pritchett H. The Federal System in Constitutional Law. Englewood Cliffs, 1978.

программ в качестве рычага давления на штаты, проблемы автономии штата в федерации, факторов, влияющих на усиление контроля законодательств штатов за деятельностью администрации, балансирования прав федерации и штатов в области законодательного регулирования добычи природных ресурсов в свете конституционного права и др.»¹.

При этом для американских исследователей очень часто характерен неумеренный патриотизм, преувеличенное восхищение достижениями конституционного строя и «американской исключительностью». 200-летний юбилей Конституции США был отмечен обилием исследований. Например, в фондах Российской государственной библиотеки можно обнаружить многочисленные работы американских, германских, французских авторов².

По литературе нетрудно проследить и смену американского федерализма за последние полстолетия. Если в 1970-е гг. доминировали конструкции кооперативного федерализма³, то начиная с 1990-х гг. распространяются положения конкурентного федерализма⁴.

Другой важный массив исследований по современному федерализму составляют журнальные публикации – особенно в специализированном журнале «Публиус», где помещаются ежегодные обзоры по данной проблеме⁵. В этом и других журналах содержится анализ новейших тенденций в развитии федерализма (в том числе и такого нового феномена, как «фрагментированный

¹ Егоров С. А. Современная наука конституционного права США. М. : Наука, 1987. С. 142.

² Rutland R. A. *The American Solutions: Origins of the Constitution*. Wash., 1987; Peters W. A. *More Perfect Union. The Making of the US Constitution*. New York, 1987; Mee C. *The Genius of the People*. Cambridge, 1987; Besten R. B. *Are We to Be a Nation? The Making of the Constitution*. Cambridge, 1991; Burt R. *The Constitution in Conflict*. Cambridge, 1991; Burt R. *The Constitution: in Conflict*. Cambridge, 1992; *Beyond Confederation: Origins of the Constitution and American Political Identity* / ed. by Richard Beeman et al. Chapel Hill, 1987; Hugues G. *Coup d'état at Philadelphia*. Aix-en-Provence, 1989; *German and American Constitutional Thought: Contexts, Interaction and Historical Realities*. Berg, New York, 1990.

³ *American Federalism: Toward a More Effective Partnership*. Washington, 1975. 122 p.

⁴ Kincaid J. *American Federalism: The Third Century*. Vol. 509. Newbury Park. Sage publ., 1990. 206 p.

⁵ См. например: Goetzhauser G., Rose S. *The State of American Federalism: Policy Reversals and Partisan Perspectives on Intergovernmental Relations* // *Publius : The Journal of Federalism*. 2017. № 47 (3). P. 285–313.

федерализм»)¹. Также интерес представляют обзор общественного мнения² и самая последняя монографическая литература по федералистской проблематике³.

В Канаде становление теории федерализма происходит несколько позже, чем в США, а именно в 1940–1950-е гг. «В это время работали такие его крупные исследователи, как Ф. Скотт и Ю. Форси. Позже к ним присоединились Д. Смайли, П. Э. Трюдо, П. Хогг»⁴. При этом Ф. Скотт ставил вопрос о том, что Канада является квазифедеративным унитарным государством, Ю. Форси, наоборот, указывал на «расползание» сферы компетенций провинций⁵.

Ученики Ф. Скотта – политолог Д. Смайли и юрист-конституционалист П. Э. Трюдо – обратили внимание, в отличие от своего учителя, на процесс, начинавшийся в 1960-е гг. – процесс децентрализации страны⁶. Эти явления в дальнейшем были в центре внимания канадской науки (особенно фактор провинции Квебек).

Среди канадских исследователей нотки озабоченности появляются в 1960-е гг. Университетский профессор, а затем высокопоставленный чиновник в исполнительных и законодательных органах власти Рассел Хопкинс, выражал обеспокоенность возникшими вызовами, в частности, и желанием Квебека изменить Конституцию⁷. Редакторы коллективной

¹ Kincaid J. The federalist and V. Ostrom on concurrent taxation and federalism // Publius. 2014. № 44 (2). P. 275–297; Warner B., Shapiro J. Fractured, fragmented federalism: A study in fracking regulatory policy // Publius. 2013. № 43 (3). P. 474–496; Weissert Carol S., Uttermark Matthew J. Glass half full: Decentralization in health policy // State and Local Government Review. 2017. № 49 (3). P. 199–214.

² Chinni Dante. 2018. Poll: Americans want government to “do more” NBC News/Wall Street Journal Poll. <https://www.nbcnews.com/politics/first-read/poll-americans-want-government-do-more-n841731> (дата обращения: 16.03.2018).

³ Dilger Robert Jay. Federal grants to state and local governments / Washington, DC: Congressional Research Service. 2017; Glennon Michael J., Sloane Robert D. 2016. Foreign affairs federalism: The myth of national exclusivity. New York : Oxford University Press.

⁴ Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма М. : Высш. шк. экономики, 2012. С. 26.

⁵ Scott F. Essays on Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics. Toronto, Buffalo : Univ. of Toronto Press, 1987; Forsey E. Freedom and Order. Collected Essays. Toronto, Buffalo : Univ. of Toronto Press, 1984.

⁶ Smiley D. The Federal Condition in Canada. Toronto : Mc Graw Hill – Ryerson, 1990.

⁷ Hopkins E. R. Confederation at The Crossroads: the Canadian Constitution. Toronte, 1968.

монографии «Будущее канадского федерализма» также указывали на интенсификацию публичных дебатов, начиная с 1964 г., по поводу сосуществования англо-канадцев и франко-канадцев в рамках единого государства¹.

Значимой исследовательской вехой стал выход коллективной монографии «Канадский федерализм: миф или реальность?»². Первый раздел, посвященный теории федерализма (в том числе проблемам его предпосылок, природы, включенности в партийную систему, политический процесс) был написан такими корифеями, как К. С. Уир, У. Ливингстон, М. Стейн, Д. Смайли. Второй раздел представлял общий обзор канадского федерализма, а третий – анализ его конституционных аспектов. Последующие разделы описывали межправительственные отношения на разных уровнях власти, региональные проблемы и особенно проблему франкоязычного Квебека.

Ю. Форси, Д. Смайли, а также П. Э. Трюдо, который долгое время являлся премьер-министром Канады, способствовали оформлению и распространению концепции кооперативного или «подлинного» федерализма, который в Канаде понимается в виде формулы «сильный центр – сильные регионы» и исключает диктат из сферы федеративных отношений, актуализируя федерально-провинциальную дипломатию³.

Конституционная реформа 1982 г. не могла не вызвать ее горячего обсуждения в научных кругах. В этой связи интерес представляют материалы симпозиума, проведенного совместно Университетом Мак Гилл (Канада) и Университетом Дьюка (США). Участниками были затронуты политологические, экономические, правовые и исторические сюжеты⁴.

Интерес представляют и работы, исследовавшие массовое сознание. Профессор-политолог из Университета Йорка (Торонто), Д. Верни, в середине

¹ The Future of Federalism / ed. by P.-A. Crepeau, C. D. Macpherson. Toronto, Montreal, 1965. 188 p.

² Canadian Federalism: myth or Reality? / ed. by J. P. Meekison/ Toronto, 1971.

³ Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма М. : Высш. шк. экономики, 2012. С. 32.

⁴ Davenport P., Leuch R. N. Reshaping Confederation. The 1982 Reform of the Canadian Constitution. Canada : Durham, N. C., Duke Univ. Press, 1984. 329 p.

1980-х гг. воспринимал свою страну как продукт трех цивилизаций (французской, британской, американской) и двух культур (англоязычной и франкоязычной). Он подчеркивал, что Канада избежала участия стать США в миниатюре. Она отказалась воспринимать американский прагматизм и мессианство, но разделяет подход, который канадские философы Л. Армур и Э. Тротт назвали «философским федерализмом»: здесь жители стремятся понять, почему их сосед думает иначе, а не занимается поиском аргументов, чтобы показать, что сосед-идиот¹.

После 2000 г. появляются новые исследовательские сюжеты о канадских аборигенах, влиянии глобализации на международные контакты провинций, местном самоуправлении. При этом, в частности, юристы продолжают проявлять интерес к вопросам конституционализма и судебной политики, а специалисты в области государственного управления занимаются проблемами влияния межправительственных отношений на публичную политику². В целом, высокий интерес к федеративной проблематике в Канаде сохраняется и в наши дни³.

Об истории Австралийского Союза имеется немало интересных работ. Взаимоотношение метрополии и австралийских колоний описывает Б. Фитцпатрик⁴, а основы австралийского федерализма рассматривает Дж. Соэр⁵. Значимую работу в плане изучения федеративных отношений проделали в 1970–1990-е гг. сотрудники Центра по изучению федерализма при Австралийском национальном университете К. Уолш и Б. Гэллиген⁶. В историческом, структурно-государствоведческом и политологическом ключе

¹ Verney D. V. Three Civilization, Two Cultures, One State: Canada's Political Traditions. Canada :Durham, Duke Univ. Press, 1986. P. 47–48.

² Fafard P., Rocher F. The Evolution of Federalism Studies in Canada: From Dependent to Independent Variables. Ottawa : University of Ottawa, 2008. P. 4.

³ Bakvis H., Skogstad G. Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy. In Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy. 2002. P. 3–23; Wallner J. Learning to school. Federalism and public schooling in Canada. Toronto : University of Toronto Press, 2014.

⁴ Fitzpatrick B. The British Empire in Australia. Melbourne, 1949.

⁵ Sawyer G. Australia Federal Politics and Law. 1901–1929. Melbourne, 1963.

⁶ См. один из отчетов: Federal research center. 1990 report of activities. Canberra, 1991.

описывает Австралию Л. Ф. Крисп¹. Много подробностей о нежелании австралийских колоний объединяться в середине XIX в. включает в себя монография Дж. Уорда², а книга Дж. Э. Ла Науза раскрывает замедленное движение к Конституции Австралийского Союза в течение 1890-х гг.³

Интерес представляет работа профессора Университета Нового Южного Уэльса С. Энсела, посвященная функционированию кабинета министров⁴. Коллективные монографии разных лет, рассматривающие состояние австралийского федерализма под тем или иным углом зрения, позволяют взглянуть на проблему в исторической динамике⁵.

Изучение федерализма в Германии имеет давние исторические корни, но более конкретным и многоплановым оно становится, как и в других странах, после Второй мировой войны. Применительно к временам Священной Римской империи германской нации, которая стала в известном смысле стартовой площадкой для германского федерализма, специалисты четко выделяют прусскую, протестантскую антиимперскую традицию, считающую империю хаотичным, разлагающимся институтом, и южногерманскую, католическую, комплиментарную точку зрения, указывающую на эффективность империи в обеспечении автономии многочисленных германских государств⁶.

Дискуссионностью отмечен и анализ других, более современных периодов истории германской государственности. Российский читатель прежде всего познакомился с книгой К. Хессе, в которой среди прочего излагалась точка зрения об «унитарности» германского федерализма⁷. Однако немецкая

¹ Crisp L. F. Australian National Government. Croydon, 1965.

² Word J. M. Earl Gray and the Australian Colonies. A Study of Self-Government. Melbourne, 1958.

³ La Nauze J. A. The British Empire in Australia. Melbourne, 1949.

⁴ Encel S. Cabinet Government in Australia. Second. Melbourne : Melb. Univ. Press, 1974.

⁵ Mathens R. L. Federalism in Australia. Melbourne, 1949; Patience A., Scott J. Australian Federalism: Future Tense. Melbourne : Oxf Univ. Press, 1983; Galligan B. Australian Federalism. Melbourne, 1989; March I. Governing in the 1990's: An agenda for the decade. Melbourne, 1993.

⁶ Whalley J. Federal Habits: the Holy Roman Empire and the Continuity of German Federalism // German Federalism. Past. Present. Future / ed. by M. Umbach. Houndsmills, Basingstoke : PALGRAVE, 2002. P. 18.

⁷ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юридич. лит, 1981. С. 117.

наука второй половины XX в. знает и другие, не менее значимые работы. Например, Э. Дойерляйн исследовал исторические и философские основы принципа федерализма, акцентировал внимание на так называемой «федеральной теологии», подкреплявшей его антицентрализаторскую концепцию библейскими постулатами¹. Политологи Х. Лауфер и У. Мюнх в книге «Федеративный порядок ФРГ» рассматривали процесс становления и развития германского федерализма с 1806 г. до наших дней. Особое место они уделили при этом Бундесрату как хранителю интересов субъектов², что является вообще весьма популярным сюжетом среди германских авторов³.

В последнее десятилетие XX в. возникла весьма острая полемика между представителями кооперативного (Х. Клатт, У. Шойнер, Й. Вельк, Х. Бауэр, Р. А. Лори) и конкурентного федерализма (Х. В. Арндт, Д. Блюменвитц, Ф. Гресс, У. Леонарди, В. Каспер). Относительно недавно (19–20 января 2017 г.) прошла конференция экспертов Германии и других стран под эгидой Бундесрата «Современное государство и будущее кооперативного федерализма в Германии». Участники конференции, рассмотрев вопросы влияния фискального федерализма на разделение компетенций, констатировали усиление регуливающей роли федеративного центра⁴.

Федеративные отношения так же скрупулезно изучаются в конкретных научных центрах – Немецком Институте по исследованию федерализма в Ганновере, созданном Г. Шрёдером, и Европейском центре федерализма в Тюбингене.

Австрийские исследователи федерализма справедливо отмечают не только его высокоцентрализованный характер, но и разрыв между конституционным правом и конституционной действительностью. Другая его

¹ Deuerlein I. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Munich : Paul List, 1972.

² Laufer H., Muench U. Das Federative System der Bundesrepublik Deutschland. Muenchen, 1997.

³ Jillen G., Oschatz G. B. Der Bundesrat. Duesseldorf, 1998.

⁴ Federalism in Germany. URL: <https://www.forum.fed.Org/2017/02/federalism-in-germany> (дата обращения: 01.07.2018).

особенность – крайняя фрагментация конституционных положений, воплощенных в серию конституционных актов и обычных законов. В частности, конституционно-правовое регулирование прав личности осуществляется конгломератом правовых предписаний разных эпох, что затрудняет их использование¹. Австрийский федерализм часто называют также «слабым», видимо, в том смысле, что он не дотягивает до параметров «классического», привычных для западных специалистов федерализма. Земли не имеют широкой конституционной автономии. И в то же время они осуществляют административную реализацию федеральных полномочий².

В полемически заостренной статье «Федерация без федерализма» утверждается, что не конституционные установления, не право, а социальная однородность страны влияет на ее федерализм. Наблюдается усиленная централизация государства, хотя формально земли наделены остаточными полномочиями³.

В самой Австрии основными исследовательскими площадками по проблемам федерализма являются специальный Институт федерализма в Университете Инсбрука, его университетская кафедра политологии и кафедра политологии Университета Зальцбурга. Команду ученых в Инсбруке долгое время возглавлял Питер Фузджагер⁴. Большую роль в исследованиях играет Анна Гампер⁵. Среди политологов отметим руководителя кафедры политологии Фердинанда Карлхофера и ее сотрудников Гюнтера Паллавера, Аннегрет Эпплер, Рейнхельда Гартнера, Хенриха Ниссера. В Университете

¹ Walter R., Mayer H. Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts. Wien, 1980. P. 33, 34, 41.

² Gamper A. M., Koch B. A. Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. New York, London, 2014. P. 103–104.

³ Erk J. A Federalism Without Federalism // Publius. 2004. № 24. P. 1–20.

⁴ Bußjäger P. Kooperativer Föderalismus in Österreich: Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus). Innsbruck, 2010.

⁵ Gamper A. Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre. Vienna, 2007; Gamper A. Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung. Vienna, 2008; Gamper A. Regeln der Verfassungsinterpretation. Vienna, New York, 2012.

Зальцбурга значимый вклад в федералистские исследования осуществляет Франц Фалленд.

Один из последних интересных проектов – монография ученых Университета Инсбрука и Университета Нового Орлеана (США), в которую включено несколько сюжетов по федерализму¹.

«В швейцарской науке государственного права вопрос о суверенитете кантонов, как правило, решается отрицательно». Суверенитет кантонов не признают, в частности, М. Бридель, Ж.-Ф. Обер, З. Джакометти, В. Буркхардт. Однако А. Фавр с помощью понятия «относительного суверенитета» признает суверенные права как за федерацией, так и кантонами².

Наиболее обстоятельно проблемам федерализма занимаются в немецкоязычной части Швейцарии. Томас Фляйнер, профессор кафедры истории государства, конституционного и административного права в Университете Фрайбурга, в 1984–2008 гг. возглавлял также и Институт федерализма в этом университете. Ему принадлежат такие значимые монографии, как «Новая Федеральная Конституция Швейцарии», «Федерализм и многоэтнические государства: на примере Швейцарии». Профессор Института политологии Университета Цюриха Адриан Ваттер известен такими трудами, как «Швейцарский федерализм в сравнительном измерении» (2003), «Реформы федеративных отношений» (2003, 2006), «Политическая система Швейцарии» (2016). Его последняя работа посвящена трансформации швейцарской федеративной модели³.

¹ Bischof G., Karlhofer F. Austria's Cooperative Federalism // *Austrian Federalism in Comparative Perspective*. New Orleans : University of New Orleans Press, 2015. P. 11–33; Fallend Fr. A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective // *Ibid.* P. 34–53; Schratzenstaller M. Reforming Austrian Fiscal Federalism: Options, Obstacles and Pitfalls // *Ibid.* P. 54–69; Neisser H. Federalism and Administrative Reform // *Ibid.* P. 69–85; Eppler A., Staudigl F. Europeanization of Austrian Federalism: The Case of Lander Rights in EU Affairs // *Ibid.* P. 86–106; Engl A. Territorial Cooperation in a Federal Framework: Austria's Involvement in European Groupings of Territorial Cooperation // *Ibid.* P. 107–127; Pelinka A. From Habsburg to Communism to Democracy: Reflections on (Non-)Federalism in Central Europe // *Ibid.* P. 1–10.

² Вайль И. М., Вавилов А. И., Кастель Е. Р. и др. Современный буржуазный федерализм. М. : Наука, 1978. С. 165.

³ Vatter A. *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London, 2018.

Франкоязычные исследователи федерализма представлены именами Д. де Ружмона и Ж. Ф. Обера. Де Ружмон еще во времена противостояния блоков капиталистических и социалистических государств считал, что реакцией на централизацию государств в эпоху блоковой политики станет усиление сепаратизма. На месте Европы государств возникает Европа регионов, но Франция, Германия, Швейцария не потеряют своего морального единства.

Идеи Ж.-Ф. Обера, преподававшего в 1956–1996 гг. в Университете Нойенсбурга, также не лишены оригинальности. Исследователь считает, что не существует двух действительно одинаковых федеративных государств, с чем нельзя не согласиться. Более спорным, можно сказать неприемлемым, является его предложение отказаться от традиционного деления государств на федеративные и унитарные. Его перу принадлежат авторские и коллективные работы на французском, английском и немецком языках: «Краткая конституционная история Швейцарии» (1974, 1983), «Швейцарская генеральная ассамблея» (1998), «Демократия и федерализм в европейской интеграции» (1995), «Конституционное право Швейцарии» (2001), «Краткий комментарий федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации» (2003). Среди последних работ отметим на следующие труды о конституционном развитии, роли кантонов, политической системе и политических партиях Швейцарии¹.

В Индии сложился достаточно широкий круг авторов, изучающих федерализм: А. Чанда, В. Бхагван, М. П. Джайн, Б. Арора, А. С. Наранг и др. Один из старейших конституционалистов – Д. Д. Басу – широко известен российской общественности своей многоаспектной работой «Основы конституционного права Индии», в которой индийский федерализм

¹ Auer Andreas. Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Berne : Stämpfli, 2016; Bochsler Daniel, Mueller Sean, Bernauer Julian. An ever closer union? The ationalisation of political parties in Switzerland, 1991–2015 // Swiss Political Science Review. 2016. № 22 (1). P. 29–40; Knoepfel P., Papadopoulous Ya., Sciarini P. eds. Handbuch Schweizer Politik/Manuel politique suisse. 6th ed. Zurich : Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2017; Kriesi Hanspeter, Trechsel Alexander. The politics of Switzerland. Cambridge : Cambridge University Press, 2008; Mueller Sean. Theorising decentralization: Comparative evidence from sub-national Switzerland. Colchester : ECPR Press, 2015.

рассматривается не статистически, а в динамике¹. Автор справедливо опровергает мнение некоторых западных исследователей, отрицающих федеративность Индии, и определяет ее как федерацию «с ясно выраженными унитарными чертами». Он также приводит следующие контраргументы²:

- 1) постоянное расширение числа субъектов;
- 2) существование оппозиционных правительств в ряде штатов;
- 3) постоянные требования ряда районов страны о предоставлении им статуса субъектов;
- 4) расширение прав штатов.

Книга другого известного автора, руководителя кафедры политологии и декана Школы социальных наук Университета Махарии Дайананд О. П. Гойала³, построена на хронологически-проблемном подходе. Истоки конституционного развития страны он не без основания находит в ее британском периоде с его многочисленными актами об управлении. Подробно рассматривается деятельность Конституционной Ассамблеи, доказывающее положение о формировании в Индии кооперативного федерализма. Анализируется функционирование исполнительной власти в центре и штатах, состояние партийной конкуренции в пяти типологически значимых субъектах федерации, констатируется формирование партийной системы с доминирующей партией. В книге также освещаются сюжеты о группах давления, избирательной реформе и участии каст в политике.

Одна из последних работ – «Динамика индийского федерализма» М. А. Ласкара⁴ – содержит тщательно написанные разделы по теории и истории федерализма (элементы которого автор «разыскивает» в древней и средневековой Индии). Анализируется деятельность Конституционной Ассамблеи, политического лидерства в конструировании и реализации федерализма. Показано реальное функционирование федеративного

¹ Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М. : Пресс, 1986.

² Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М. : Пресс, 1986. С. 91, 102.

³ Goyal O. P. India. Government and Politics. New Delhi, 1977.

⁴ Laskar A. Dynamics of Indian Federalism. A Comprehensive Historical Review. Chetpet Chinnai, 2015.

государства (в том числе постоянные территориально-административные преобразования, факторы меньшинств и каст в индийской политике, всестороннее взаимодействие центра и штатов).

Среди прочих трудов по государственному управлению и федерализму Индии укажем на исследования о Совете министров¹, Индийском Парламенте², взаимоотношениях федеральных органов власти и штатов³, кризис правовой системы страны⁴. Особенно актуальными являются работы, посвященные этническому федерализму и регионализму как источнику внутренней напряженности⁵. Большой интерес представляет публикация фундаментальных трудов американского специалиста Г. Остина по истории Индийской Конституции⁶. Полезный материал об индийском федерализме можно почерпнуть на страницах специализированного журнала *Indian Journal of Federal Studies* и из публикаций известного Центра Федеративных исследований в Университете Хамдард⁷.

Середина XX в. была отмечена появлением многих работ, которые мы в настоящий момент могли бы оценить как классические. Получивший образование в Австралии, но приобретший всемирную известность как профессор Оксфордского университета (а в 1964–1966 гг. – его вице-канцлер), **К. Уир** (1907–1979) издал свой труд «Федеральное правительство» в 1946 г. Он построил свою работу функциональным образом, раскрывая понятие

¹ Kohli A. B. *Councils of Ministers in India, 1947–1982*. New Delhi, 1988.

² Mallya U. *Indian Parliament*. New Delhi, 1970.

³ Moorani A. G. A. M. *Constitutional questions in India: the president, parliament and states*. N. D., 2002. 368 p.

⁴ Baxi U. *The Crisis of Indian Legal System*. New Delhi, 1972.

⁵ Majeed A. *Regionalism; Developmental Tensions in India*. New Delhi, 1987; Sinha A. *The regional roots of developmental politics in India: a divided leviathan*. Indianapolis, 2005. 356 p.; Bhattacharyya H. *Federalism and Competing Nations in India // Multinational Federations / Ed. by M. Burgess, J. Pinder*. Abingdon, 2007.

⁶ Austin G. *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*. London, 1966; Austin G. *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*. New Delhi, 2003.

⁷ Редакционный совет, возглавляемый Б. Аророй, включает многих зарубежных специалистов самого высокого уровня, включая Дж. Кинкеда из США, Г. Фарбера и Дж. Крамера из Германии, М. Бёрджесса из Великобритании, Е. М. Белера из Швейцарии.

федеративного способа управления, указав на предпосылки его возникновения, форму организации, функционирования (в том числе выполнения им финансовых, экономических, военных функций). В заключение Уир давал определение федерализма как системы управления, в которой федеральные и региональное правительство координируют действия друг друга, оставаясь при этом автономными. При этом определял как чисто «федеративные» Конституции США, Австралии и Швейцарии, но в то же время, когда ученый говорил о реальной деятельности правительств, он добавлял к этому списку стран и Канаду¹, что откровенно говоря, искусственно ограничивало поле для исследования. Невольно возникает вопрос: что делать с государствами, которые определяют себя как федеративные, но не подходят под критерии Уира? Кто прав: Уир или конституционные документы конкретных стран?

В 1950-е гг. американский политолог **У. Ливингстон** (1920–2013) выдвинул концепцию социологического федерализма. По его мнению, федеративную систему порождает общество, обладающее многообразием экономических, религиозных, этнорасовых и лингвистических интересов². Вполне актуальным и для наших дней звучит его сентенция о том, что «реальная природа общества не может быть выведена из простого анализа набора учреждений»³. При этом важно понимать, что федерализм не является универсальным подходом в государственном строительстве: «Если в обществе не существует территориально сгруппированных функциональных различий, то такое общество не нуждается в федерализме; именно территориальная сгруппированность разнообразия и обуславливает потребность в федеративной системе управления»⁴.

Учеником К. Уира являлся **Рональд Уоттс** (1929–2015), который, получив высшее образование в Оксфордском университете, сделал свою

¹ Wheare C. Federal Government. Oxford : Oxford University Press, 1946. 278 p.

² Livingston W. A note on the nature of federalism // Political Science Quarterly. 1952. № 17; Livingston W. Federalism and Constitutional Change. Oxford, 1956.

³ Livingston W. Federalism and Constitutional Change. Oxford, 1956. P. 4.

⁴ Livingston W. Federalism and Constitutional Change. Oxford, 1956. P. 2.

карьеру в университете Куинс в Кингстоне (Канада) и стал там в 1974 г. самым молодым ректором. С 1989 г. он возглавил Институт межправительственных отношений данного университета. Предметом научного интереса Уоттса был канадский и сравнительный федерализм.

Р. Уоттс, обобщая взгляды некоторых своих западных коллег, выделял среди параметров федерализма наличие двух уровней власти – федеральной и региональной, с распределением законодательных и исполнительных полномочий для каждого уровня и закрепление финансовых доходов для них. Он писал об обеспечении представительства региональных интересов через федеральные политические властные институты, подчеркивая необходимость отказа от чрезмерной жесткости федеральной конституции. Предусматривалось наличие посредника (в форме суда или референдума) при решении вопроса о распределении компетенций между двумя уровнями власти. Гарантировалась поддержка межправительственных связей по вертикали и горизонтали (т.е. между федерацией и ее субъектами, а также между самими регионами).

Уотс привел в качестве образцов развитых индустриальных обществ США, Швейцарию, Австралию, Австрию, Германию, а Индию и Малайзию – как примеры мультязычных и мультикультурных федераций. Он рассмотрел Бельгию и Испанию как примеры возникающих федеративных систем с бикоммунальным и ассиметрическим подходом, а Чехословакию и Пакистан – как государства-неудачники. Уотс сравнивает взаимодействие социального разнообразия и политических институтов, распределения власти и финансов, уровня централизации и децентрализации, характера представительства федеральных институтов, роли конституции и судов¹.

Уильям Райкер (1920–1993), будучи руководителем Департамента политики в Рочестерском университете, издал свою самую известную работу «Федерализм: происхождение, функционирование и значение»². В ней он

¹ Watts R. L. Comparing Federal Systems. School of Policy Studies. Queen's University, 1999. P. 7.

² Riker W. H. Federalism: Origin, Operation and Significance. Boston : Little, Brown and Company, 1964.

констатировал, что современный ему мир живет в эпоху федерализма, который позволяет управлять разрастающимися территориями. Федерации пришли на смену империям, стали альтернативой для них. Они представляют из себя сделку между общенациональными лидерами и чиновниками составных частей государства, заключаемую ради расширения территории, пополнения казны и укрепления обороноспособности. Подобная сделка оформляется конституционно. По мнению Райкера, Конституция является федеральной, если:

1) в стране имеются два уровня власти, управляющие одной и той же территорией и одним и тем же населением;

2) каждый из этих уровней имеет хотя бы одну сферу компетенции автономно;

3) имеется какая-то (например, конституционная) гарантия самостоятельности каждого уровня власти в пределах его исключительной компетенции.

Излишне поспешным выглядит предположение Райкера, что федерализм возникает там, где у его создателей существуют мотивы «экспансии» и «обороны».

Любопытную эволюцию в своих взглядах и исследовательских пристрастиях проделал один из адептов новой трактовки, американский политолог **Дэниель Элазар** (1934–1999). В начале своей научной карьеры он выдвинул ревизионную точку зрения, опровергающую наличие дуалистического федерализма в США в XIX в. По его мнению, уже тогда между федерацией и штатами была значительная «кооперация». Она обозначилась с конца XVIII в. и нашла свое воплощение в программах внутренних улучшений, деятельности акционерных компаний со смешанным участием федераций и штатов, банков, федеральных земельных грантов. Знакомые факты из американской истории он попытался прочитать по-новому¹, но убедительной позиции не получилось. Такой же малодостоверной, хотя

¹ Elazar D. J. The American Partnership. Inter governmental Cooperation in the 19th Century States. Chicago & London, 1962.

и популярной версией являются более поздние определения федерализма Элазара, который он трактует ни много ни мало как способ человеческих взаимоотношений¹.

Интересный вклад в исследование федерализма внес англичанин **Престон Кинг**, американец по месту своего рождения, проживший 40 лет за границей и преподававший в университетах Великобритании и Австралии. Он противопоставляет понятия «федерализм», которое он воспринимает как комплекс идей, и «федерация» как реальное государственное устройство². Критикуя традиционный подход в делении государств на унитарные, федеративные и конфедеративные, он не без оснований ставит под сомнение одномерность подхода к государству только с позиций степени его централизации или децентрализации: ведь «централизация имеет несметное количество вариаций и влияет на бесчисленное множество функций, которые часто противоречат одна другой». Более того, для функционирования государства важны и другие характеристики: «представительность, восприимчивость к общественным настроениям, качество или величина руководящего элемента, эффективность, уважение к «правилам игры», тип экономики, размеры территории, социальные характеристики населения и т.д.»³. Не со всеми выводами П. Кинга можно согласиться, но его критерии федерации можно считать вполне рабочими. С его точки зрения, федерация:

- а) «строится на территориальном представительстве;
- б) это территориальное представительство имеет как минимум два яруса («местное» правительство и «региональное» представительство);
- в) в процедуру принятия решений в национальном центре и, возможно, другим образом включены по крайней мере региональные единицы;

¹ Elazar D. Federalism and the Way to Peace // Reflections Paper. 1994. № 13. P. 5.

² King P. Federalism and Federation. Baltimore, 1982.

³ Кинг П. Классифицирование федераций // ПОЛИС. 2001. № 5. С. 10–11.

г) основания подобного регионального представительства в центре трудно поменять, в численности, их нельзя изменить с помощью процедуры простого большинства...»¹.

Обращаясь к современному пласту исследований, следует, прежде всего, упомянуть работы **Алана Тарра** (США) и **Черил Саундерс** (Австралия). Тарр, окончив Чикагский университет, где, получив магистерскую и докторскую степени, возглавил кафедру политической науки в Ратгерском университете, а с 1995 г. стал директором Центра по изучению конституций штатов. Именно тема функционирования субъектов федерации и является ведущей для Тарра. В книге «Понимание конституций штатов»² он привлек внимание к менее привычному для американцев конституционным документам субъектов (50 % из них вообще не знают об их существовании). Синтезируя исторический, правовой и политологический подходы, Тарр показал американский конституционный дуализм, феномен частой смены конституций субъектов. Попытался идентифицировать доминирующие факторы, оказывающие влияние на политический процесс (распределение власти между социальными группами и регионами; объем властных полномочий у штатов и муниципалитетов; экономическая активность штатов).

Тарром опубликованы такие работы, как «Судебное воздействие и Верховные Суды штатов» (1977)³, «Народные конституции: народный конституционализм и американские штаты» (2014)⁴. Тарр является соредактором и соавтором монографий с более широкой, глобально-федералистской проблематикой: «Конституционные корни, структура и развитие в федеративных демократиях» (2005)⁵, «Конституционная динамика

¹ Кинг П. Классифицирование федераций // ПОЛИС. 2001. № 5. С. 16.

² Tarr A. J. Understanding State Constitutions. Princeton : Princeton Univ. Press, 1998. 264 p.

³ Tarr A. Judicial impact and state supreme courts. Lexington Books, 1977.

⁴ Tarr G. A. The people's constitutions: popular constitutionalism and the American States. Oxford : Oxford University Press, 2014.

⁵ Kincaid J., Tarr A. Constitutional origins, Structure, and Development in federal Democracies. Ithaca : McGill-Queen's Press, 2005.

в федеративных системах: перспективы субъектов федерации» (2012)¹, «Федерализм и глобальный финансовый кризис: факторы воздействия и ответы» (2014)². Он, совместно с Р. А. Рассумом, выпустил двухтомник по американскому конституционному праву³.

Видный австралийский политолог Ч. Саундерс долгое время занимала ключевые позиции в конституционно-правовой и политической науке своей страны. Выпускница Университета Мельбурна, с 1989 г. работала профессором, став впоследствии директором-основателем Центра сравнительных конституционных исследований. Саундерс преподавала в университетах Оксфорда, Кембриджа, Гонконга, Копенгагена, Кейптауна. Участвовала в работе над конституционными документами в Южной Африке, Зимбабве, Шри Ланке, Ираке, Непале. Является автором работы, содержащей текстуальный анализ Конституции Австралии⁴. Ее перу принадлежит также труд, анализирующий конституционные системы азиатско-тихоокеанского региона⁵. Она же выступила соредактором монографии о межправительственных отношениях в федеративных системах⁶.

Наконец, нельзя не сказать о чрезвычайно известном в США и за его пределами **Джоне Кинкеде** – одном из основоположников концепции конкурентного федерализма. Возглавляет Центр по изучению правительств штатов и местных правительств в Колледже Лафайета, соредактор книг «Конкуренция между штатами и местными правительствами: эффективность

¹ Tarr A. Constitutional Dynamics in Federal Systems: Subnational Perspectives. Ithaca : McGill-Queen's University Press, 2012.

² Tarr A., Walti S. Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses. Oxford : Oxford University Press, 2014.

³ Rossum R. A., Tarr A. American Constitutional Law. New York : Avalon Publishing, 2016. 1500 p.

⁴ Saunders C. The Constitutions of Australia: A Contextual Analysis. Oxford : Hart Publishing, 2011.

⁵ Saunders C. Asia-Pacific Constitutional Systems. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

⁶ Porier J., Saunders C., Kincaid J. Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structure Dynamics. Oxford : Oxford Univ. Press, 2015. 511 p.

и справедливость в американском федерализме» (1991)¹, «Договорная связь: от федеральной теологии к современному федерализму» (2000), «Конституционные корни, структура и изменения в федеративных странах» (2005)². Под редакцией Дж. Кинкеда вышел монументальный четырехтомный труд «Федерализм».

Сравнительный федерализм как отдельное направление в исследованиях о федеративных отношениях постепенно формируется после Второй Мировой войны, но особенно активно в 1960–1970 гг., когда наблюдается количественный и качественный рост федераций. По мнению Д. Дж. Элейзера, в первом приближении сравнительные сюжеты концентрируются на трех темах:

- 1) федерализм в англоязычных странах;
- 2) федерализм в германоязычных странах;
- 3) федералистские идеологии и проекты, выдвигаемые по большей части философами – сторонниками утопических федеративных систем.

При этом в функциональном плане компаративистские исследования затрагивают шесть важнейших аспектов:

- 1) теорию;
- 2) институты;
- 3) конституции, в том числе конституционные законы;
- 4) учреждение или организацию федеративных систем;
- 5) систему взаимоотношений управленческих структур различных уровней;
- 6) финансовые вопросы (например, распределение налоговых поступлений и расходов)³.

¹ Kenyon, Daphne A., Kincaid, John. Competition among States and Legal Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, D. C. : Urban Institute Press, 1991.

² Federalism Vol. 1–4. : Vol. ume 1: Historical and theoretical foundations of federalism; Vol. ume 2: Alternative models, constitutional foundations, and institutional features of federal governance; Vol. 3: Models of individualism, communalism, and multinationalism in federal governance; Vol. 4: Fiscal features, federal failures, and the future of federalism / John Kincaid. London : SAGE Publications Ltd, 2011.

³ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 108–109.

Сравнительный федерализм представляет интерес не только с теоретической, но и практической точки зрения: для реализации конкретных схем управления. Так, Конгресс США в 1976 г. дал поручение Консультативной Комиссии по межправительственным отношениям изучить распределение и координацию между уровнями власти и выйти на сравнение с другими федерациями. Итогом этого стала подготовка официальных докладов, касавшихся Канады и Германии; Австралии; США и сравнения их между собой. При этом, как указывается в предисловии к изданию, «один из сделанных выводов – это то, что фискальный федерализм США менее формально структурирован, более фрагментирован и как следствие менее прозрачен и упорядочен, чем в любой из трех других стран»¹.

Одним из классиков сравнительного федерализма считается М. Бёрджес. Его монография «Сравнительный федерализм: теория и практика»² разбирает концепцию и значение федерализма, а также уроки федеративного опыта. Собственно же предметом компаративизации становятся федеративные политические системы (в социологическом, политикоэкономическом, партийном, конституционном и судебных аспектах), проблемы представительства и асимметричности. Особое внимание уделено континентально-европейской и англо-американской федеративной традиции, попыткам федерализации Евросоюза.

Из более новых работ укажем монографию Ф. Палермо и К. Кёсслера «Сравнительный федерализм: конституционное устройство и правовые казусы»³. Книга имеет сложную структуру, обращается к типологии сложносоставных государственных образований: федерации, конфедерации, регионалистскому государству, истории и дебатам по поводу федеративного строительства.

¹ Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, The United States and West Germany // An Information Report. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. November 1981. P. III.

² Burgess M. Comparative Federalism: Theory and Practice. London, New York : Routledge Taylors Francis Group, 2006.

³ Palermo F., Kössler K. Comparative Federalism. Institutional arrangements and Case Law. Oxford : Hart Publishing, 2017.

Анализируется деятельность субъектов федераций и местных органов власти, включая финансовые аспекты. Раскрывается политика федераций (США, Швейцарии, Канады, Германии, Бельгии и др.) в сфере конституционных прав, социального благосостояния и здравоохранения, экологии, иммиграции, внешних связей. Цитируются многочисленные судебные решения.

Сравнительный федерализм получил также мощный импульс для своего развития благодаря появлению в 1990-е гг. межправительственной организации «Форум федераций». Членами ее стали около десятка стран, организовав штаб-квартиру в Канаде и разместив офисы в Эфиопии, Судане, Непале и Нигерии. Спектр изучаемых ею вопросов достаточно широк. Например, в отчете за 2016 г. были обозначены:

- 1) территориальное размежевание;
- 2) федерализм и образование;
- 3) централизация и децентрализация в федерациях;
- 4) финансовый федерализм;
- 5) межправительственные отношения;
- 6) местные правительства и агломерации;
- 7) управление водными ресурсами в федерациях;
- 8) федерализм и торговля;
- 9) суды и судебные системы в федерациях;
- 10) здравоохранение и федерализм;
- 11) общественная безопасность федеративных системах¹.

Особого внимания заслуживают международные коллективные научные проекты. Например, в коллективной монографии «Динамика федерализма в общенациональных политических системах и системах субъектов» под редакцией профессора Иллинойского университета М. Пагано и директора лаборатории в Европейском Институте Лондонской Школы экономики

¹ Forum of Federations Forum of Federations. URL: http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2017/12/FoF_Annual_Report_2016_17.pdf (дата обращения: 10.03.2017).

Р. Леонарди рассматриваются конституционно-политические фискальные и управленческие основания федерализма¹.

Авторы монографии изучают вопрос о том, как федерации приспосабливаются к меняющейся внутренней и внешней обстановке, корректируя свои конституции и законы, финансовые системы и оказание услуг населению. Итогами своей работы над трехлетним исследовательским проектом поделился небольшой германо-швейцарский коллектив авторов в своей монографии «Политическая деятельность в многоуровневых системах: федерализм, децентрализация и результативность в странах ОЭСР». Ян Биела, Анника Хенль и Андре Кайзер выбрали для анализа два унитарных (Дания, Ирландия) и два федеративных государства (Швейцария, Австрия) с различной степенью централизации, чтобы проследить их управленческую эффективность на примере конкретных проектов².

В 2014 г. были опубликованы результаты изучения правовой унификации в 20 федеративных государствах под редакцией Дэниеля Халберстема и Маттиеса Рейманна³. Хотя не все из предложенных объектов исследования являются федерациями в точном смысле этого слова (например, Италия, Испания, Великобритания, Европейский Союз), сама по себе попытка экспертной юридической оценки степени правовой автономии субъектов весьма и весьма интересна. Экспертам из изучаемых стран были заданы вопросы, затрагивающие:

- 1) распределение полномочий и осуществление правотворчества;
- 2) средства и методы унификации;
- 3) институциональные и социальные основы унификации.

¹ The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems / ed. by Michael A. Pagano a. Robert Leonardi. New York : Palgrave Macmillan, 2007. 346 p.

² Biela J., Kaiser A., Hennl A. Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and performance in the OECD countries. Colchester : ECPR PRESS, 2013.

³ Halberstam D., Reimann M., Mathias W. Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice). New York : Springer Science & Business Media, 2013. 559 p.

Их попросили количественно оценить (в баллах от 1 до 7) степень правовой унификации примерно в 40 отраслях права, сгруппированных в 11 крупных правовых массивов¹.

Со стороны политологов результаты аналогичного масштабного проекта были обнародованы в начале 2019 г. в журнале «Публиус»². В этом случае изучались 6 федеративных государств (США, Канада, Австралия, Германия, Швейцария, Индия) на предмет их тенденций развития в направлении централизации или децентрализации. С нашей точки зрения, выбор объектов исследования с количественной и качественной точки зрения достаточен и типологически разнообразен. Задача выяснить взаимоотношения между центром и субъектами не только в статике, но и в динамике, а также выделяя при этом законодательные, административные и финансовые аспекты, чрезвычайно актуальна. Ведь основной недостаток федералистских исследований – это их статичность и умозрительность. Хочется верить, что за первым шагом ученых правильном направлении последуют и другие исследователи.

В СССР был накоплен определенный опыт изучения федеративных отношений. При этом, к сожалению, в первых отечественных трактовках создания Советского федеративного государства не удалось избежать идеологической лакировки. Например, исходя из ложной пропагандистской конъюнктуры утверждалось, что еще до Октябрьской революции 1917 г. у В. И. Ленина сложился план создания федеративного государства.³ Равным образом ошибочной абсолютизацией являлась констатация, что по существу

¹ Halberstam D., Reimann M., Mathias W. Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice). New York : Springer Science & Business Media, 2013. P. 5.

² Dardanelli P., Kinkaid J., Fenna A., Kaiser A., Lecours A., Singh A. K. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations // Publius: The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1).

³ Гурвич Г.С. К вопросу о федерализме // Революция права 1928. № 3. С.36.

федеративное государство сложилось задолго до формального создания СССР¹. Одновременно в официальной науке критике подвергались авторы С. А. Котляровский, М. О. Рейхель)², которые, якобы, недостаточно противопоставляли советскую федерацию буржуазным.

Впоследствии ведущие советские юристы и историки внесли существенный вклад в фактографическое и содержательное описание федерализма в нашей стране. Это Д. Л. Златопольский³, А. И. Лепешкин⁴, Ю. С. Кукушкин⁵, С.И. Якубовская⁶. Особенно велико значение работ О. И. Чистякова⁷, проработавшего вопросы как рождения военного союза, советских республик в годы Гражданской войны, так и образования СССР.

В постсоветское время советский федерализм подвергся коренному переосмыслению. В связи с этим нельзя не сказать слова благодарности по поводу фундаментального труда, выпущенного исследователями из Института государства и права РАН под редакцией Ю. Л. Шульженко⁸. В то же время появляются многие вопросы истории и теории современного российского федерализма, например, о его периодизации, векторе развития, разграничении

¹ Игнатъев В. История образования Союза ССР // Советское строительство. 1932. № 12. С. 20.

² Котляровский С. А. СССР и союзные республики. М., 1924 ; Рейхель М. О. Формы объединения советских социалистических республик // Советский федерализм : сб. / под ред. М. О. Рейхель. М., 1930.

³ Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 125; Златопольский Д. Л. СССР-федеративное государство. М., 1967.

⁴ Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977.

⁵ Кукушкин Ю. С. Проблемы изучения Создания Союза СССР // История СССР. 1972. № 6. С. 11; Кукушкин Ю. С., Баркова О. Н. Правовая основа создания и развития РСФСР в 1920-е гг. // Вестник Московского университета. Серия История. 2012. № 2.

⁶ Якубовская С. И. Развитие СССР как союзного государства 1922–1936 гг. М., 1972.

⁷ Чистяков О. И. Взаимоотношения советских республик до образования СССР. М., 1955 ; Чистяков О. И. Проблемы демократии федерализма в первой Советской Конституции. М., 1977 ; Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года. М., 2004.

⁸ Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры / рук. отв. кол. и отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2008 ; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2010 ; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2012 ; Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / под ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2016.

компетенций между уровнями власти и т.д. Ширится число исследований, выполненных историками, политологами, юристами, начиная с 1990-х гг., «когда лидеры государственной власти, политическая элита озвучили вопросы реорганизации федеративной формы и федерализма»¹.

Появляются новые исследовательские площадки в российских регионах по федеративной проблематике. В 1997 г. образован Центр проблем федерализма на базе Института философии и права Уральского отделения РАН. В Татарстане в 2001 г. создана автономная некоммерческая неправительственная организация «Казанский институт федерализма». В Мордовском университете получили развитие исследования сложных территориальных систем – начиная с империй и заканчивая федерациями². Общественный и академический резонанс имеют журналы «Федерализм» и «Вестник Российской нации».

«Круг проблем, касающихся федерализма, весьма широк и разнообразен. Это, в частности, вопросы сущности, содержания и назначения федерализма, его функций, места и роли в жизни общества и государства. Это также проблемы, касающиеся характера взаимоотношений центра и субъектов федерации, деятельности судебных органов в условиях федерализма, активности политических партий, различных общественных организаций и средств массовой информации»³.

Среди работ последних лет, в частности, обращают на себя внимание книги и статьи А. Н. Лебедева⁴, Д. А. Пашенцева по истории отечественного

¹ Родионова А. К. Институциональные основы федерализма. Иркутск, 2011. С. 15.

² Трансформация сложных территориальных систем: теоретические основы и методология многофакторного анализа: монография/ Бахлов И.В., Бахлова О.В., Давидов Д.В. и др. Саранск., 2009. С. 300 ; Бахлов И.В. От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. Саранск., 2004. С.25 ; Российский федерализм: теоретические основы, специфика становления и политико-правовой организации. Саранск, 2008. С.100.

³ Смольков А. А. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования. СПб. : Изд-во ГУАП, 2016. С. 21.

⁴ Лебедев А. Н. Советские государствоведы о проблемах и перспективах развития советской федерации (1918–1985 гг.) // Труды Института государства и права Российской Академии наук. 2013. № 6.

федерализма¹, И. В. Лексина по теории государственного устройства², коллективные монографии³.

Среди кандидатских диссертаций, защищенных за последние 20 лет, особо отметим работы А. Е. Баньковского, К. С. Богатчикова, П. В. Волкова, Г. В. Дегтева, О. В. Кистриной, Ф. Ф. Конева, Е. А. Кремьянской, А. Д. Нуриева, А. Е. Прокопьева, А. В. Прохорова, И. В. Пчелинцевой, А. Б. Родионова, В. И. Савина, Ю. В. Ярыгина, среди докторских – труды Н. И. Грачева, Н. М. Добрынина, Т. В. Заметиной, И. В. Левакина, С. В. Нарутто, В. Г. Пахомова, В. Е. Сафонова.

Несколько меньше задел о зарубежных федеративных государствах. И тем не менее нельзя не сказать об исследованиях А. А. Авчуковой, В. Г. Баева, А. П. Озеркиса (о Германии), Р. В. Знаменщикова, К. В. Караулова, Е. С. Козак, А. В. Саленко, В. В. Штукина (о Германии и России), И. М. Денеки, И. Н. Ившиной, Е. П. Симаевой, Т. Н. Тимашовой, А. В. Чурбакова (о Канаде), А. Х. Бегаевой и Л. Ф. Насыровой (о Бельгии), С. Л. Авраменко, О. С. Пилипенко, С. А. Соломоновой, (о Швейцарии), М. З. Галиуллина, В. В. Заикина, Е. Н. Ходатенко (об Индии), Е. В. Миряшевой, Г. Н. Прокопенко, О. А. Сидорова, Д. В. Соколова, М. С. Тихонова (о США), А. Н. Мочалова (об Австралии и России)⁴.

Несомненно, что дальнейшее изучение федерализма требует усиления междисциплинарности. Особенно это касается юридических и политологических работ. В уже цитировавшемся нами материале о публикациях канадских авторов за начало этого столетия хорошо виден схожий интерес специалистов в области юридической и политической науки при

¹ Пашенцев Д. А. Конституция РСФСР 1918 г. как памятник революционной эпохи (к 100-летию первой российской конституции) // Государство и право. 2018. № 11. С. 92.

² Лексин И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М., 2019. С. 92.

³ Генезис федеративных отношений в современной России : монография. М., 2015; Проблемы федерализма и федеративной правовой политики в современной России. М., 2013.

⁴ Гуляков А. Д. Исследования о российском и зарубежном федерализме : учеб. словарь. Пенза : Изд-во ПГУ, 2021. С. 61–66.

диаметрально противоположных предпочтений у экономистов, среди которых заметно доминирует единственная тема – финансовый федерализм (таблица 1)¹.

В то же время вклад в изучение поименованных тем у разных специалистов неодинаков. Можно сказать, что юристы проявляют умеренный интерес практически ко всем темам, а политологи демонстрируют доминирующий интерес ко всем темам, кроме одной – финансовому федерализму (таблица 2). Остается только позавидовать активности и научной лояльности политологов².

Таблица 1 – Появление интереса к различным темам по федерализму у представителей различных гуманитарных наук

Темы	Проявленный интерес среди (%)			
	политологов	юристов	экономистов	Других специалистов
Институты, конституция и межправительственные отношения	22,6	25,9	16,2	16,2
Финансовый федерализм	9,6	6,3	55,1	10,8
Публичная политика	23,6	21,7	16,7	27
Идентичность и национальные чувства на уровне субъектов федерации	18,5	21	4	31,5
Многоуровневое управление (включая проблемы аборигенов, городов)	7	12,6	2,5	5,4
Регионализация и провинциализм	7,3	7,7	4,5	1,8
Нормативные и философские аспекты федерализма	7,5	4,9	1	7,2
В целом	100	100	100	100

¹ Fafard P., Rocher F. The Evolution of Federalism Studies in Canada: From Dependent to Independent Variables. Ottawa : University of Ottawa, 2008. P. 4.

² Fafard P., Rocher F. The Evolution of Federalism Studies in Canada: From Dependent to Independent Variables. Ottawa : University of Ottawa, 2008. P. 14.

Таблица 2 – Вклад представителей различных гуманитарных наук в исследование федерализма

Тема	Вклад представителей отдельных наук (%)				
	политологов	юристов	экономистов	других специалистов	в целом
Институты, конституция и межправительственные отношения	66,7	13,9	12	7,5	100
Финансовый федерализм	32,8	4,6	55,9	6,7	100
Публичная политика	62,5	13,3	13	12,3	100
Идентичность и национальные чувства на уровне субъектов федерации	60,2	14,6	3,9	21,4	100
Многоуровневое управление	61	23,4	6,5	9,1	100
Регионализация и провинциализм	68,1	15,3	12,5	4,2	100
Нормативные и философские аспекты федерализма	73,5	10,3	2,9	13,2	100

Юридической науке следует реабилитировать себя и стать главным координатором междисциплинарных исследований. Ведь юриспруденция изучает государство и право в их взаимодействии, а политология здесь могла бы выступить неким фоном, дополнительным средством для государственно-правового анализа.

Между тем при всем многообразии определений федерализма в западной науке¹ они опираются на некие общие подходы:

- 1) наличие двух центров власти в отношении одной и той же территории и населения;
- 2) конституционное оформление полномочий для каждого из правительств;
- 3) конституционные гарантии автономии для каждого из уровней власти².

¹ Неф Р. Да здравствует нонцентризм! М. : МАКС Пресс, 2002. С. 10.

² King P. Federalism and Federation. L-Canbera, 1982. P. 91; Riker W. H. Federalism: Origin, Operation and Significance. Boston : Little, Brown and Company, 1964. P. 11; Duchachek

«В понимании федерализма западная (прежде всего американская) правовая доктрина исходит преимущественно из динамики данного явления, рассматривая его прежде всего с функциональной стороны как процесс взаимодействия различных уровней государственной власти в федеративном государстве, как инструмент достижения компромиссов при наличии разнонаправленных интересов, смешивая понятия «федерация» и «конфедерация». Такой подход в большей степени отражает специфику политологии и социологии»¹.

Существует огромный разброс мнений по поводу понятия федерализма и федерации среди отечественных специалистов. М. В. Глигич-Золотарева насчитала в литературе до 30 признаков. 10 признаков федерации выделяют Р. Г. Абдулатипов и Л. Ф. Болтенкова, 8 – Л. М. Карапетян, 5 – И. В. Лексин и М. Н. Марченко².

Однако дело, разумеется, не в количестве признаков, а в их качественной сопряженности и возможности получить целостную картину.

«В научной литературе можно сгруппировать три основных направления восприятия федерализма: федерализм как политическая организация общества; федерализм как принцип конституционно-правового регулирования; федерализм как режим и форма государственного устройства».³

Ю. А. Матафонова выделяет еще более разнообразное число трактовок федерализма:

- юридическую, когда он рассматривается как институционально-правовой каркас, чьим воплощением является федерация;
- философскую, в рамках которой федерализм интерпретируется как идея, выражающая политическую справедливость;

I. Comparative Federalism, the territorial dimension of politics Lantham. Maryland : Univ. Press of America, 1987. P. 192.

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 27.

² Глигич-Золотарева М. Г. Правовые основы федерализма. М. : Юрист, 2006. С. 25.

³ Симонов П. М. Федерализм: Конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах (сравнительное исследование). М. : Прометей, 2002. С. 18.

- идеологическую (теперь это уже совокупность идей, используемых для управления политическим действием);
- полицентрическую, фиксирующую множественность центров принятия решений в сфере управления;
- культурно-антропологическую, усматривающую в федерализме форму самоорганизации общества, согласования индивидуальных интересов;
- системную, подчеркивающую, что федерализм – это классическая совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов (субъектов), которые делегируют часть своих полномочий на вышестоящий уровень;
- институциональную, анализирующую федерализм как институт государственного управления с многоуровневой властью¹.

А. К. Родионова описывает федеративную систему в виде некой пирамиды (рисунок 1).

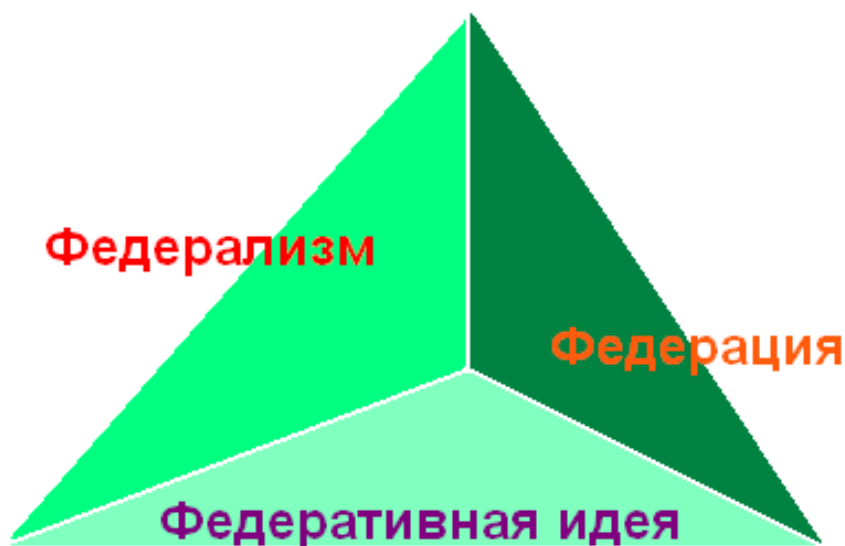


Рисунок 1 – Схема элементов федеративной системы

Для нее «федерация и федерализм – элементы федеративной системы, которые возникают параллельно при образовании федеративной системы под влиянием федеративной гражданской идеи». В свою очередь «процесс реализации федеративной гражданской идеи и федерации влечет

¹ Матафонова Ю. А. Федеративно-конфедеративный дуализм как вектор развития современного федерализма : монография. Чита : РНиУМЛ ЗабГУ, 2012. С. 7–9.

возникновение федерализма, который является третьим основным элементом федеративной системы, сохраняющим федеративную идею и федерацию»¹.

По нашему глубокому убеждению, в условиях нового этапа постмодернизационного развития пришло время не столько дифференцировать изучения федерализма по разным направлениям научных знаний, сколько собирать их.

Нам уже приходилось писать о важности представления структурных компонентов федерализма², которые автору в настоящее время, после нескольких лет исследований, видятся уже как звенья саморегулирующейся системы (рисунок 2). Это позволяет теоретически обосновать наличие множества вариантов федераций, каждая из которых есть продукт более или менее глубокой самонастройки социума.

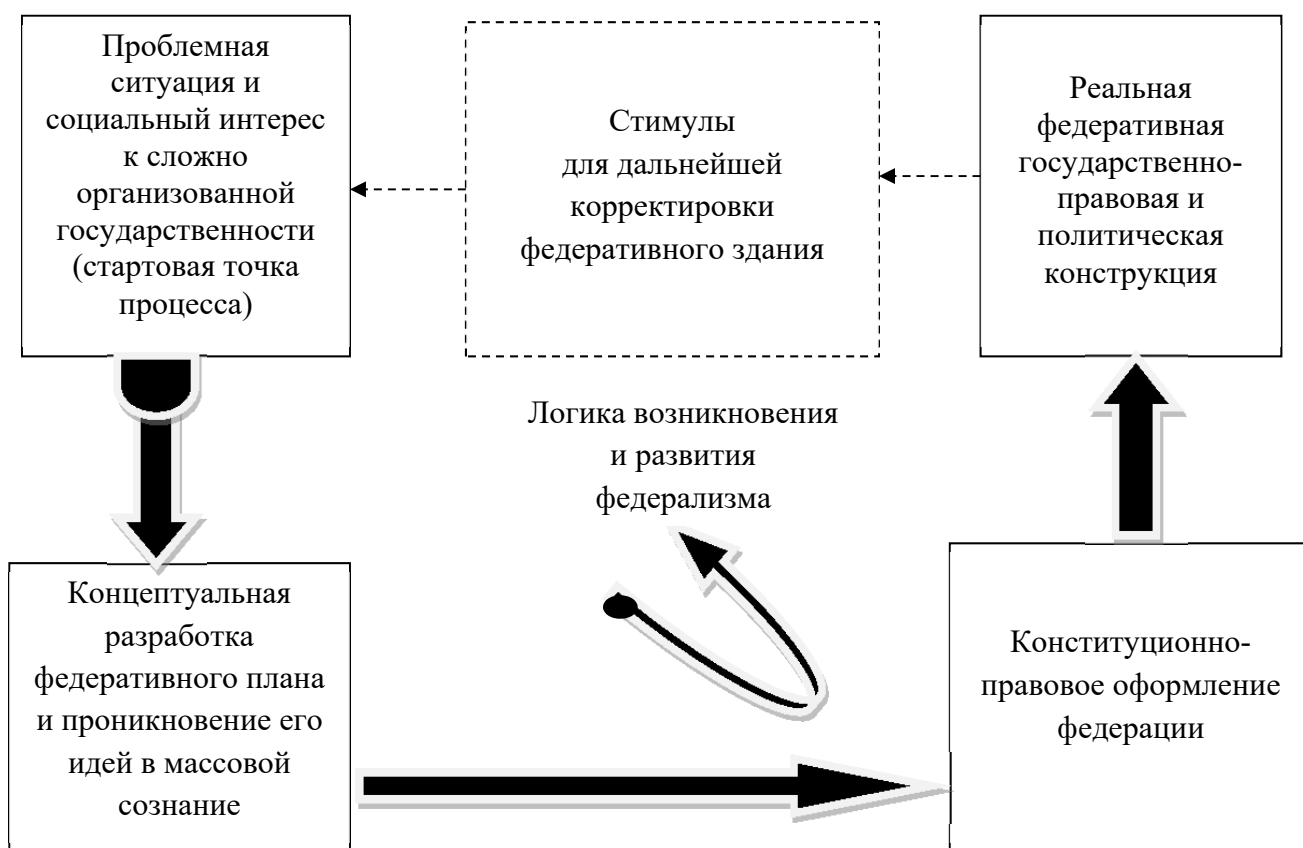


Рисунок 2 – Федерализм как саморегулирующаяся государственно-управленческая система

¹ Родионова А. К. Институциональные основы федерализма. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. С. 133–135.

² Малько А. В., Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Федерализм в историко-государствоведческом измерении // Государство и право. 2018. 2018. С. 118.

Например, появившаяся проблемная ситуация в управлении может быть в разной степени проблемной для конкретных социумов, и уже отсюда вытекают неодинаковые последствия при концептуальной разработке федеративного плана и овладении массами федеративной идеей. Конституционно правовое оформление федеративной государственности в еще большей степени таит в себе многообразие подходов, поскольку у каждого делегата или группы делегатов конституционного учредительного органа может быть свое мнение и плюрализм мнений требует их приведения к компромиссу. Наконец, жизнь вносит свои коррективы (и порой немалые) в учрежденную конституционную конструкцию. Более того, эта жизнь периодически (чаще или реже для разных социумов) ведет к появлению и новых стимулов (вызовов), и новых проблемных ситуаций, к которым федерации должны адаптироваться. Как это они делают – на основе полного или усеченного цикла описанных действий – это уже другой разговор.

Если же в работе этой замкнутой цепочки возникает сбой в любом из звеньев, она вступает в полосу кризиса и даже может прекратить свое существование. Таким образом, исходя из сказанного, мы бы определили **федерализм** как постоянно корректируемое территориально-административное, пространственно-властное состояние государства, связанное с известной самостоятельностью входящих в него единиц при несомненной подчиненности центру, основанное на общественном согласии по поводу этого и обеспеченное идеологическими, конституционными и организационными средствами. Иными словами, это состояние имеет динамический характер. Его параметры могут со временем меняться, и задача исследователей – тщательно изучать данное явление как в пространстве, так и во времени.

Для целостного изучения федерализма очень важно понимание момента его появления. Именно от этого первоначального события во многом зависит его дальнейшая судьба, особенности и динамика развития. При этом следует акцентировать внимание на индивидуальных чертах каждого случая. «Безусловно, в каждом конкретном государстве федерализация имеет свои

особенности: налицо различное сочетание предпосылок, причин и целей, определяющих учреждение либо нового государства, либо более сложной формы государственного устройства; по разному протекают процессы выработки компромиссов и юридического оформления федеративных отношений; в каждом конкретном случае в результате приспособления принципа федерализма к существующим историческим условиям вырабатывается его особая национальная модель»¹.

И. Н. Ившина предлагает рассматривать процесс учреждения федеративного государства как состоящий из нескольких стадий. Она выделяет отдельно предпосылки и причины, указывая, что «предпосылки... складываются длительно и предшествуют появлению причин. Причины же возникают относительно внезапно как реакция на меняющийся исторический контекст и всегда предполагают наличие определенных целей и мотивов у так называемых отцов федерации»².

Далее она полагает, что следует сформулировать понятие протофедерализма как «первоначальный этап становления федеративного государства, на протяжении которого происходят вызревание комплекса предпосылок федерализации, а также учреждение и апробация отдельных институтов федерализма, появившихся до момента конституционного оформления федеративных отношений»³. Иными словами, **исследователь предлагает включить комплекс предпосылок и причин в этап протофедерализма**, с чем мы не вполне согласны. Более того, нам не понятны временные рамки данного этапа, когда протофедерализм, например, для Швейцарии, США и Германии, отождествляется с конфедеративным состоянием государства. В результате этого получается, что длительность этого этапа «варьировалась от нескольких столетий в Швейцарии до нескольких лет

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 47–48.

² Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 98.

³ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 171.

в Соединенных Штатах Америки»¹. Главное же, с точки зрения логики, предпосылки как факторы долговременного действия должны предшествовать протофедерализму, они запускают механизм всего процесса. Что касается причин, то здесь, видимо, какие-то из них могут по времени совпадать с непосредственной подготовкой к федерализации, а какие-то – нет. По мнению И. Н. Ившиной, «уже по продолжительности стадии инициативы федерализации можно судить, с одной стороны, о серьезности и обоснованности намерений «отцов федерации», и общества в целом, а с другой о характере федерации...»². Однако не будем забывать о том, что все намного сложнее: по крайней мере продолжительность и степень успешности этапа протофедерализации связана не только с субъективными факторами, но и со значимостью и зрелостью факторов объективных. Так, как будет показано в последующих главах, наличие более зрелых и более благоприятных факторов для федерализации США обусловил динамизм и известный драматизм процесса. В то же время для Австралии недостаточная актуальность федеративной повестки привела к затянутости и многоходовому оформлению федеративной государственности, хотя все это и происходило без излишних конфликтов.

При этом не следует излишне рационализировать процесс протофедерализации. «В идеале эта деятельность должна осуществляться экспертами в области экономики, политологии, права, социологии, истории, международных отношений. Именно так поступали, например, британские власти в отношении федерируемых колоний: прежде чем принимать решение, каждый раз создавалось специальная комиссия...»³. Однако в реальности чаще всего проектирование новых государств носит инициативно-случайный характер: у отцов-основателей нет времени и возможностей для проработки различных сценариев, они опираются на интуицию и здравый смысл, и по возможности пытаются учитывать состояние общественного мнения.

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 172.

² Ившина И. Н. Федеративная форма государственного устройства: от идеи до конституционной нормы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 27.

³ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 184.

Наконец, в большей степени согласие с нашей стороны вызывает упоминание о двух главных этапах: конституционном закреплении федерализма и формировании федеративных институтов. В ходе конституционного закрепления артикулируется инициатива учреждения федерации и проводится аналитическая работа по изучению реальных возможностей ее учреждения; создается специальный орган, который составляет проект федеральной конституции; в дальнейшем возможно проведение в том или ином виде референдума о федеративном будущем или референдума по поводу текста конституции; возможна также стадия согласования принятых промежуточных или окончательных решений и документов на более высоком уровне власти; ключевой является процедура принятия конституции¹. Заключительную лепту в процесс федерализации вносит формирование органов власти в центре и в субъектах федерации, а также решение таких проблем, как возможное реформирование (расширение) федерации, возникновение двухуровневой системы права, установление порядка и процедур для предотвращения конфликтов². С учетом внесенных нами поправок процесс учреждения федеративного государства мог бы выглядеть следующим образом (рисунок 3).

Обобщая опыт федерализации различных стран можно было бы его классифицировать, например, как предлагает И. Н. Ившина, на основе принадлежности конкретной федеративного государства к той или иной правовой семье³. Однако нам представляется подобный подход явно недостаточным. Ведь механизм функционирования федерализма нельзя ограничить только правовыми факторами и правовой системой. Он намного сложнее и включает в себя властные структуры центрального уровня и уровня субъектов, политическую систему с входящими в нее партиями, СМИ, общественными организациями и общественным мнением (рисунок 4).

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 183–188.

² Ившина И. Н. Создание федеративного государства: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 193–242.

³ Ившина И. Н. Федерализация государств в различных правовых системах: общее и особенное // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5 (48). С. 789–796.



Рисунок 3 – Схема процесса учреждения федеративного государства (элементы анализа)

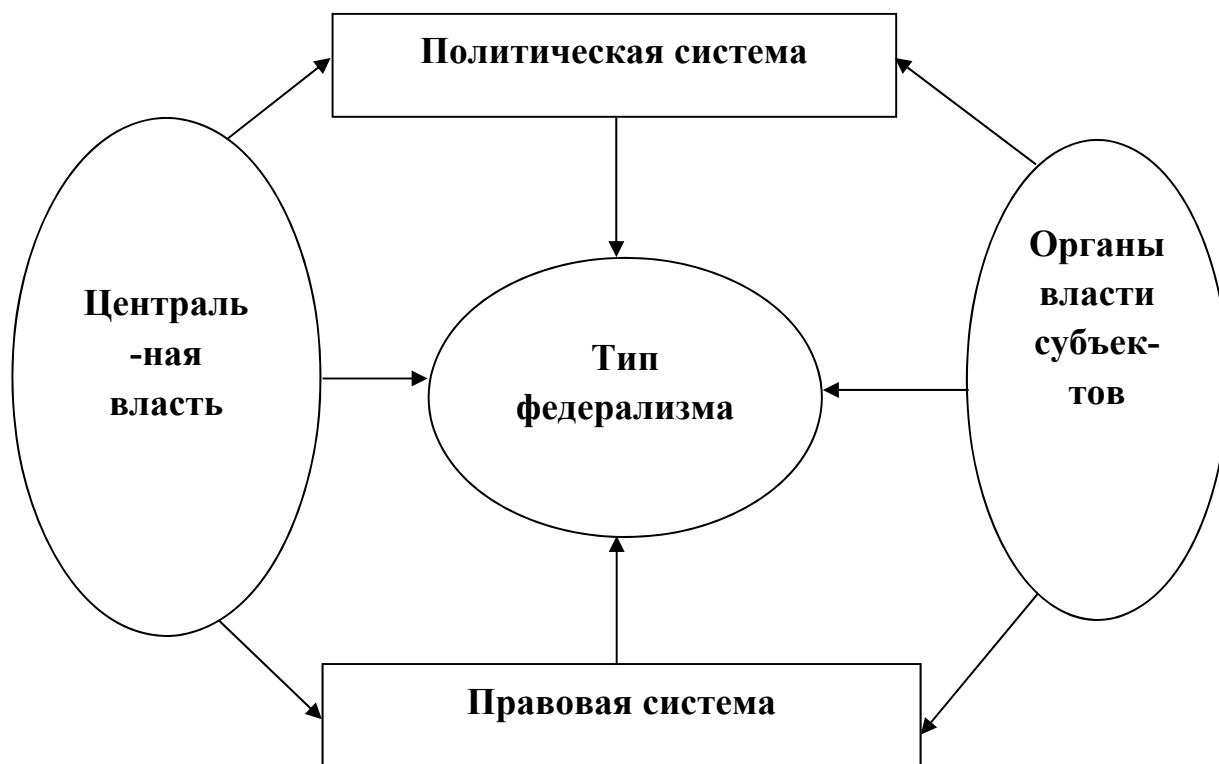


Рисунок 4 – Схема механизма функционирования федерализма

При этом могут возникать весьма сложные в теоретическом и практическом плане проблемы. Например, **вопрос о государственном суверенитете** и его делимости, или **тема субсидиарности** в системе внутригосударственных отношений. За многие годы возникали самые разные трактовки: о полной принадлежности суверенитета исключительно федеральному центру; о делимости суверенитета между уровнями власти; об ограниченном суверенитете субъектов, об участии субъектов в осуществлении общефедерального суверенитета; о синтетичности суверенитета. Как справедливо указывает Н. И. Грачев, каждая из этих концепций по своему права, отражая практику конституционно-правового строительства в конкретных странах на определенных этапах развития. Но при этом ни одна из них не может претендовать на универсальность¹.

¹ Грачев Н. И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12. 00. 01. Москва, 2009.

Нельзя не согласиться с Б. С. Эбзеевым, что сюжет о делимости суверенитета исторически носил конъюнктурный характер. Она «выставлялась дважды и оба раза с политическими целями. В эпоху Великой французской революции она использовалась с абсолютизмом для ограничения власти монарха... Второй раз эта теория служила обоснованием конституции союзного государства – создания в 1871 г. вокруг королевства Пруссия федеративного государства – Германской империи – из ряда независимых государств с немецким населением»¹. В федеративном государстве речь должна идти не о разделе суверенитета между федерацией в целом и ее субъектами, а о сосуществовании, взаимосвязи, взаимообусловленности и взаимодействии двух равноуровневых суверенитетов, каждый из которых (прежде всего во внутригосударственном аспекте) не может успешно реализовываться обособленно, в отрыве от другого»².

Другой важный вопрос – принцип субсидиарности, затрагивает чрезвычайно деликатную тему разделения полномочий между центром и субъектами. Субсидиарность как социально-философская категория появляется в трудах древних и средневековых авторов, а также в эпоху Нового времени, однако признание эта конструкция получает благодаря энциклики папы Пия XI «В сороковой год» (1931). В ней, в частности, говорилось о недопустимости «отнимать у отдельных лиц то, что последние могут выполнить собственными силами и мерами». Равным образом «однако нельзя передавать более значительной организации то, что может быть сделано меньшими и более слабыми обществами». Развивая это положение, следует отметить, что «принцип субсидиарности имеет двойной аспект применения: негативная субсидиарность требует вмешательства более крупных

¹ Эбзеев Б. С. Глобализация и становление транснационального конституционализма // Государство и право. 2017. № 1. С. 14.

² Тадевосян Э. В. Проблемы российского федерализма // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 148.

единиц в дела более мелких в тех случаях, когда последние нуждаются в помощи»¹.

Хотя с формальной точки зрения «субсидиарность – это ни централизующий, ни децентрализующий принцип, но скорее всего динамичный принцип...»², фактически он воспринимается как теоретическая конструкция, тяготеющая к ослаблению центральной власти. Между тем вопрос о балансе сил в системе государственного управления все же должен решаться не абстрактно, а с учетом возможностей конкретной страны. Такими же близкими к реальной жизни, многозначными должны быть и классификации федеративных государств.

Как справедливо отмечает М. Х. Фарукшин, в отечественной и зарубежной литературе очень часто используются такие понятия, как «**типы**», «**виды**», «**модели**» **федерализма**. При этом нельзя не согласиться с тем, что «под видом федерации понимается совокупность специфических черт, присущих именно данной федерации». Типом федерации следует считать «совокупность признаков, характерных для целой группы федераций»³. Иными словами, **федерации нескольких видов могут быть сгруппированы в тот или иной тип**.

Какие критерии при этом могут быть применены? Обычно упоминают об **административно-территориальных и национально-территориальных федерациях**, имея в виду, применяется ли принцип закрепления за национально-этническими общностями определенных территорий или нет. При этом высказывается точка зрения, что административно-территориальная федерация «позволяет избегать этнических конфликтов и регионального

¹ Пименова О. И. Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (на примере Российской Федерации) // Государство и право. 2017. № 4. С. 8.

² Пименова О. И. Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (на примере Российской Федерации) // Государство и право. 2017. № 4. С. 8.

³ Фарукшин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М. : Юрист, 2004. С. 52.

сепаративизма»¹, что не вполне верно. Стоит хотя бы вспомнить страницы истории США, Бразилии, Мексики, богатые региональным сепаратизмом.

Обращаясь к судьбе СССР, Югославии, Чехословакии, некоторые исследователи трактуют национально-территориальные федерации в осторожно-критическом ключе, забывая о том, что эти федерации все же существовали достаточно долго и распались не без помощи внешних сил. Кроме того, как отмечает И. А. Конюхова, существуют еще как конфликтогенные (Канада, Индия), так и относительно стабильные (Швейцария, Бельгия) национально-территориальные федеративные государства².

Другой известный принцип классификации федераций базируется на их правовой природе. Считается, что **договорные федерации** образовались «снизу», путем заключения некоего компромисса между субъектами, а **конституционные** – «сверху», при сильном влиянии центральных властей. Полагают, что США, Швейцария, Танзания – это договорные, а Германия, Индия, Пакистан, Мексика – конституционные. «Различая между договорными и конституционными федерациями в значительной мере условны. Так, в Бельгии федерация была окончательно утверждена внесением соответствующей поправки в конституцию в 1993 г., однако этому предшествовали напряженные переговоры (и договоренности) между сообществами, длившиеся около двух десятилетий. К тому же элементы договорного процесса и конституционного урегулирования могут развиваться параллельно»³.

В этой связи предполагается несколько иная классификация. Поскольку «чисто договорных, неконституционных федераций быть не может»⁴,

¹ Голубева Л. А., Черноков А. Э. Сравнительное государственное устройство СПб. : СПбИВЭСЭП, 2009. С. 272.

² Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития : монография. М. : Городец. 2004. С. 55.

³ Сравнительная политология / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной. М. : Аспект Пресс, 2015. С. 322.

⁴ Грачев Н. И., Эрмялиева Н. А. Суверенитет федеративного государства: проблемы теории и конституционного регулирования. Волгоград : Изд-во ВИЭСП, 2007. С. 96.

целесообразно подразделить их на конституционные, договорно-конституционные и конституционно-договорные. В первом случае федерации образовались в результате принятия или изменения конституции и продолжают развиваться на конституционно-законодательной основе без использования договоров и соглашений» (например, Индия). «Договорно-конституционные федерации учреждаются договором, но затем переходят на конституционную основу развития федеративных отношений» (СССР). Наиболее сложной оказывается траектория конституционно-договорных федераций, которые «учреждаются конституцией, но ее принятию предшествует договорный процесс... договорная форма(используется и в дальнейшем процессе) правового регулирования федеративных отношений...» (Австрия, ФРГ, Канада, Австралия, Швейцария)¹.

По нашему мнению, наиболее полную, универсальную классификацию федераций на основе 10 политико-правовых критериев представил известный российский политик и ученый О. В. Морозов. Проанализировав 24 федерации – от крохотных Сент-Китс и Невис и Коморских островов до гигантских по площади России, Канады, США, Бразилии, Австралии Индии, он обрисовал портрет наиболее типичной федерации: «конституционная, территориальная, централизованная федерация без права субъекта на выход из состава федерации, конституция которой была принята представительным органом, являющаяся по политическому режиму демократическим государством, по форме правления – президентской или парламентской республикой с двухпалатным парламентом, в структуре которого присутствуют палата, представляющая интересы субъектов федерации»². Однако при всей своей важности и полноте проведенного анализа, он все же по своему характеру

¹ Грачев Н. И., Эрмялиева Н. А. Суверенитет федеративного государства: проблемы теории и конституционного регулирования. Волгоград : Изд-во ВИЭСП, 2007. С. 95–96.

² Морозов О. В. Синоним федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств//Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2017. № 3. С. 36.

является статичным. Придание динамике позволяет оперирование таким понятием, как «модель».

Генезис конкретного вида федерализма может сказать нам значительно больше, чем традиционные методы классификации. Это чисто государствоведческий, а не социологический критерий. При этом наряду с упоминающимися иногда способами образования «снизу» и «сверху» мы бы выделили так называемый **смешанный способ генезиса**, когда федерация одновременно формируется как путем инициативы «снизу», так и благодаря разрешению или поощрению подобных действий «сверху». Скажем, в США и Швейцарии федеративные государства образовались только по инициативе «снизу», а Германия и СССР были созданы под давлением верхов (наиболее сильного государства или руководства монополюбно господствовавшей партии). Однако первопоселенческие доминионы-федерации (Канада, Австралия) – это плод совместных усилий элиты колоний Британской империи и имперского центра. То же самое можно сказать и об Индии, где поддержка, оказанная Лондоном стремлению индийского народа и его лидеров к независимости, была вынужденной.

В западной науке приветствуют подразделение федераций на «интегративные» или «приходящие к объединению» и «деволюционные», «сохраняющие объединение»¹. Имеется в виду, что в первом случае независимые государства создают федеративное государство, а во втором случае оно формируется из уже готового унитарного государства путем его федерализации. Однако мотивы, осуществление и последствия как федеративного синтеза, так и унитарной деволюции могут быть в каждом конкретном случае очень разными.

Много ли общего между объединением американских штатов и швейцарских кантонов или германских земель и австралийских колоний?

¹ Lenaerts K. Constitutionalism and The Many Faces of Federalism // American Journal of Comparative Law. 1990. Vol. 38, № 205; Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the US Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10 (4), № 19.

Не являются ли полярными случаями рождение Австрийской республики в результате распада Австро-Венгерской монархии и многоэтапная вяло протекавшая федерализация Бельгии? Наконец, если взять за некий образец деволюцию в Великобритании, то насколько близки (а вернее, далеки) от него административная регионализация жестко унитарной Франции и уже давно сформировавшиеся регионалистские государства в Италии и Испании?

Очевидно, что для рассмотрения многочисленных оригинальных случаев федерализации (как состоявшейся, так и ныне осуществляемой) удобно оперировать таким понятием, как «модель». Этот термин широко используется при описании различных параметров федеративных отношений¹.

«По-видимому, понятие «модель» условно можно использовать при характеристике как типов, так и видов федерализма»². Модель рассматривается специалистами как система, исследование которой служит средством для получения информации о другой системе³. Примерно аналогичное понимание этого термина дает и словарь Ожегова: схема какого-то физического объекта или явления⁴. Высказывается мнение, что «модель федерализма характеризуется прежде всего спецификой разделения государственной власти по вертикали между центром и его субъектами»⁵.

Другая точка зрения исходит из того, что «категория модели федерализма рассматривается как научная абстракция, включающая как тип политико-территориального устройства государства, так и тип организации и функционирования государственной власти»⁶.

¹Заметина Т. В. Конституционные основы российского государственного федерализма : учеб. пособие. Саратов : Наука, 2019. С. 9.

²Фарукшин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М. : Юристъ, 2004. С. 52.

³Уёмов А. И. Логические основы метода моделирования. М. : Мысль, 1971. С. 48.

⁴Толковый словарь Ожегова. URL: <http://www.вокабула.рф/словари/толковый-словарь-ожегова/модель> (дата обращения: 25.08.2019).

⁵Курилкина О. А. и др. Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 13.

⁶Сафонов В. Е., Миряшева Е. В. Сравнительно-правовое исследование федерализма в историко-правовом и конституционном измерении // История государства и права. 2017. № 17. С. 28.

Заметим, что понятие «модель» сейчас начинает использоваться и в конституционном праве. Так, Т. Я. Хабриева справедливо указывает, что «понятие конституционной модели... – это не типологическая формационная характеристика...». Иными словами, этот термин имеет более конкретное, функциональное наполнение». Конституционная модель может быть представлена и несколькими конституциями, обладающими единством содержательных признаков, как модель конституции союзной советской республики, и в единичном варианте, если некоторые основные черты конституции характеризуются значительной спецификой, отражающей новое решение конституционных проблем»¹.

Между тем, термин «модель» применительно к федерализму трактуется весьма произвольно, без должного логического обоснования. Например, он может ассоциироваться с историческими периодами федерализма. В интерпретации А. Родионовой в нашей стране существовали модель фантомного федерализма в 1917–1990 гг., безинтеграционная модель в 1990-е гг. и императивная модель после 2000 г. Согласно ее гипотезе «модели федерализма возникают в результате появления монополистически-активного одного или нескольких признаков федерализма»². Другой автор приводит еще более длинный список, упоминая монистическую, дуалистическую, координированную, кооперативную, договорную, субсидиарную модели³, смешивая разные основания для классификации. Если термин «монистический федерализм» используется крайне редко (преимущественно в отношении самых первых шагов федерализма в США в 1790-е гг.), то дуалистический и кооперативный федерализм характеризует разные стадии его развития не только в США, но и других странах. Понятие «договорной» федерализм описывает способ его становления, а не этап развития, в то время как «субсидиарный» федерализм указывает на новейшую и модную тенденцию

¹ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука, 2016. С. 41–42.

² Родионова А. Основные модели российского федерализма // Обозреватель-Observer. 2008. № 1. С. 30.

³ Юсубов Э. С. Федерализм в России и за рубежом. Томск : Изд-во науч.-техн. лит., 2005. С. 38.

делегирования полномочий тому уровню власти, который лучше справляется с выполнением поставленной задачи.

Поэтому употребляя словесную конструкцию «модель», лучше иметь в виду, что она должна описывать некую структуру отношений, относящихся к федерализму, свойственных, например, каждой стране. Как раз страноведческого подхода в исследовании федерализма нашей науке и не хватает. Полностью следует согласиться с позицией, что «каждое федеративное государство уникально, следовательно, используя метод сравнительного анализа, можно выделить ряд так называемых моделей федерализма, каждая из которых отражает историческую, национальную, политическую и иную специфику конкретной федерации, определяя общие и особенные черты организации государственной жизни»¹.

Солидаризируясь с тем, что «в теории и на практике реальная модель представляет собой неразрывное единство общего и особенного», следует уточнить ее составные части. Например, можно ли признать тезис о том, что «основу любой модели федерализма представляют принципы, раскрывающие сущность федеративной структуры, которые определяют особенности федеративной структуры и ее механизмов»²?

Мы предлагаем иное построение модели. **Модель**, если она отображает процесс общественного развития в конкретном социуме по поводу территориального управления государством, **должна, по возможности, интегрировать в себе как прошлое, так и настоящее, демонстрируя динамику развития.** Мы полагаем, что в **структуру модели** входят исходные факторы оказавшие влияние на формирование государства (рисунок 5). При этом следует помнить, что становление федераций обусловлено «воздействием широкой совокупности природных, духовно-культурных, экономических, социальных, политических и собственно юридических факторов...»³.

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства : сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 28.

² Сафонов В. Е., Миряшева Е. В. Сравнительно-правовое исследование федерализма // История государства и права. 2017. № 17. С. 28.

³ Любашиц В. А., Разуваев Н. В. Эволюция государства: историческая динамика и теоретическая модель : монография. М. : ИНФРА-М, 2018. С. 18.

В наших теоретических построениях мы особо идентифицируем: стратегический – природно-ресурсный фактор, описывающий, с одной стороны, положение государства по отношению к другим, а с другой – его обеспеченность материальными условиями для нормальной жизни; оборонный фактор, т.е. его способность себя защищать; хозяйственный и этноконфессиональный факторы. Крайне важен фактор массового сознания, поскольку он проливал ответ на готовность и неготовность населения к федерализации.

Нами первоначально высказывалась мысль, что среди важнейших сущностных характеристик модели выступает функциональная классификация, которая реализуется в направленности развития (центробежной, центростремительной, сбалансированной)¹. Однако проведенное нами дополнительное исследование² показывает, что следует говорить в более точном смысле о конституционном федеративном процессе, а он включает в себя не просто общий государственный вектор, но и его «рисунок», т.е. последовательность (сочетание) его отдельных фаз и их скорость – продолжительность.

Мы также уточнили, что генезисная классификация для модели федерализма описывает, проще говоря, способ рождения федеративного государства: 1) по инициативе элит и при равнодушии масс; 2) по инициативе элит, но при согласии и даже участии масс; 3) комбинированным способом (в том числе при санкционировании властями колониальных империй, что особенно свойственно зависимым федерациям – доминион зависимым); 4) совместными усилиями нескольких внутренних центров сил (например, общенациональными партиями и регионами).

¹ Малько А.В., Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Федерализм в историко-государствоведческом измерении // Государство и право.–2018.–№12.–С.121.

² Гуляков А.Д. Конституционный федеративный процесс: сущностные характеристики и национально-государственные особенности (сравнительное исследование) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2021. № 2. С. 5–15.

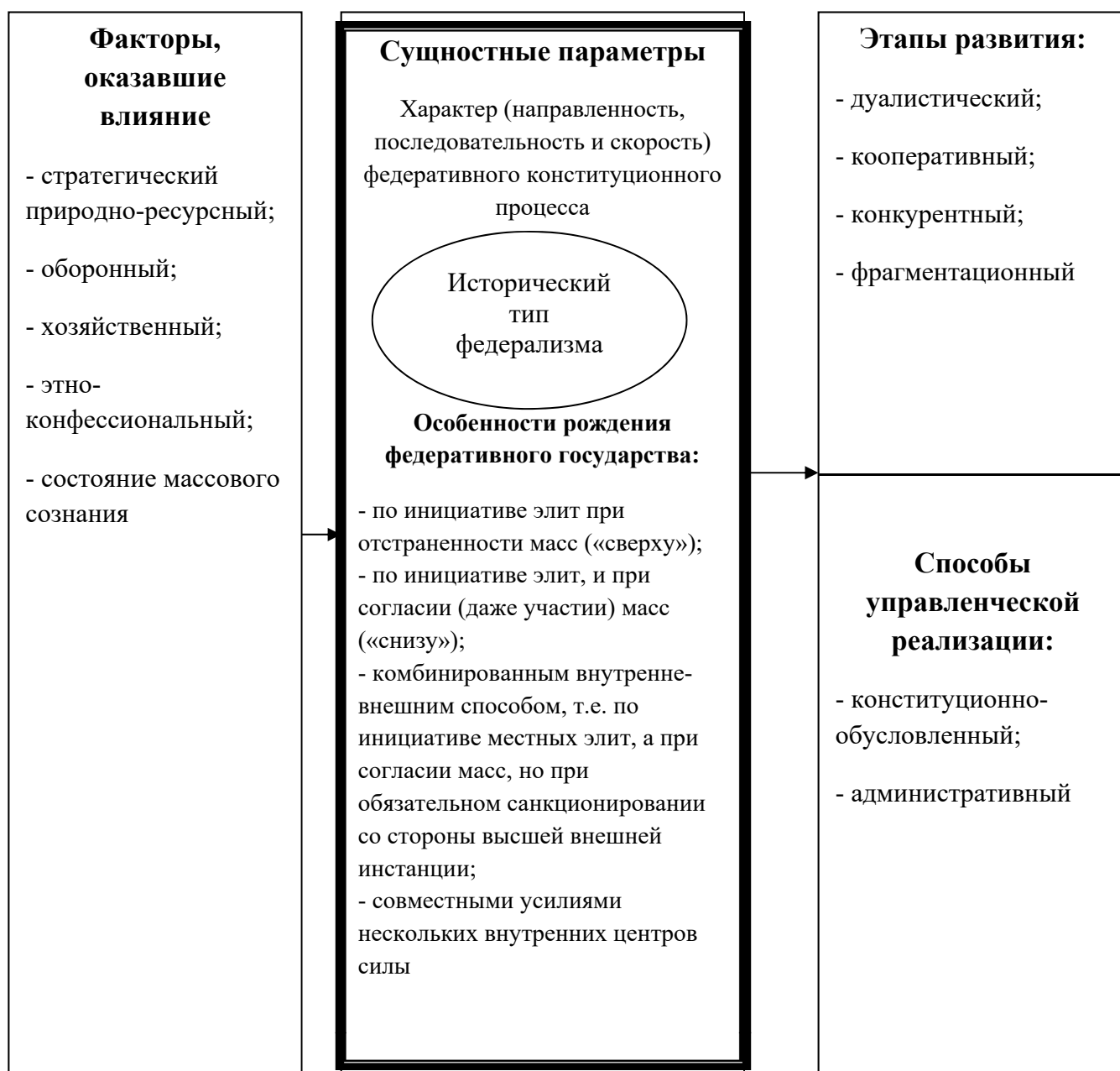


Рисунок 5 – Схема модели федерализма

Наконец, по нашему мнению, модель федерализма должна включать как этапы развития федерализма (а они для разных стран примерно одинаковые, только имеют разную длительность), так и способы управленческой реализации (т.е. обусловленный конституцией или реальным распределением управленческих функций с уступкой их субъектам – так называемый административный федерализм).

Индивидуализируя изучение федерализма на материалах конкретных стран, мы вместе с тем не можем не попытаться сделать некоторые обобщения,

сгруппировав модели (там, где это возможно) по отдельным направлениям. Так, целесообразно говорить о такой весьма представительной группе стран (США, Канада, Австралия), которые представляют англо-американский переселенческий федерализм. Модели здесь разные, но основа у них единая – англоязычное общество с высокой гражданской активностью.

В то же время нам весьма трудно говорить о каком-либо типологическом единстве, кроме как их географической близости, соседних европейских стран – Германии, Австрии, Швейцарии. В первом случае страна проделала очень сложную эволюцию, но ее постимперский демократический федерализм характеризуется умеренным уровнем централизации. В то же время швейцарский и австрийский федерализм – это полярные случаи в плане влияния федерального центра, имеющие различный генезис. Явными, четко выраженными особенностями обладает федерализм в Индии: он одновременно успешный (что является редкостью для развивающегося мира) и высокоцентрализованный.

Как меняется федерализм? Технология этих изменений призвана показать так называемые средства или инструменты. Средства, которые могут применяться для формирования и регулирования федеративных отношений многообразны. В них задействованы сегменты не только правовой, но и государственной и политической жизни. Эти средства имеют разнообразные воплощения (таблица 3).

Таблица 3 – Средства регулирования федеративных отношений

Наименование средств	Формы воплощения
Начальные средства	
Государственно-проектирующие	Конституционные проекты
Конституционно-устанавливающие	Конституции
Конституционно-утверждающие	Процедура ратификации конституционных документов
Политически обеспечивающие	Памфлеты, статьи, продукция политической пропаганды

Окончание таблицы 3

Наименование средств	Формы воплощения
Последующие средства	
Конституционно -изменяющие	Конституционные поправки
Конституционно-интерпретирующие	Решения судов, в том числе верховных и конституционных
Статутные	Законы, конституционные законы
Государственно-регулирующие	Подзаконные акты, решения исполнительной власти
Политически-мобилизующие	Решения, опирающиеся на официальную пропаганду, властный нажим
Политически-консенсуальные	Решения, опирающиеся на общественный консенсус, психологию конформизма и скрытую пропаганду

Таким образом, для комплексного, всестороннего исследования федерализма, как и для его создания и поддержания функционирования в нормальном режиме, требуется широкий набор аналитических процедур, начиная с историко-государствоведческих и историко-правовых, включающих также теоретико-правовые и конституционно-правовые и завершающихся идейно-политическим и политико-системным анализом.

РАЗДЕЛ 2
ИСТОКИ И МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ГЛАВА 1. СЛОЖНОСОСТАВНЫЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЪЕДИНЕНИЯ
В ДОИНДУСТРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВАХ

Федеративные государства являются продуктом длительной и сложной эволюции. Невозможно представить их возникновение в условиях дефицита материальных благ и элементарно организованного общества и государства. Предшественником федераций стали многосоставные государственные образования в их многочисленных формах. Наиболее заметной, можно сказать монументальной, среди них стала империя.

Как известно, первые государства возникают в IV–III тыс. до н.э. в Древнем Египте и Месопотамии, но были они относительно небольшими по площади и простыми по своей структуре управления¹. Несомненно, что материальный прогресс, связанный с переходом от использования бронзы к технике железа, начавшийся в конце II тыс. до н.э. и растянувшийся на все I тыс. до н.э., создал новые дополнительные возможности для успешного хозяйственного развития и ведения войн.

Первые сложносоставные государства в виде империй охватывают территории («миры-экономики», по выражению Ф. Броделя), которые были самодостаточными, с внутренними связями и обменами, создававшими

¹ Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 9, 16–17.

определенное органическое единство¹. Однако юристы и политологи, как правило, абстрагируются от экономических факторов².

Среди признаков империй они указывают не только на значительность территории, но и на включение многих народов, наличие единого вероисповедания или сильной советской идеологии (С. Н. Бабурин)³, полупрозрачность границ, вокруг которых располагаются более слабые государства (Г. Мюнклер)⁴. И. В. Бахлов акцентирует внимание на сложносоставной характер имперских государств и разнообразие методов управления – при этом, в отличие от федераций, для них не свойственна полицентричность⁵.

Феномен империи чрезвычайно разнообразен по своим конкретным формам и разбросан по многим историческим эпохам.

Однако наибольший интерес для государствоведов, историков, политологов представляют так называемые мировые империи, которые являются большой редкостью. Они, отличаясь исключительными масштабами своих территорий и устойчивостью государственно-правовых режимов, оказали уникальное воздействие на мировую историю. Самой долговременной империей оказался Китай, развивавшийся в достаточно благоприятных условиях геополитической изоляции.

Внешние границы его с трех сторон света имели природную, естественную защиту, а кочевники приходили преимущественно с севера. Сформировавшаяся в III в. до н.э. империя, будучи этнически и цивилизационно однородной, не

¹ Бродель Ф. Время мира. М. : Прогресс, 1992. С. 41, 48.

² Гуляков А. Д. От империи к федеративному государству (сравнительный историко-государствоведческий очерк) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Право и государство. 2017. № 3-4. С. 186–196.

³ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб. : Магистр, 2005. С. 117.

⁴ Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. От Древнего Рима до США. М. : Кучково поле, 2015. С. 24–31.

⁵ Бахлов И. В. От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. Саранск : Изд-во Мордов.ун-та, 2004. С. 41.

испытывая религиозного раскола и опираясь на просвещенную бюрократию, просуществовала до начала XX в. (т.е. свыше 2000 лет).

Для китайской цивилизации были свойственны такие стратегически ценные качества, как понимание необходимости порядка в обществе и жесткой субординации, бережливость и запасливость как индивидуального хозяина, так и государства, разумная сдержанность верхов в бытовом отношении, отсутствие злобной агрессивности при невысоком социальном престиже военного дела¹.

Имперское строительство на Западе имело ту особенность, что в Античном обществе уровень товарно-денежных отношений был, как правило, выше, равным образом как выше была развитость ремесла и особенно торговли (морской и сухопутной). При отсутствии высокоприбыльного ирригационного земледелия изначально размеры государств были меньше, чем на Востоке, а процесс их консолидации затруднен. Тем не менее иногда все же удавалось создавать империи, как это произошло с Древним Римом. Его трансформация из города-государства в центр союза племен и территорий на Апеннинском полуострове, существующий на основе неравноправных двусторонних договоров², завершилась созданием сильно коммерциализированной империи в бассейне Средиземного моря, использовавшей долгое время псевдодемократический фасад. Эта империя нашла свое продолжение в Византийском государстве, которое вопреки своей стратегической незащищенности (в том числе и обширным открытым границам) просуществовало около тысячи лет. Будучи цивилизационным мостом между Западом и Востоком, Византия обладала более сложной государственной организацией, мощным чиновничеством, как и в Китае, отличалась эволюционным встраиванием в феодальную модель развития³. Мировой империей по своим масштабам и влиянию на ход истории следует признать и

¹ Дельнов А. А. Большой исторический путеводитель. М. : ЭКСМО, 2008. С. 13–15.

² Евсеенко Т. П. От общины к сложной государственности в античном Средиземноморье. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. С. 144–160.

³ История Византии : в 3 т. / отв. ред. С. Д. Сказкин. М. : Наука, 1967. Т. 3. С. 306.

Российское государство, энергично осуществлявшее экспансию по разным направлениям с XVI в.

Однако наряду с удачными вариантами имперского строительства следует помнить и о неудачных. Так называемые ситуационные империи, как правило, не переживали своих создателей. Так, империя Карла Великого (768–814) не смогла существовать в условиях хозяйственной автаркии и слабых коммуникаций раннего средневековья. Даже уникальная по своим масштабам держава Александра Македонского, попытавшаяся объединить Запад и Восток, не смогла сохранить свою целостность.

Впрочем, бывает и так, что империя существует достаточно долго, но при этом, будучи слишком сложно организованной, не является достаточно эффективной. Именно так случилось со Священной Римской империей германской нации, представляющей из себя тип империи-конфедерации, о которой будет сказано впоследствии.

Наконец, особой разновидностью являлись колониальные империи. Их структура в виде европейского ядра и удаленной, разбросанной по планете колониальной периферии, разделенной от ядра морским пространством, создавала трудности в управлении. Первые империи – испанская и португальская, стали возникать с XV в., хотя наиболее значимые успехи в имперском строительстве приходятся на чисто буржуазный XIX в., т.е. лежат за пределами доиндустриальной эпохи.

Однако, кроме империй, существовали сложносоставные государства иных размеров и форм. Все их мы можем объединить понятием «**союзы государств**». В отличие от империй это были организационно подвижные территориальные образования, которые состояли из суверенных единиц. Эти союзы потенциально отличались неустойчивостью и обладали шансом как превратиться в обычные унитарное государство, так и подвергнуться распаду.

В Древней Греции имели место как религиозные союзы (например, для управления доходами храмов), так и военно-политические союзы – симмахии (с гегемонией одного, главного члена), а также тесные объединения более или

менее равных государств на основе общего гражданства – симполитии¹. По описанию Страбона, организация последних была довольно разумной. В Ликийский союз входило 23 города. Совместные дела решались на общем собрании в одном из наиболее удобно расположенных городов. Наибольшие города имели по три голоса, средние – по два, прочие – по одному. Собрание избирало правителя и должностных лиц. Собрание решало прежде всего внешнеполитические вопросы. «...федерация ликийцев была организована очень тесно, теснее даже в некоторых отношениях, чем новые федеративные образования Швейцарии или Северной Америки»².

В отличие от Древней Греции, так и не сумевшей эффективно консолидировать свои многочисленные полисы в единое целое, на Апеннинском полуострове Рим использовал систему союзнических связей, построенную на основе двухсторонних, преимущественно неравноправных договоров. В наиболее благоприятных случаях союзные муниципии сохраняли полное внутреннее самоуправление, а их жители приобретали римское гражданство без права занимать выборные должности в Риме. В других ситуациях так называемые «сдавшиеся общины» управлялись присланными из Рима префектами³.

Подобная **гегемонистская симмахия** не была, естественно, федерацией, а неким подобием сложносоставного государства, продвигающимся в направлении унитарной империи. Древний Рим в зените своего могущества с его 50-миллионным населением и огромной территорией уже не мог использовать элементы федерализма да и не видел в этом необходимости.

В средневековье, когда в Европе доминировали средние и небольшие государства и господствовала система вассалитета-сюзеренитета, практика союзнических отношений не прекратилась. Правда, союзы городов, лишенных

¹ Жилин А. А. Теория союзного государства. Киев : Тип. И. И. Чоколова, 1912. С. 120–121.

² Жилин А. А. Теория союзного государства. Киев : Тип. И. И. Чоколова. С. 121–122.

³ Евсеенко Т. П. От общины к сложной государственности в античном Средиземноморье. СПб. : Пресс, 2005. С. 141–145.

феодалами и королями в своей основе былой самостоятельности, стали большой редкостью.

В Италии в Средние века во многом благодаря римским папам возникали коалиции городов. Григорий VII выступил организатором подобных коалиций вокруг Рима, в Тоскане, в Апулии, вокруг Милана. Наиболее известным союзом была Ломбардская лига (1164–1183), которая вела борьбу с притязаниями германского императора Фридриха Барбароссы. Она организационно была весьма несовершенна. «В ней не было центрального правительства, управляющего внешними делами союза. Договор о союзе требовал лишь обещания сообща вести войну против императора, и в нем даже не было определено, какое количество войска должно выставить каждое государство»¹.

Любопытное объединение городов складывается в районе Балтийского моря. В отличие от портовых городов Апеннинского полуострова, которые отчаянно конкурировали друг с другом, здесь в 1241 г. Гамбург и Любек заключают между собой союз, к которому вскоре присоединяются Брауншвейг, а затем Бремен. «Столицей Ганзы стал Любек, где раз в три года собирались союзные сеймы и хранился архив. К началу XIV в. в состав союза вошло 85 городов, объединившихся в четыре округа. Ганзейские конторы открыты были в Лондоне, Брюге, Бергене и Новгороде – соответственно основным рынкам, где велась внешняя торговля союза»².

Правда, есть и противоположное мнение, что Ганзейский союз не являлся ни полноценным государством, ни союзом государств. «Города, его образовывавшие, входом в состав различных государств и лишь для защиты своей торговли составили соглашение между собой и организовали общее управление известными делами и общие военные силы. Состав этого союза постоянно менялся...»³.

¹ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 412–413.

² Кагарлицкий Б. От империй – к империализму. Государство и возникновение буржуазной цивилизации. М. : Высш. шк. экономики, 2010. С. 70.

³ Жилин А. А. Теория союзного государства. Киев : Тип. И. И. Чоколова, 1912. С. 130.

Особой формой союзнических, конфедеративных связей выступает **личная уния**, «где каждое государство сохраняет свое обособленное существование и суверенную власть, но имеет с другим или другими государствами общего монарха, причем этот монарх не есть глава унии, а в каждом отдельном государстве лишь глава данного отдельного государства»¹.

Например, Речь Посполитая являлась дуалистической монархией, созданной в результате заключения династической унии. Первоначально Кревская уния 1385 г. оформляла союз Литвы и Польши через брак юной польской королевы Ядвиги и литовского князя Ягайло. «Эта уния предусматривала включение Великого княжества Литовского в состав Польского государства на положении провинции»². Брак этот был инициирован польскими прелатами, магнатами и шляхтой и сопровождался очередными ограничениями королевской власти. Начиная еще с **Кошицкого привилея 1374 г.**, заключенного отцом Ядвиги Людовиком Венгерским, польские феодалы заставляли слабую королевскую власть идти им на уступки³. В союзе двух государств более компактная и развитая Польша стремилась занять роль старшего партнера. Условия Кревской унии «предусматривали фактическую инкорпорацию Литвы в состав польского государства, обращение литовцев-язычников в католицизм, создание сети католических епископств, приходов и монастырей, предоставление широких привилегий всей католической знати и соответственно дискриминацию православных». Однако на деле инкорпорация оказалась не столь уж простым делом. Ей сопротивлялся управляющий Литвой двоюродный брат Ягайло-Витовт. В дальнейшем после его смерти литовская знать также старалась отстаивать свои интересы. Борьба сторонников и противников инкорпорации «продолжалась не одно десятилетие, и противоречия разрешались таким образом, что избранный литовско-русской знатью

¹ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 315.

² Ливанцев К. Е. Сословно-представительная монархия в Польше, ее сущность и особенности (II половина XIV – конец XVI в.). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. С. 18.

³ Любавский М. К. История западных славян. М. : Вече, 2004. С. 353–358.

независимый от Польши великий князь всякий раз позднее избирался и польским королем»¹.

В XVI в. вследствие укрепления в системе сословно-представительской монархии шляхетского сословия, которое пытается играть самостоятельную по отношению к магнатам и королю роль, закладываются основы «шляхетской демократии». «Причины по которым польская шляхта не смогла создать централизованное феодальное государство, кажется, не изучались в достаточной мере; катастрофа этого класса ставит проблему, которая в современной историографии еще по-настоящему не решена»². Но именно этот аномальный политический режим своей нестабильностью обеспечил печальную судьбу Польскому государству, которое не сумело добиться стратегических преимуществ даже в результате полной интеграции Польши и Литвы благодаря заключению Люблинской унии в 1569 г.

Сама уния, разработанная незадолго до смерти последнего из представителей польско-литовской династии Ягеллонов, была инициирована шляхтичами-реформаторами. В условиях затянувшейся Ливонской войны с Россией королевская власть отчаянно нуждалась в средствах, а руководители шляхты стремились в целях успешности войны оптимизировать структуру и финансы государства. Уния предусматривала «объединение сеймов двух стран, совместные выборы короля, введение единой монеты, проведение общей внутренней и внешней политики. Украинские земли включались в состав Польского королевства». В Литве «сохранялись отдельная армия, казна, судебная система, традиционные государственные и земские должности, старые законы. Шляхта, однако, наделялась теми же правами, что и шляхта Польши»³.

Уния трансформировала подобие двухчленной конфедерации в своеобразное унитарное государство в виде дворянской республики

¹ История южных и западных славян : в 2 т. Т. 1: Средние века и Новое время / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 162.

² Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М. : Территория будущего, 2010. С. 260.

³ История южных и западных славян : в 2 т. Т. 1: Средние века и Новое время / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 185–186.

с номинальным королем, в котором никакого этнического и религиозного слияния населения не произошло и большинство жителей восточных провинций составляли православные. «...в этническом и языковом отношении поляками в объединенном польском государстве были менее половины жителей. «Колониальный» характер помещичьего класса на востоке и юго-востоке отражался в величине их владений... В начале XVII в. империя Вишневицких в Восточной Украине включала земли с 230 тысячами подданных, проживавших на них. В XVIII в. семья Потоцких на Украине владела почти 3 миллионами акров; дом Радзивиллов в Литве обладал поместьями, которые оценивались примерно в 10 миллионов акров»¹. Глубокая имущественная дифференциация среди земельного господствующего класса², а значит, и отсутствие должной солидарности между магнатами и беднейшими слоями шляхты, слабость торгового и городского элементов обусловили постепенное экономическое и политическое угасание Речи Посполитной уже со второй половины XVIII в.

Гораздо более успешно осуществлялось государственное строительство на Британских островах. **Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии** – это другая разновидность династической унии. В этом случае не существовало никакого изначального формального равноправия между интегрирующимися территориальными единицами. Шотландский король Яков VI, успешный в консолидации отсталой страны, занял английский престол в силу династического вакуума как праправнук основателя династии Тюдоров – Генриха VII. Однако фактическая интеграция Шотландии в Англию завершилась формальным объединением только через столетие, уже при новой династии, после двух буржуазных революций. Англия усилила свое фактическое доминирование на Британских островах к началу XVIII в. Для легитимации этого доминирования и недопущения непризнания шотландцами предстоящего перехода престола к Ганноверской династии требовалось найти с шотландцами

¹ Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М. : Территория будущего, 2010. С. 265.

² История государства и права славянских народов / авт.-сост. И. Н. Кузнецов. М. : Новое знание, 2004. С. 307.

компромисс. Он и был выработан: «шотландцы сохраняли свою веру и судебное законодательство, вдобавок приобретая равные с англичанами торговые права. Взамен от них требовалось представительство в лондонском парламенте»¹. Роспуск шотландского парламента как возможного источника сепаратизма сопровождался скорее всего коррупционными вливаниями со стороны английских властей. Впрочем, верно и то, что к тому времени шотландская элита освоилась с элементами английской культуры, обычаями и образованием. В дальнейшем многие успешные жители Шотландии выиграли от системы английского государственного патронажа и расширения британской колониальной империи через службу в армии и работу в Ост-Индской компании².

По-иному сложилась судьба Ирландии в сложносоставном британском королевстве. Католическое большинство населения, симпатизировавшее свергнутому Якову II Стюарту, всегда являлось проблемой для Лондона. Поэтому Лимерикский договор от 3 октября 1691 г., предусматривавший освобождение католиков при вступлении в должность от принесения присяги протестантской короне, был тут же нарушен. По указу от 24 декабря 1691 г. католикам запрещалось занимать государственные должности и заседать в парламенте. Акт 1720 г. передал законодательные полномочия по Ирландии британскому парламенту, а лорд-наместник получил право роспуска ирландского представительного органа. В 1728 г. католики были лишены уже не только пассивного, но и активного избирательного права.

Однако в 1782 г. британские власти в связи с ростом национального самосознания и негативным примером Американской революции 1775–1783 гг. вынуждены провести конституционную реформу, возвращая ирландскому парламенту его законодательные права. Правда, «ее значение ослаблялось тем, что, имея единого монарха в Англии и Ирландии, представителем короны на острове был лорд-лейтенант, который назначался

¹ Дэниел К. Англия. История страны. М. : ЭКСМО, 2007. С. 256.

² Black J. A. History of the British Isles. Houndmills, Basingstoke, 2003. P. 157–158.

британским правительством, а также он имел право контролировать ирландскую исполнительную власть»¹.

Однако британские власти, допуская конституционную реформу 1782 г., вряд ли могли предвидеть Великую французскую революцию 1789–1794 гг. и дестабилизирующие последствия для системы международных отношений и внутривосточной ситуации революционных войн Франции, которая была готова поддержать ирландских сепаратистов. Восстание лета 1798 г. в Ирландии было подавлено, но реальная опасность для единства Великобритании существовала. Это единство лондонское правительство во главе с У. Питтом-младшим было готово обеспечить путем конституирования государственного Союза Объединенного Королевства Великобритании и Ирландии. Путем упразднения ирландского парламента и присоединения 100 делегатов-ирландцев к общебританскому парламенту католическое ирландское большинство превращалось в британское меньшинство. При этом по вопросу об уравнивании католиков в правах с протестантами в британских верхах существовали разные мнения. Более того, еще предстояло сломить сопротивление противников Союза среди протестантов в ирландском парламенте². Тем не менее объединение состоялось и вступило в силу с 1 января 1801 г.

Три государства в Средневековой Европе ближе других приблизились к федеративной государственности, но все же так и не стали федерациями. Мы уже упоминали о Священной Римской империи германской нации. «С точки зрения фактической империя представляла подчас слабо связанную конфедерацию государств, в которой наиболее крупные государства пользовались полным суверенитетом. Но рассматриваемая с точки зрения чисто

¹ Мирошников А. В. Ирландское национальное движение 1782–1793 гг. Хронология, организация, персоналии. Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 1998. С. 8.

² Smyth J. The Act of Union and 'public opinion // ReVol. ution, Counter-ReVol. ution and Union. Ireland in the 1790's. Cambridge, 2000. P. 146–148.

юридической имперской конституция несла в себе два элемента: момент единства, представленный императором, и момент разделения, выразившийся в обширной местной самостоятельности и в федералистском устройстве имперского рейхстага»¹.

Эта империя изначально страдала от неумеренно активной внешней политики² при том, что она была неоднородной в этнотерриториальном отношении. В нее в первое время «входили Германия, большая часть Италии, Бургундское королевство Арелат (с 1034 г.), завоеванные земли полабских славян и вассальная Чехия»³. Основу ее составляли этнические герцогства (Швабия, Бавария, Франкония, Саксония), которые объединяла фигура выборного короля, получавшего впоследствии императорскую корону из рук римского папы. Круг избирателей со временем расширился, а это усиливало междуусобные конфликты и приводило к возведению на престол конкурирующих монархов⁴. Золотая Булла 1356 г. внесла некоторый порядок в процедуру: правом участия в выборах были официально наделены только 7 крупнейших князей-курфюрстов, что закрепило олигархический режим и конфедеративный характер империи.

Ключевой для жизни средневековой Германии документ преимущественно регулировал статус и права курфюрстов-избирателей.

Он фиксировал последовательность голосования, которое был призван осуществлять архиепископ Майнцский, последовательность размещения курфюрстов по отношению к императору за столом и на заседаниях, придворные обязанности каждого курфюрста. Оговаривались полномочия пфальцграфа Рейнского и герцога Саксонского на временное управление областями соответственно франкского и саксонского права в случае вакантного имперского

¹ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 653.

² Колесницкий Н. Ф. «Священная Римская империя»: притязания и действительность. М. : Наука, 1977. С. 191–192.

³ Балакин В. Д. Происхождение Священной Римской империи // Вопросы истории. 1998. № 10. С. 148.

⁴ Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза. М.:ИНФРА-М, 2014. С.42.

престола. Подтверждался судебный иммунитет жителей Богемского (Чешского) королевства, которые не могли быть вызваны в судебные учреждения империи. Этот же судебный иммунитет распространялся отныне и на подданных трех других светских курфюрстов. Все князья-избиратели имели полное право на владение недрами в своих имениях.

В Золотой Булле регулировались также вопросы безопасности и целостности империи. Запрещались какие-либо союзы между городами и частными лицами. Частные войны допускались только с извещением за три дня. Убийство или покушение на убийство курфюрста каралось так же строго, как и оскорбление императора – казнью мечом с конфискацией всего имущества, а в отношении сыновей заговорщиков применялось полное, а в отношении дочерей – частичное лишение права наследования. В целях внутригосударственной стабильности не допускалось раздробления владений курфюрстов¹.

Несомненно, что Золотая Булла не только подтвердила, но и усугубила конфедеративный статус империи. Это государство не имело даже несомненного центра своей консолидации, поскольку избрание императора осуществлялось во Франкфурте, его коронация проводилась в Ахене, а местом заседания первого королевского сейма был призван быть Нюрнберг. Номенклатура и полномочия имперских учреждений и должностных лиц также не способствовала централизации государства.

Имперский сейм (Рейхстаг), состоявший на поздних этапах своей истории из трех коллегий – курфюрстов, обычных князей и городов, формально имел широкие полномочия при принятии имперских законов, но «отсутствие общеимперских исполнительных органов сводило эту законодательную инициативу на нет»². Имперский Суд, в котором заседали назначенцы

¹ Золотая булла. URL: [1356//http://www.vostlil.info/Texts/Dokumenty/Germany/XN/Bulla1356/text.phtml?id=57](http://www.vostlil.info/Texts/Dokumenty/Germany/XN/Bulla1356/text.phtml?id=57) (дата обращения: 20.01.2019).

² Мильская Л. Т., Рутенбург В. И. История Европы : в 3 т. Т. III: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). М. : Наука, 1993. С. 199.

императора, курфюрстов и региональных сеймов конкурировал с сугубо императорской структурой-Имперским надворным советом. Эрцканцлер Германии в лице архиепископа Майнцкого контролировал Имперскую канцелярию, а его заместитель, назначаемый императором, курировал другой схожий по функциям орган – Имперскую тайную надворную канцелярию. Финансовая система была неэффективной: уклонение от выполнения налоговых обязательств государствами-членами практически никак не наказывалось¹. Сама же империя к концу XVIII в. превратилась в чудовищный анахронизм недисциплинированной совокупности до 300 территорий².

Таким образом, беспрецедентная многоформатность структурных элементов (начиная с курфюршеств и крупных княжеств и заканчивая карликовыми территориальными образованиями) при поразительной долговечности сепаратизма делала германский конгломерат государств трудным, почти невозможным объектом для реформирования.

Тип республиканских конфедераций в Европе до конца XVIII в. был представлен союзом швейцарских кантонов и Соединенными Провинциями Нидерланды.

Соглашение 1291 г. трех лесных кантонов Ури, Швиц и Нидвальден о союзе положили начало Швейцарской Конфедерации. «Стороны, заключившие договор, обещали друг другу взаимную поддержку в случае насилия изнутри и извне, определяли способы третейского разбирательства в случае споров друг с другом и обязывались к повиновению законной власти и судьям. Правда, последние не имели право приходить извне и покупать свою должность. Таким образом, союз, созданный ради сохранения мира, очерчивал контуры единой территории с общим правовым статусом. Этот статус сводился к подчинению непосредственно императору, или, говоря по-современному, к

¹ Лексин И. В. Государственное устройство федерации в составе Европейского Союза. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 50.

² Гуляков А. Д. Элементы федерализма в доиндустриальных государствах (сравнительно-государствоведческий очерк) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // История государства и права. 2016. № 4. С. 10–15.

самоуправлению и региональной автономии при исключительном верховенстве империи...»¹.

Слабость Священной Римской империи германской нации, раздираемой особенно на рубеже XIII–XIV вв. внутренними противоречиями, помогла консолидации швейцарских кантонов. Тем более их стратегическое значение как путь транзита с открытием перевала Сен-Готард в 1230 г. возрастает.

Увеличивается спрос на мясную и сырную продукцию самих кантонов. В 1315 г. к союзу присоединяется Обвальден, в 1332 г. – Люцерн. В 1351 г. Цюрих заключает союз с лесными кантонами. На следующий год в качестве 6-й и 7-й земли Гларус и Цуг оказываются частью Конфедерации. К началу XVI в. союз состоит уже из 13 членов и в результате успешной войны с герцогом Бургундским Карлом Смелым в 1476–1477 гг. становится реальной силой в европейской политике.

В процессе территориального роста усложняется архитектура союза. Некоторые из его членов, как, например, Цюрих и Берн, сохраняют право заключать другие союзы. С 1415 г. в результате успешных действий против Австрии возникают первые **фогства** – совместно управляемые территории. Со второй половины XIV в. происходит институционализация собраний представителей кантонов с императивными мандатами – **татзанцунгов**, которые происходят в среднем один раз в год. При этом при вынесении решений обычно практиковался принцип большинства, это же правило применялось и в третейских судах. «Но сделать дальнейшие уступки не позволяла воля отдельных кантонов к самоутверждению. До конца Старой Конфедерации, наступившего в 1798 г., при рассмотрении остальных дел, особенно в щекотливой ситуации проведения союзной ревизии, следовало достичь согласия всех участников, что нередко оказывалось безнадежным предприятием»². Наряду с рутинными вопросами – принятием годового отчета, который представляли фогты совместно управляемых территорий, а также

¹ Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 14.

² Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 35.

избранием должностных лиц, у татзанцунгов появлялись более широкие полномочия: долговые обязательства и процедуры наложения ареста на имущество, вопросы торгового права, регулирование монетной системы, общая внешняя и военная политика.

Внутри самих кантонов-областей причудливо переплетались элементы демократии и олигархии. С середины XIII в. впервые упоминаются мирские всходы, ближе к середине XV в. возникает прецедент признания права народа на референдум. С XVI в. распространяется собственно референдум по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики¹. Городские кантоны, пользуясь своим экономическим преимуществом, оказывали давление на сельскую округу, но полностью игнорировать ее мнение не могли. «Если важнейшие интересы города – верховная власть в судебной, налоговой и военной сферах – оставались обеспеченными, то заведенный административный порядок исполнялся во взаимодействии со слоем сельских уважаемых людей, на который ландфогты опирались и при избрании своих помощников»². В целом же городские кантоны выступали за усиление связей внутри конфедеративного союза, а кантоны с преобладающей сельской округой были против подобных инициатив³.

Религиозные противоречия XVI–XVII вв. не прошли мимо Швейцарии. Триумфальная проповедническая деятельность Цвингли в Цюрихе вызвала симпатию в Берне, Базеле и Шафхаузене, но одновременно пять внутренних кантонов – Ури, Швиц, Унтервальден, Люцен и Цуг – категорически выступили против цвинглианства. **Швейцарским элитам хватило прагматизма, чтобы не быть вовлеченными в общеевропейскую Тридцатилетнюю войну (1618–1648),** развернувшуюся между католиками и протестантами, но впоследствии внутренних локальных войн им избежать не удалось. **В первой Вильмергенской войне 1656 г.** победу одержали католические кантоны, что

¹ Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб., 1900. С. 5–8.

² Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 41.

³ Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 42.

позволило сохранить статус-кво во внутрисююзных отношениях. **Во Второй Вильмергенской войне в 1712 г.** удача оказалась на стороне протестантских кантонов, которые получили контроль над совместно управляемыми территориями в Конфедерации, но основы союза при этом не были разрушены. Возможно, конфедеративный характер объединения швейцарских кантонов сохранялся бы и дальше, однако новая международная обстановка и начало эпохи модернизации изменили ситуацию.

Ситуация в конце XVIII в. изменилась и для другой республиканской конфедерации – Соединенных Провинций Нидерланды. Из всех государств союзнического типа, существовавших в XVI–XVIII вв., оно оказалось наиболее процветающим. Будучи продуктом Нидерландской буржуазной революции, это государство олицетворяло интересы местного купечества и отчасти дворянства конкретных городов и небольших областей. Оно имело конфедеративную основу с определенными, слабо выраженными элементами федерализма.

Утрехтская уния 1579 г. предусматривала создание союза 7 провинций, которые отказались от своих суверенных прав только в нескольких областях: обороны, налогообложения в целях обороны, внешней политики. Однако на практике созданная конфедерация превратилась в несколько более консолидированный союз автономных территориальных единиц. Принцип единогласия далеко не всегда соблюдался. Особенно после 1590 г. принцип совместной политики был распространен на такие сферы, как мореплавание, управление завоеванными территориями, церковные дела и колониальная экспансия. Но Соединенные Провинции не были федерацией. Теоретически они являлись коллективом провинций, на практике – институционально они были выстроены под сильнейшую провинцию – Голландию.

Главный орган государства – Генеральные штаты, имел небольшое представительство от провинций – от 2 до 6 человек. Обычно в совокупности встречалось 10–20 делегатов и нередко представители одной-двух провинций отсутствовали. Председательская должность еженедельно замещалась на

ротационной основе между провинциями¹. Кроме того, существовали другие центральные коллегии. В частности, Государственный Совет собирался там же, где и Генеральные штаты – в Гааге, в составе 12 делегатов (3 – от Голландии, по 2 – от Фрисландии, Зеландии и Гельдерна и по одному – от трех оставшихся провинций). До 1627 г. в нем присутствовали и два представителя от Великобритании. После 1588 г. этот орган лишился внешнеполитических функций крепостями и генералистскими землями, находившимися в общем управлении провинций².

Существовали также общее финансовое ведомство, адмиралтейские коллегии, ответственные за флот, сбор пошлин, береговую охрану, строительство военных кораблей, набор моряков³. Можно согласиться с А. А. Яценко, что два ведущих органа власти этого государства воплощали разные начала: Генеральные штаты – конфедеративное, Государственный Совет – федеративное⁴.

Соединенные Провинции Нидерланды не являлись полноценной, типичной республикой. С одной стороны, у них была крайне узкая электоральная база и ими управлял олигархический патрициат. С другой стороны, в лице статхаудеров из дома принцев Оранских – Нассау государство имело сильное авторитарное начало. «Они занимали крупные должности в провинциях, посты председателя Государственного совета, командующего армией и флота, «главного гаранта соблюдения истинной веры», играли важную роль в ведении внешнеполитических дел Республики. Не имевшие четко определенных прав, искусно лавируя в полной противоречий и конфликтов политической жизни страны, заигрывая с народными массами, они олицетворяли монархический элемент»⁵.

¹ Israel J. I. The Dutch Republic. Its rise, Greatness and Fall. 1477–1806. New York, 1995. P. 276–277.

² Israel J. I. The Dutch Republic. Its rise, Greatness and Fall. 1477–1806. New York, 1995. P. 293–294.

³ Israel J. I. The Dutch Republic. Its rise, Greatness and Fall. 1477–1806. New York, 1995. P. 295.

⁴ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 642.

⁵ Мильская Л. Т., Рутенбург В. И. История Европы : в 3 т. Т. III: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). М. : Наука, 1993. С. 195.

Реальными конкурентами статхаудеров являлись **великие пенсионарии**, возглавлявшие исполнительную власть Голландии – крупнейшей провинции в союзе. Они же возглавили и Генеральные штаты. Вокруг этих двух ключевых государств группировались две противоположные политические силы. Поддерживавшие статхаудеров оранжисты – аристократы, состоявшие на военной службе, выступали за унитарную монархию, наступательную внешнюю политику и ориентировались на Англию. Представители купеческой олигархии – «республиканцы», были настроены более миролюбиво и были заинтересованы в торговых связях, прежде всего с Францией. Они, отстаивая принцип суверенности провинций, стремились ослабить власть Генеральных штатов. «Партии поочередно брали верх одна над другой, что сопровождалось тяжелыми кризисами в системе государственного управления. При этом внешнеполитическая ситуация в момент перехода власти имела решающее значение»¹. Закономерно, что в состоянии неустойчивого равновесия политических сил изменить выбранную когда-то, в конце XVI в., конфедеративную форму государственного устройства было практически невозможно.

Закономерно, что государство, как и общество, прodelывает эволюцию от более простых к более сложным формам. Точнее было бы сказать, что по мере образования на земном шаре новых государств среди них наряду с простыми формами государственности появляются и более сложно организованные феномены. При этом нельзя не обратить внимание, как правило, на недостаточную устойчивость сложносоставных государств. В природе этих государств были заложены две противоположные тенденции – централизация и децентрализация. Придерживаться им золотой середины было достаточно сложно. Видимо, для этого не было необходимых общественных

¹ Шатохина-Мордвинцева Г. А. История Нидерландов. М. : Дрофа, 2007. С. 169.

условий. Л. Ф. Болтенкова, хотя и стремится сделать идею федерализма максимально древней, тем не менее признает, что «имеющиеся научные данные позволяют скорее говорить об отсутствии признаков федерализма» в эпоху античности. «Значительную роль здесь играло завоевание, либо другие формы подчинения»¹.

Империи были наиболее централизованны, а союзы городов (общин) отличались децентрализацией и неустойчивостью (таблица 4).

Таблица 4 – Основные формы сложносоставных государств в доиндустриальную эпоху

Формы	Особенности построения, функционирования или выполнения своих задач
1	2
<i>Империи</i> – крупные сложносоставные государства, обладающие центром и периферией с полупрозрачными границами, оказывающие доминирование на соседние страны с полиэтничным и иногда поликонфессиональным населением, в управлении которых используется сильная светская и (или) религиозная идеология.	
Межрегиональные (в том числе исторически первые) империи	
Древний Египет в период Нового царства	Объединяли соседние регионы в рамках единого географически целого или соседние страны, отличаясь при этом умеренной стабильностью режима
Персидская держава Ахеменидов	
Империя Великих Моголов	
Мировые империи	
Древний Рим	Имели всемирно историческое значение и отличались исключительной стабильностью
Византия	
Императорский Китай	
Российская империя	
Ситуационные (исторически недолговечные) империи	
Империя Карла Великого	Чаще всего не могли пережить своих создателей
Империя Александра Македонского	
Империя-конфедерация (смешанная форма)	
Священная Римская империя германской нации	Это наиболее сложноорганизованные и потенциально рыхлые империи

¹ Болтенкова Л. Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств. М. : Изд-во РАГС, 2006. С. 70.

Окончание таблицы 4

1	2
Колониальные империи	Владения, расширенные по всему миру и отделенные от центра управления морскими пространствами
<i>Союзы государств</i> – организационно подвижные территориальные образования, состоящие из суверенных единиц с возможностями как к централизации (унитарности), так и децентрализации (распаду)	
Союзы античных (древнегреческих) полисов: – религиозные – военно-политические (симмахии и симполитии)	Были призваны решать преимущественно тактические задачи объединения городов-государств и не обеспечили реальной интеграции Древней Греции
Гегемонистская симмахия, перерастающая в унитарную империю (Древний Рим)	Оказалась эффективной формой объединения племен и территорий на Аппенинском полуострове
Союзы средневековых городов: – лиги итальянских городов – Ганзейский союз	Оказались редким исключением на карте средневековой Европы. Причем скрепленный морской торговлей Панзейский союз оказался более эффективным, чем недолговечные военно-политические по своему характеру лиги итальянских городов
Монархические унии: – Речь Посполитая – Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	Продemonстрировали относительную длительность своего существования, но с разным историческим результатом. Коммерциализированное королевство Великобритании и Северной Ирландии стало более успешным государством, чем дворянско-магнатская Речь Посполитая
Республиканские конфедерации: – Швейцарская конфедерация (до конца XVIII в.) – Соединенные Провинции Нидерландов	Конфедерация швейцарских кантонов в силу своей геополитической недоступности и элементов кантонального демократизма оказалась более устойчивой, чем коммерциализированные, урбанистические Соединенные Провинции Нидерланды, управляемые патрициатом

Однако даже наиболее удачную и зрелую форму сложносоставного государства в виде высокоцентрализованной конфедерации республиканских провинций постигла недолгая двухвековая фаза процветания. Соединенные

Провинции Нидерландов стали добычей революционной, а затем наполеоновской Франции.

Однако после краха империи Бонапарта здесь была восстановлена не прежняя конфедерация провинций, а унитарная монархия. Таким образом, в доиндустриальную эпоху был накоплен известный опыт по организации сложносоставных государств, но создать устойчивую конструкцию, в корне отличавшуюся от унитаризма, не удалось.

ГЛАВА 2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ФЕДЕРАЦИЙ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИХ РАЗВИТИЯ

С переходом от аграрного общества к индустриальному качественно меняется и государство. Доиндустриальное государство опиралось на весьма ограниченные ресурсы и слабые коммуникационные связи. Как правило, оно было весьма примитивным по своей организации, хотя в отдельные моменты истории были накоплены некоторые крупницы интересного опыта сложносоставных государственных структур. Был ли он в последующем востребован? Однозначно ответить сложно. Во всяком случае о нем знали, но поступали отнюдь не всегда согласно апробированным лекалам, а экспериментировали исходя из потребностей времени.

Западные специалисты полагают, что современное общество возникло чуть ли не пять столетий тому назад – в эпоху Великих географических открытий. Одна из весьма распространенных точек зрения заключается в том, что капиталистическая «мир-экономика» с неравноправными торговыми отношениями между центром и периферией и постоянной погоней за прибылями появилась только в течение «долгого XVI века»¹.

¹ Валлерстайн И. Мир-Система Модерна III. Вторая эпоха великой экспансии капиталистического мира-экономики, 1730–1840-е годы. М. : Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. С. 12–13.

Начинается также переход к националистскому государству. До середины XVII в. «в международных делах доминировали транснациональные империи, феодальные организации автономных королевств и города-государства... Империи и королевства могли только развивать военную силу и не обладали способностью поддерживать внутренний правопорядок и лояльность большинства населения... Города-государства обладали большей способностью поддерживать лояльность граждан, но не имели особых возможностей усиливать свою военную мощь»¹.

После образования первых централизованных государств в XV в. (Франции, Англии, Испании) и Реформации XVI в., когда церковь оказалась инкорпорирована в абсолютистскую форму правления², ход общественного развития ускоряется.

Целый ряд обстоятельств, начинавших последовательно проявляться в различных сферах жизни с конца XV в., постепенно складываются к концу XVIII в. в некое единое целое и подготавливают общество к коренной трансформации. Достижения эпохи Возрождения и эпохи Просвещения, повышение грамотности, успехи естественных наук и материализма качественно преобразуют духовный мир людей. Подрыв религиозной монополии католической церкви благодаря начавшейся в XVI в. Реформации содействует последующей рационализации сознания и известному религиозному скепсису, активизирует профессиональные амбиции индивидов.

Важным фактором перехода к инновационному государственному строительству стало возникновение элементов гражданственности или гражданской самоорганизации в канун модернизации. Во Франции во второй половине XVIII в. возникло несколько разновидностей общественных объединений, автономных по отношению к государству. Это были салоны, масонские ложи, клубы, литературные общества. Частично стали выходить из-

¹ Любашиц В. Я., Разуваев Н. В. Эволюция государства, историческая динамика и теоретическая модель : монография. М. : РИОР-ИНФРА-М, 2018. С. 320–321.

² Любашиц В. Я., Разуваев Н. В. Эволюция государства, историческая динамика и теоретическая модель : монография. М. : РИОР-ИНФРА-М, 2018. С. 321–322.

под жесткого государственного контроля столичные и провинциальные академии и даже торговые палаты¹. В Великобритании, получила феноменальное развитие печать, в борьбе за свободу которой значительная часть населения проявила чудеса гражданской активности². В английских колониях Северной Америки в авангарде гражданских действий выступила торговая элита, протестовавшая против намерений подвергнуть колонии налогообложению³. Так, пусть и точечно, но в некоторых анклавах западного мира незадолго до Американской и Французской революций конца XVIII в. наблюдалась политизация общества.

Государство с установлением абсолютистских порядков в XVI–XVII вв., опираясь на возникшую бюрократию, энергично начинает вмешиваться во многие сферы жизни. В сфере экономики массовый ввоз драгоценных металлов, последовавший за Великими географическими открытиями конца XV – XVI вв., и начало колониальной экспансии за пределы Европы содействуют концентрации капиталов и накоплению технологических инноваций на фоне развивающегося мануфактурного производства, что готовит общество к качественному хозяйственному прорыву⁴. В конце концов этот прорыв и происходит в 1780-е гг. с изобретением паровой машины, открывшей дорогу индустриальной экономике.

Так начиналась **модернизация**, т.е. осовременивание общества. В сфере государства и права она была сразу же отмечена двумя выдающимися событиями – **Американской революцией** (1775–1783), протекавшей в форме Войны за независимость североамериканских колоний от британской метрополии, и **Великой французской революцией** (1789–1794).

¹ Кожокин Е. М. История бедного капитализма. Франция XVIII – первой половины XIX века. М. : РОССПЭН, 2005. С. 50–51.

² Rude G. Wilkes and Liberty. London, 1983. P. 105.

³ Саломатин А. Ю. Основные этапы формирования гражданского общества в США. Середина XVIII – начало XX в. // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 3. С. 2.

⁴ Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М. : Норма, 2013. С. 137–138.

На примере США и Франции, где революции произошли практически одновременно, можно сказать, что **политическая модернизация реализовалась в двух вариантах – консенсусном и насильственном. Американский вариант революционных преобразований был консервативным по своей сути, щадящим для ее участников и одновременно конформистским.** Численность противников революции-лоялистов вряд ли превышала 10 %, и действовали они разрозненно, не представляя единой силы¹.

Иное дело **революция во Франции.** Она была отмечена волнами террора как в отношении ее противников, так и сторонников², попавших в жернова превентивных и последующих репрессий, ставших жертвами внутриполитической борьбы.

США и Франция стали антиподами не только в плане методов осуществления революции, но и государственного строительства. Если США – это первопроходец федерализма, то Франция – страна классического унитаризма. США, будучи наиболее привлекательным и для англоязычных первопоселенцев, разбросанных по анклавам на Атлантическом побережье, не могли претендовать на создание жесткой государственной конструкции. Для этого не было ни сил, ни средств, ни субъективных желаний со стороны жителей. Разностатусность колоний, их непохожий социально-экономический и этнический состав также этому препятствовали. Обширные возможности для заселения западных земель делали государственное насилие малоэффективным.

Иное дело Франция – крупнейшая и богатейшая страна в Европе с мощным бюрократическим аппаратом, многочисленным амбициозным дворянством и многовековыми успехами в преодолении региональных различий. У французов просто и мысли не могло возникнуть о необходимости или желательности дисперсии власти между ее различными уровнями.

Первые Конституции в США и Франции (1787 и 1791) осуществили его первоначальное правовое оформление модернизации. Волна дальнейшей конституционализации в XIX в., распространившаяся по Европе и Америке,

¹ Ушаков В. А. Американский лоялизм. М. : Наука, 1989. С. 145, 156, 157.

² Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Якобинская республика и ее крушение. Л. : Изд-во ЛГУ, 1983. С. 118.

придала этому процессу общемировой масштаб. Государственный аппарат, который стал теперь функционировать на основе принципа разделения властей, оказался не только более демократично, но и рационально построен с учетом функциональной дифференциации. Постепенно осуществлялась его профессионализация: вместо кланового или элитного отбора, а также вознаграждения за партийно-политическую лояльность стал действовать принцип приглашения на государственную службу по деловым качествам. В Великобритании подобная кадровая реформа была проведена в 1870-е гг., в США – в 1880-е гг.

Однако более важным нам представляется то, что **модернизация государства** была связана не только с осовремениванием государственного механизма (т.е. введением разделения властей, установлением обязанностей и прав граждан, закрепленных в конституциях), но и с **пространственной властной дифференциацией в виде разделения полномочий между центром и регионами**. Иными словами, в эпоху модернизации складываются предпосылки для создания федеративных государств (рисунок 6).

Для того чтобы смог возникнуть более сложный тип государства, чем это было в доиндустриальную эпоху, необходимо было осуществить ряд условий, связанных с демократизацией всей общественной жизни (включая политизацию социума, создание гражданского общества и правового государства). При этом вовсе не обязательно, что все эти закономерности модернизации должны были привести к федерализации. Они лишь делали возможным начало данного процесса.

«Форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка, неустойчива и слаба; для своего более или менее нормального функционирования она требует совсем исключительного духа законности и привычки населения к повиновению законам и в особенности решениям беспристрастного суда, разрешающего конфликты между центральной и местными властями»¹.

¹ Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. С. 786.

**Проявления
(закономерности)
модернизации
в политико-правовой
сфере**



**Рисунок 6 – Схема проявления модернизации
и возможность возникновения федеративных отношений**

Даже когда у того или иного общества были все основания перейти к нему, оно не всегда было готово воспользоваться этим шансом. Вспомним провалившуюся попытку федерализовать Испанию в ходе ее пятой по счету революции 1868–1874 гг. со стороны радикальных элементов¹. Некоторыми итальянскими общественными деятелями также обсуждался вопрос о желательности федеративной схемы государственного управления², но на практике возобладал жесткий унитаризм, инициированный королем Пьемонта – объединителем Италии.

В Южной и Центральной Америке движение к федерализму началось вскоре после образования США, в ходе длительной национально-освободительной борьбы испанских колоний за свое освобождение (1810–1826), но оно не было изначально успешным. Первой о создании федерации объявила Венесуэла (1811) – ее Конституция очень сильно напоминала американскую³, и это государство после 1831 г. в своем первоначальном виде благополучно просуществовало до наших дней. Менее успешным оказалось создание Соединенных Провинций Центральной Америки в 1815 г., которые распались в 1840 г. Подобное же фиаско ожидало Великую Колумбию, просуществовавшую только до 1831 г. Федерация Соединенных Штатов Колумбии длилась с 1863 по 1886 г. Мимолетный след в истории оставила Конфедерация Перу и Боливии (1836–1839).

Между тем федеративный проект был весьма популярен среди отцов-основателей новых государств. До начала Войны за независимость его выдвигал Ф. Миранда, а в ходе национально-освободительной борьбы – С. Боливар. «Эту идею поддерживали перуанец Вискардо, чилийцы М. де Росас и Х. де Этания, в Центральной Америке – Х. дель Балле.

¹ История Европы. Т. 5: От французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. М. : Наука, 2000. С. 443–445.

² Яхимович З. П. Концепция федерализма и политические реалии Рисорджименто. К вопросу об исторической эволюции федерализма и национальных типах // Опыт Европейского федерализма. История и современность. М., 2002. С. 12–15.

³ Линч Дж. Революция в Испанской Америке, 1808–1826. М. : Прогресс, 1979. С. 209.

Ее сторонниками стали и виднейшие деятели войны за независимость – Монтегудо, Сан-Мартин, Бельграно, О' Хиггинс и др.»¹.

Однако после победы над Испанией в антиколониальной борьбе в конце 1820-х гг. федерализация первоначально служила ширмой, которая скрывала острые внутренние социально-культурные противоречия. За федерализм могли выступать как либералы, имея негативную память об авторитарной метрополии, так и традиционистски настроенные ремесленники и мануфактуристы, выступавшие с позиций локального протекционизма, опасавшиеся фритредерского попустительства со стороны центрального правительства. Федерализм мог также отвечать интересам местной, сепаратистски настроенной олигархии². Это только потом, со второй половины XIX в. расклад внутривнутриполитических сил упростился, и процесс федерализации стал входить в нормальное демократическое русло.

В Аргентине после демонтажа диктатуры Х. М. Росаса в 1853 г. была принята новая Конституция, которая использовала правовой опыт многих стран – Испании, Швейцарии, Чили, Франции, но прежде всего США. Формально, в духе американского федерализма, остаточные полномочия принадлежали субъектам, но фактически федерация была более централизованной. В частности, положения конституций отдельных штатов «должны были укладываться в нормы общенациональной конституции. Для пресечения сепаратизма национальному правительству вменялось в обязанность в случае необходимости осуществить «интервенцию» в дела провинций: вводить осадное положение, приостанавливать действие конституционных гарантий, посылать федеральные войска, устранять незаконно установленную власть»³.

Чисто формальное утверждение федеративного государства, учрежденного в 1824 г. в составе 19 штатов, наблюдалось и в Мексике.

¹ Федоров М. В. Политическая мысль в Латинской Америке в период войны за независимость (1810–1826) // Правоведение. 1979. № 4. С. 71.

² Посконина О. История Латинской Америки (до XX века). М. : Весь мир, 2005. С. 186–188.

³ Альперович М. С., Слезкин Л. Ю. История Латинской Америки (с древнейших времен до начала XX в.). М. : Высш. шк., 1981. С. 126.

Первоначально «мексиканский федерализм, как, впрочем, и федерализм других латиноамериканских стран, стал источником национальной слабости и межрегионального соперничества, раскалывавших государство»¹. Однако после принятия новой, более демократичной Конституции 1857 г. и прекращения иностранной интервенции и гражданской войны в 1867 г. наступил период стабилизации.

Наконец, в Бразилию, занимавшую почти половину южноамериканского континента и объединявшую провинции с противоположными хозяйственными и социальными интересами, федерализм пришел после государственного переворота 1889 г. и упразднения монархии. «Первая республиканская конституция, одобренная в феврале 1891 г., была вдохновлена примером Конституции США и провозглашала федеративную либеральную республику. Штаты – так отныне назывались прежние провинции – негласно получали такие полномочия, как право привлекать внешние инвестиции и организовывать собственные вооруженные силы. Эти полномочия играли на руку крупным штатам и особенно Сан-Паулу... Открыто заявлялось важное для штатов-экспортеров (т.е. и для Сан-Паулу) право вводить налоги на вывоз своей продукции. Так штаты-экспортеры получали важный источник доходов для обеспечения своей автономии»².

В Конституции подробно регулировались взаимоотношения между центром и штатами. Упоминалось о возможности перекройки границ штатов, но только с согласия их законодательных учреждений, выраженных на двух годичных сессиях. Говорилось о возможности оказания денежной помощи штату «в случаях общественного бедствия». Однако неурегулированными в полной мере оставались железнодорожные коммуникации, поскольку в соответствии со ст. 13 «право союза и штатов издавать законы о железных

¹ Ларин Е. А. Всеобщая история: латиноамериканская цивилизация. М. : Высш. шк., 2007. С. 335.

² Фаусту Б. Краткая история Бразилии. М. : Весь мир, 2013. С. 19.

дорогах и о судоустройстве будет регулировано федеральным законом.»¹. В целом в Центральной и Южной Америке федерализм большую часть XX в., не говоря уже о XIX в., не был устоявшимся и зрелым явлением. Ему не хватало не только стабильности, но и демократизма. Например, в Бразилии благодаря ограничениям в голосовании участвовали только 3 % населения, в Аргентине – 9 %².

Первым федеративным государством стали США. Почему? Вроде бы для этого не было видимых причин. США в конце XVIII в. были отнюдь не самой экономически развитой страной. В Европе о ней вообще знали мало, и ее влияние в мире было весьма скромным.

Тем не менее США стали пионером федерализма не столько ввиду каких-то особых экономических достижений, сколько по причине геополитических и военно-политических факторов. В свою очередь эти факторы оказались подкреплены должными социальными и идеологическими условиями.

Д. Тэпс пытается связать воедино процессы федерализации, демократизации и создания гражданского общества, ссылаясь на опыт США. «Децентрализация власти является необходимым следствием развития гражданского общества, а интенсификация хозяйственной деятельности порождает потребность в едином экономическом пространстве. В духовной жизни это сопровождается стремлением к свободе и самоуправлению. Таким образом, федерализм возникает на стыке взаимоотношений государства и гражданского общества»³.

¹ Современные конституции : сборник действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907.

² Марчук Н. Н., Никонов А. С. Особенности конституционного развития стран Латинской Америки на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия. Юридические науки. 2012. № 5. С. 86.

³ Тэпс Д. Суверенитет в теории федерализма. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. С. 40.

Однако указанная последовательность является далеко не общей. Она относится, пожалуй, к федерациям переселенческого типа, а вернее – только к США.

Как и общество в целом, федеративное государство имеет определенную логику развития. Прежде всего, федерализм в мире распространялся постепенно, с нарастающими темпами по мере успехов модернизации. Федеративные государства в XIX в. были редкими островками на карте мира. Первоначально они возникли в западном полушарии, на бывшей колониальной периферии. Именно здесь существовали условия и возникали потребности в экспериментальных формах государственного строительства. В перенаселенной и измученной постоянными конфликтами между государствами Европе федерализм имел значительно меньше шансов на воплощение¹. Здесь прочно обосновались унитарные национальные государства и между ними страны с менее жесткими внутригосударственными связями были в меньшей степени конкурентноспособны.

Лидеры либеральной Европы в первой половине XIX в. – Великобритания и Франция, которые вплоть до конца 1860-х гг. определяли глобальный миропорядок², обладали крупнейшими колониальными империями и сами были унитарными государствами. Они не могли поощрять федерализм. Он им просто был не понятен и не нужен, как не нужным было появление на континенте новых сильных государств, претендовавших на объединение, – Италии и Германии.

И все же объединение Италии произошло, но на унитарной основе, а Германии – только в виде союза монархий.

¹ Гуляков А. Д., Малько А. В., Саломатин А. Ю. Генезис федерализма в странах Европы // Современная Европа. 2018. № 1. С. 37.

² Валлерстайн И. Мир-система Модерна IV. Триумф центристского либерализма, 1789–1914. М. : Университет Дмитрия Пожарского, 2016. С. 153–155.

Возникшая Германская империя реально сильно продвинула федеративную идею как в общемировом, так и в общеевропейском масштабе. Теперь семья федеративных государств уже не ограничивалась воспринимавшимися как далекая провинция США или недостаточно развитыми латиноамериканскими странами или крохотной Швейцарией с ее нейтральным статусом. Германская империя быстро превратилась в экономического лидера Европы, вольно или невольно внушив уважение и к самой федеративной идее. Можно сказать, что к началу XX в. складывается определенный общественный запрос на федерализм, который начинает интерпретироваться достаточно широко. «Современное публичное право должно, по-видимому, проникнуться идеей федерализма: международное право заняться проблемой построения всемирной конфедерации, государственное право – вопросом о децентрализации и введении в государственный строй территориального и личного характера, административное право – урегулированием движения к корпоративному объединению социальных сил»¹. Идею федерализма в конце концов берут на вооружение власти Британской империи, разрешив создание доминионов – Канады и Австралии, в виде федераций. В самом же Лондоне в связи с изменениями в геополитической и экономической обстановке, обострением военного противостояния на фоне начинающегося колониального передела необходима федерализация не только отдельных звеньев, но и всей империи в целом. Уже на первой общеимперской конференции в 1897 г. «возникла первая мысль об учреждении общеимперского органа, в составе которого отразились бы правительства, парламенты отдельных колоний; одновременно некоторыми премьер-министрами колоний был поднят вопрос об участии колониальных представителей и в парламенте метрополии...»² Однако на самом деле той или иной схеме федерализации империи препятствовали многие обстоятельства. Например,

¹ Яценко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М. : Тип. Импер. Моск. ун-та, 1908. С. 19.

² Корф С. А. Федерализм. 2-е изд., испр. Петроград : Огни, 1917. С. 6–7.

между фритредерски настроенной английской буржуазией и протекционистски мыслящими колониями существовали экономические противоречия. Имели место также и политические разногласия: колонии опасались утратить свою автономию при проведении тех или иных управленческих реформ. В конце концов, возможно, преобразованиям помешала и наступившая Первая мировая война.

Идея окончательно умерла после 1917 г. На имперской военной конференции 1917 г. она была признана несвоевременной, а ее общественная поддержка снизилась. Выяснилось неприятие англичанами идеологии федерализма, отсутствие условий для федерализации огромной и территориально-рассредоточенной Британской империи, в том числе и для создания общеимперского парламента¹.

Заметим, что к федеративному проекту на рубеже XIX–XX вв. проявили интерес и власти дуалистической Австро-Венгрии. Опять-таки им не хватило политической мудрости и времени для реализации. Необходимость буржуазно-демократического развития Российской империи после революции 1905–1907 гг. логично подводила ее к поиску новых организационных основ, хотя еще официальные власти не ставили пока вопроса о федерализации.

В целом можно говорить о том, что в канун (а возможно, и во время) Первой мировой войны возникает **современное государство**, т.е. в момент, когда «модернизация в странах Европы и наиболее развитых государствах мира одержала окончательную победу»². По миру к тому времени уже прокатилась первая волна конституционализации: были приняты конституции первого поколения с акцентом на личные и политические права граждан. В механизме государства реально состоялась дифференциация ветвей власти. Госаппарат достиг значительной численности, достаточной, чтобы обеспечить государственное реформирование в минимально достаточном объеме.

¹ Ching-Yuan Cheng S. Schemes for the Federation of British Empire. New York ; London, 1931. P. 51–62.

² Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М. : Норма, 2013. С. 225.

Государственные служащие стали подбираться по своим деловым качествам и нередко на конкурентной основе. Окончательно институционализировавшиеся на рубеже XIX–XX вв. политические партии вовлекали население в политическую активность, а общественные организации благотворительной и профессиональной направленности наконец-то создали каркас гражданского общества. В результате нельзя не согласиться с тем, что признаком современного государства стал правопорядок, в котором наблюдалось разделение на частные и публичные правовые аспекты. Здесь осуществлялись печатно-графические, а впоследствии и электронные коммуникации. Имела место многоукладная экономика¹.

Разумеется, такое государство располагало более значительными материальными и организационными ресурсами. Оно было лучше подготовлено к использованию более сложных, в том числе и федеративных схем управления. Вместе с тем возросла и потребность в подобных более сложных схемах в условиях международной нестабильности.

После завершения Первой мировой войны федерализм перестал быть государственной экзотикой. В эпоху, когда рушились империи и переформатировалась система международных отношений, уместными оказались любые новые формы государственности. Создаваемые федерации были самыми разными по своему внешнему облику и по своей сути. Этническая федерация в виде королевства сербов, хорватов и словенцев не смогла кардинально смягчить внутренние противоречия и после Второй мировой войны ее пришлось воссоздавать на иной социальной основе, что не спасло ее от краха в дальнейшем. Небольшая высокоцентрализованная этнически однородная Австрийская республика, наоборот, оказалась весьма и весьма устойчивой.

О сложных государственных конструкциях мечтали и соседи Австрии. Министр по делам национальностей Венгрии О. Яси в ноябре 1918 г.

¹ Любашиц В. Я., Разуваев Н. В. Эволюция государства: историческая динамика и теоретическая модель. М. : РИОР, 2018. С. 19.

предложил своим соседям – Украине, Польше, Чехии, Австрии, Королевству сербов, хорватов и словенцев – вступить в «теснейший экономический и политический союз». Кроме того, им был почти одновременно выдвинут другой план – создание Конфедерации дунайских государств, которая объединила бы Венгрию, Чехию, Австрию, Королевство сербов, хорватов и словенцев. Говорилось о том, что «центральным органом конфедерации делегируется часть полномочий самостоятельных государств в области культурной, финансовой, военной и внешней политики». Гарантией соблюдения прав личности «служило, в частности, предоставление каждому государству – члену конфедерации – возможности оказывать моральную и материальную поддержку гражданам родственной национальности в любом другом союзном государстве»¹.

Беспрецедентная по своим масштабам и политическому идеализму социалистическая федерация – СССР, приковала к себе внимание специалистов, вызвав сомнение в подлинной своей федеративности. Впрочем, это государство просуществовало почти 70 лет, что снимает подозрения в его псевдореальности.

После Второй мировой войны в связи с распадом колониальной системы и разгромом фашизма процесс государственного строительства интенсифицировался. Он вобрал в себя много новых идей, вызвал к жизни дополнительных акторов. Во многих молодых освободившихся странах существовала ситуация сложной этноконфессиональной гетерогенности, усугубляемая предшествующей волонтаристской политикой колонизаторов по перекройке внутренних границ и реализацией принципа «разделяй и властвуй». В каких-то случаях федеративная конструкция была подсказана бывшими метрополиями, в каких-то стала реализовываться самостоятельно молодыми правительствами.

¹ Айрапетов А. Г. От империи Габсбургов к идее Дунайской конфедерации // Вопросы истории. 2004. № 2. С. 133.

Причем не всегда федеративным замыслам сопутствовал успех. Кроме упомянутых уже выше провальных проектов в Латинской Америке во время антиколониальной борьбы, упраздненными оказались объединения, инициированные колонизаторами в конце XIX – первой половине XX в.: Французская Западная Африка (1895–1958), Федеративные Малайские Штаты (1896–1946), Французская Экваториальная Африка (1910–1958), Южно-Африканский Союз (1910–1961). Не смогли сохранить федеративные отношения государства, образовавшиеся в ходе антиколониального движения после Второй мировой войны: Бирманский Союз (Мьянма) (1947–1962), Соединенные Штаты Индонезии (1949–1950), Соединенное Королевство Ливия (1951–1963), Федерация Эфиопии и Эритреи (1952–1962), Центрально-Африканская федерация (Родезия и Ньясаленд (1953–1963)), Южная Аравия (1959, 1962–1967), Восточно-Африканская федерация (1962–1967), Вест-Индская (Карибская) федерация (1958–1962), Конго (1965–1967), Мали (1959–1960).

Обстоятельства были самые разные, но причины неудач в общем-то были понятны: высокая конфликтогенность этнически и конфессионально разделенных азиатских и африканских обществ, спорные территориально-административные границы, доставшиеся от белых колонизаторов, экономическая и политическая неразвитость. Впрочем, были и успешные варианты создания постколониальных федераций. Самый значительный федеративный проект – образование беспрецедентно мультиконфессиональной Индийской Республики с населением в настоящий момент почти в 1 млрд человек. Достаточно удачен и опыт строительства Федерации в Малайзии, имеющей три этнических опоры – малайскую, китайскую и индусскую. Как и Индия, Малайзия является высоко централизованной федерацией, направленной на поддержание преференций для малайцев – некоторые называют ее квазифедерацией¹. Более сложный случай представляет из себя федерация в Нигерии, где в отличие от Индии и Малайзии не удалось

¹ Ang H. L. Whiting A. Federalism and Legal Unification in Malaysia // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigations of Twenty Systems / ed. by D. Helberstam, M. Reiman. New York, 2014. P. 299.

изначально стабилизировать внутривнутриполитическую ситуацию. Попытка отделения Восточной области и создание Республики Биафра привели к гражданской войне 1967–1969 гг. и последующим многочисленным военным переворотам. Шаг за шагом возрастало число штатов. Если до 1967 г. в стране существовало 4 субъекта, то в мае 1967 г. военные разделили ее на 12 субъектов. В 1976 г. генерал Мухаммад образовал еще 7 штатов. В 1991 г. число штатов возросло до 30¹. В настоящее время федерация состоит из 36 штатов. По словам профессора А. Агбадже из Университета г. Ибадана, некоторые штаты создавались военными правителями в интересах их друзей и деловых партнеров. Сейчас большинство решений, связанных с государственными расходами, принимаются в столицах штатов. Каждый месяц центральное правительство посылает примерно половину от своих нефтяных доходов, которых становится все меньше и меньше, штатам². Судя по всему, власть центра в мультиэтнической стране в начале этого тысячелетия ослабла.

Особый случай представляли трудности, с которыми столкнулись социалистические федерации. В то время как распад СССР – это уникальное по своей сложности и трагизму явление, в котором внешний провоцирующий фактор играл, пожалуй, ведущую роль, то исчезновение с карты мира Чехословакии – это результат по большей части внутренних ошибок. Чехословацкая Советская Социалистическая Республика изначально формировалась как унитарное государство, и только в связи с антиправительственными выступлениями 1967–1968 гг. был взят курс на федерализацию. Были созданы свои представительные органы в Чехии и Словакии, а также культурные объединения граждан немецкой, венгерской, украинской и польской национальностей. Однако уже в 1980 г. усилилась тенденция к централизму, при этом многие вопросы (прежде всего экономического характера) взаимоотношений чехов и словаков оставались нерешенными. Эта нерешенность, разный уровень хозяйственного развития и

¹Миронюк М. Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ. М. : РОССПЭН, 2008. С. 221–222.

² A House Divided // The Economist. 2016. January 9-th-15 th. P. 33–34.

дали о себе знать в начале 1990-х гг. в момент демонтажа социалистической экономики. Словаки, более почувствовавшие ее последствия, чем чехи, потребовали государственной самостоятельности¹.

По-иному, под большим давлением Запада произошла дезинтеграция Югославии. Ошибки, допущенные в 1970-е гг., когда «республики и края превратились по сути в независимые государственные образования и в сфере экономики, и в области государственно-политических прав»², усугубились в 1980-е гг. сменой политического руководства страны, экономическими трудностями, этнополитическим кризисом в Косово, который стал провоцирующим фактором для дезинтеграционных процессов во всем федеративном государстве. С начала 1990 г. руководство республик Словении и Хорватии взяли курс на выход из состава страны, что завершилось принятием деклараций о суверенитете региональными парламентами в Словении (2 июля 1990 г.), Македонии (25 января 1991 г.), Хорватии (25 июня 1991 г.). «Распад Югославии начался в июне 1991 г., когда парламенты Словении и Хорватии провозгласили независимость и приняли решение о выходе из состава единого государства. Окончательно же Социалистическая Федеративная Республика Югославия прекратила существование спустя полгода, в январе 1992 г., когда независимость Словении и Хорватии признали страны европейского сообщества. В начале апреля 1992 г. международное признание получили Босния и Герцеговина»³.

Правительства Запада и его спецслужбы сыграли важную роль в провоцировании губительных этнических войн на территории бывшей Югославии. Бывшие ее республики никак не могли договориться о территориальном размежевании в ситуации, когда анклавов сербов были разбросаны по разным частям страны. Запад в этот период и при затянувшемся

¹ Агеева Е. А. Чехия и Словакия: утрата привычного федеративного тандема // Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. С. 163–165.

² История южных и западных славян : в 2 т. / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. Т. 2. С. 254.

³ История южных и западных славян : в 2 т. / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. Т. 2. С. 265.

распаде Югославии в 1989–1995 гг., и в Косовском кризисе 1998–1999 гг. был не только не на стороне сербов, но и сумел настроить против них общественное мнение своих стран¹. Тем более, что все эти события имели место в 1990-е гг., в момент, когда прежние модернизационные процессы утратили потенциал для своего развития.

Модернизация, как мы увидим в последней главе данной диссертации, сменилась постмодернизацией, и это привело к обновлению моделей федерализма. Однако уже на стадии модернизации, как можно было убедиться, последовательно возникавшие федеративные государства не могли не учитывать предшествующий опыт, а самое главное, веяния менявшегося времени. Ведь совершенно очевидно, что ситуация конца XVIII в., когда произошло рождение федеративного государства в бывших английских колониях Северной Америки, не могла уже нигде и никогда повториться.

В своем развитии федерализм прошел определенные этапы. Совершенно логично, что первоначально федеративные государственные конструкции не могли быть прочными. Уровни власти должны были быть автономными, с достаточно четкими очерченными полномочиями. Первые федерации создавались путем объединения независимых или, по крайней мере, автономных территориально-административных единиц, а не в результате разделения унитарных государств. В этом ответственном государственно-правовом эксперименте требовалось соблюдать осторожность и подчеркнутое уважение к участникам процесса, иначе он просто не мог состояться. Более того, у федераций, находящихся преимущественно на периферии общемировой цивилизации, просто не было даже достаточных материальных ресурсов и

¹ Кузнецов Д. В. Югославский кризис: Взгляд сквозь призму общественного мнения. М. : Либроком, 2009. С. 305.

организационных средств, чтобы выполнить унитарный проект. Значит, первые федерации были первоначально достаточно рыхлыми, децентрализованными.

Подобная структура вполне соответствовала господствовавшей всю первую половину XIX в. идеологии классического либерализма с его минимальным государственным регулированием. Государство, которое было призвано ограничиться охраной частной собственности, а все остальное предоставить рыночной стихии, не могло взять на себя роль «надзирателя» за субъектами. В свою очередь субъекты максимально противились наступлению на свои права. Так, в США нежелание центральной власти согласиться с территориальной экспансией рабовладельческих штатов дало повод к Гражданской войне 1861–1865 гг.

Причем даже после ее окончания и при резком усилении центростремительного вектора дуалистический федерализм продолжал господствовать. В целом же для этого этапа развития федеративного государства характерны следующие черты:

«1) синтетическая природа суверенитета федеративного государства, имеющего действенный источник – суверенную волю всего народа и волю отдельных субъектов федерации как ее составных частей;

2) неконкурирующая компетенция союза и его субъектов, т.е. их самостоятельность в решении собственных задач;

3) требование о необходимости равновесия федерального и регионального уровней власти»¹.

Этап дуалистического федерализма продолжался для США более 150 лет, для других, более молодых федераций – значительно меньше. Уже на рубеже XIX–XX вв. усиливаются регулирующие функции государства и постепенно создаются условия для нового, более централизованного этапа в развитии федерализма. «Теория кооперативного федерализма вошла в оборот

¹ Бахлов И. В. Современное федеративное государство (Опыт методологии анализа механизма федеративных отношений). Саранск : Красн. Окт., 1999. С. 35–36.

политико-правовой жизни в 30-е гг. в англосаксонских странах»¹, хотя успехи в практической реализации были достигнуты после Второй мировой войны. В то же время в Германии на теоретическом уровне о кооперативном федерализме заговорили только со второй половины 1960-х гг.²

Теперь предаются забвению бывшие споры о сущности государственного суверенитета, его делимости или неделимости. Во взаимоотношениях между уровнями власти «значительный акцент делается на сотрудничестве и кооперации», которые подразумевают как вертикальные, так и горизонтальные связи. «С одной стороны, субъекты налаживают сотрудничество друг с другом, с другой стороны – создаются особые федерально-провинциальные органы совещательного характера»³.

Ввиду того, что кооперативный федерализм предусматривал увеличение финансовой помощи субъектам, он вольно или невольно означал укрепление позиций федерального центра. Одновременно это подразумевало бюрократизацию федеративных отношений. Определенное недовольство некоторых политиков вызывала также масштабная помощь наиболее слабым субъектам в рамках «финансового выравнивания», что воспринималось как «нерыночное поведение», «поощрение иждивенчества».

Альтернативой кооперативному федерализму стала считаться концепция конкурентного федерализма, выдвинутая в 1990-е гг. Она в соответствии с идеями либерализма приветствовала как конкуренцию на горизонтальном уровне между субъектами, так и конкуренцию между центром и субъектами по вертикали⁴.

По мнению сторонников данной концепции, наилучшими ее чертами являются:

¹ Миряшева Е. Г. Теория и практика кооперативного федерализма в США в XIX – середине XX в. // История государства и права. 2014. № 14. С. 20.

² Государственное право Германии : сокращенный перевод немецкого семитомного издания : в 2 т. М. : ИГПАН, 1994. Т. 1. С. 82.

³ Миряшева Е. Г. Теория и практика кооперативного федерализма в США в XIX – середине XX в. // История государства и права. 2014. № 14. С. 20–21.

⁴ Competitive Federalism. URL: http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Competitive_Federalism (дата обращения: 19.12.2019).

1) субсидиарность, что подразумевает делегирование функциональных полномочий тому уровню власти, который лучше с данной задачей справляется;

2) правило происхождения, которое означает, что продукты или услуги, сертифицированные в одном субъекте, должны приниматься по всей стране;

3) распределение задач: перекрещивающиеся полномочия центра и субъектов должны быть «очищены» от властной экспансии со стороны центра;

4) финансовая равнозначность трактуется таким образом, что у каждого уровня власти должны быть свои собственные источники доходов, а граждане обязаны платить за услуги, оказываемые государством¹.

Заметим, что при всей внешней привлекательности конкурентного федерализма на практике его реализация ведет к дисбалансу между слабыми и сильными субъектами, а значит, и к дестабилизации федеративных отношений.

Следует признать, что одной из разновидностей федерализма (но не его историческим этапом) является административный федерализм, характеризующий способ осуществления полномочий федерального центра субъектами. В некоторых странах (прежде всего в Германии) было признано нерациональным и политически нецелесообразным заново создавать обширный государственный аппарат, коль скоро можно было передоверить выполнение отдельных полномочий федерального центра органам власти субъектов. Исходя опять-таки из германского опыта исполнительное делегирование некоторых функций субъектам – это неплохой способ противодействия бюрократизму.

Всемирная история свидетельствует о географическом и содержательном многообразии федераций (рисунок 7).

¹ Kasper W. High on the reform agenda: Competitive Federalism // Policy. Spring. 1994. P. 10–14.



Рисунок 7 – Схема групповой типологической классификации федеративных государств

Кроме упомянутых нами типологических групп стран переселенческого англо-американского и латиноамериканского, европейского, постколониального и евразийского федерализма, отметили еще федерации в рамках небольших островных государств. Самая крупная среди них – Папуа-Новая Гвинея, самая малая – Сент-Китс и Невис (соответственно 54-е и 261-е место по площади и 99-е и 213-е место по численности населения в мире¹. Государства эти появились относительно недавно – в 1970–1980-е гг., и не могут похвастаться особым значением в мировых делах или вкладом в практику федеративного строительства. В то же время не до конца ясна судьба и группы стран с переходным к федерализму состоянием. В них еще идет острая внутренняя борьба. Например, в Мьянме, где проживает 8 этнических групп, а на долю бирманцев приходится две трети населения, царит постоянная напряженность в пограничных районах, а у военных сдают нервы, и они приостанавливают деятельность гражданского правительства². В Непале, где в ходе 10-летней гражданской войны была выдвинута идея этнических штатов, полного согласия так и нет. Таким образом, всемирный федеративный процесс наращивает свою интенсивность в начале XXI столетия.

Центральное положение внутри типологических групп занимают страны, внесшие наибольший вклад в теорию и практику федеративного развития, имеющие достаточно длительную историю и отличающиеся относительной внутренней стабильностью. По нашему мнению, это три государства переселенческого англо-американского федерализма (США, Канада, Австралия), три страны европейского федерализма (Швейцария, Германия, Австрия), представляющие постколониальный мир Индия и оригинальный евразийский путь СССР и Российская Федерация. Указанные восемь государств имеют совокупное население около 2 млрд человек и почти 50 млн кв. км территории, т.е. они в полной мере репрезентативны, чтобы по ним судить о федерализме как о историко-государственном феномене.

¹ Морозов О. В. Феномен федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2017. № 3. С. 20.

² Мьянма. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мьянма> (дата обращения: 02.02.2021).

К сожалению, группа стран переселенческого латиноамериканского федерализма не может быть включена в наш анализ по причине повышенной государственной турбулентности – постоянных государственных переворотов, частой смены конституций, что деформировало общественное развитие, лишало его целостности. Несомненно, многообразие федеративных моделей подтверждает гибкость и эффективность федеративной государственной конструкции, которую еще в 1830-е гг. отмечал А. Токвиль. Верный распространенному мнению, что крупным государствам лучше соответствует монархическая форма правления, а небольшим – республиканская, он констатировал: «Именно для того, чтобы соединить те преимущества, которыми обладают как большие, так и маленькие страны, и была создана федеративная система». «В крупных странах с централизованной властью законодатель вынужден придавать законам единообразный характер, который не отражает разнообразия местных условий и обычаев... Иное дело в штатах, из которых состоят США». «В этих маленьких обществах, которым не нужно ни заботиться о своей защите, ни стремиться к увеличению своей территории, вся сила государственной власти и вся энергия людей нацелена а улучшение их внутреннего положения. Центральное правительство каждого штата, находясь в непосредственной близости от своих граждан, ежедневно получает сведения о тех нуждах, которые возникают в обществе...»¹.

Объяснить, как мы увидим в дальнейшем, возникновение федеративных государств одним каким-то обстоятельством было бы неправильно. Явным упрощением является утверждение об идеологической обусловленности данного явления. Якобы «в период античности с его рабовладельческим представлением о мире не возникло теории федерализма, поскольку в это время не признавалось фундаментальное личностное равенство между людьми. Образ такого равенства утвердился вместе с христианством, что стало впоследствии фундаментом идеологии федерализма. Во время Возрождения и Реформации начинается сложная дифференциация сознания Западной цивилизации, которая

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1992. С. 136.

делает возможным научное, свободное от идеологии мышление и создает предпосылки теории федерализма»¹.

На самом деле с началом федеративного строительства в мире связано большое число факторов: и экономических, и геополитических, и социально-культурных. Бесспорно, конечно, что и качественная трансформация сознания сыграла свою роль. Ведь «форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка для своего более или менее нормального функционирования, она требует совсем исключительного духа законности и привычки населения к повиновению законам и в особенности решениям беспристрастного и нейтрального суда, разрешающего конфликты между центральной и местными властями»².

В свете сказанного восемь ведущих федераций будут рассмотрены с позиций многофакторности и в исторической динамике, а латиноамериканский федерализм ввиду его исключительной нестабильности вплоть до конца XX в. будет описан фрагментарно. Равным образом фрагментарно, только в последнем разделе работы, будут рассмотрены некоторые федерации, появившиеся на свет лишь менее пяти десятилетий назад и пока не доказавшие свою устойчивость (это прежде всего Бельгия и ряд федераций в Азии и Африке).

¹Родионов А. Б. Элементы теории федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Тамбов, 2006. С. 9.

²Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1912. С. 786.

РАЗДЕЛ 3

**ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ
ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛИЗМА****ГЛАВА 1. ДИНАМИЧНЫЙ ГЕГЕМОНИСТСКИЙ
ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В США**

Удивительным парадоксом истории федеративного строительства является то, что первое федеративное государство было создано отнюдь не в самом развитом районе нашей планеты и вдали от центров европейской цивилизации. Такое геополитическое положение избавляло от рисков частого возникновения войн и острого межгосударственного сотрудничества, что было свойственно плотно заселенной в Европе с ее старыми территориальными спорами. Размещение северо-американских колоний с севера на юг на Атлантическом побережье сделало их относительно независимыми друг от друга, автономными в освоении лежащих к западу континентальных территорий, создавая трудности для государственной централизации в будущем. Против унитарной формы государства работала также организационно-правовая неоднородность колониальных анклавов, которые подразделялись на частные, корпоративные и королевские (государственные) колонии. Правда, эта пестрота юридических статусов в течение конца XVII – XVIII вв. имела тенденцию к унификации: Лондон имел желание по-возможности поставить поселения в Северной Америке под свой собственный контроль.

«В XVIII в. восемь из 13 колоний оставались королевскими. Оставались три собственнические колонии – Мериленд, Пенсильвания и Делавэр, но по сравнению с предшествующим периодом права собственников были ущемлены, например, назначение губернаторов должно было быть одобрено королем»¹. Корпоративных было только две колонии – Род-Айленд и Коннектикут (в них

¹ Согрин В. В. Исторический опыт США. М. : Наука, 2010. С. 36.

английский король не назначал губернаторов). Впрочем, у каждой колонии была своя судьба, публичные учреждения и традиция управления.

Первая колониальная хартия была дарована английским монархом Яковом I в 1606 г. двум конкурирующим объединениям предпринимателей – Лондонской и Плимутская компаниям, которые были вправе осваивать территорию и выплачивать короне 20 % от найденных там драгоценных металлов. В Лондоне и Новом Свете акционерами создавались управляющие органы¹. Лондонская компания, чьи колонисты поселились в заливе Чесапик и имели право размещаться на пространстве от 34° до 41° северной широты (т.е. в районе между современными Южной Каролиной и Нью-Йорком), оказалась более активной, хотя финансово все же недостаточно преуспела. Плимутская компания основала поселение в устье реки Кеннебек (современный штат Мэн), но оно продержалось только год.

Подлинный хозяйственный и политический успех пришел в Новом Свете к религиозным диссидентам. Для них на первый план выдвигался не мотив коммерческой выгоды, а желание создать совершенное в религиозном отношении общество. Особенно отличились колонисты – пуритане компании Массачусетского залива, которым номинально подчинялись отдельные участки территории современных штатов Массачусетс, Мэн, Нью-Хэмпшир и Коннектикут. Королевская хартия, выпущенная в 1629 г., предоставляла 26 ее собственникам землю в свободное держание, но об обязанности уплачивать монарху фиксированную ренту за пользование ей не упоминалось. Правление компании состояло из управляющего, его заместителя и 18 ассистентов, которые «время от времени будут избираться из фрименов, [т.е. свободных людей, колонистов – прим. автора] указанной компании на определенное время...». Общее собрание имело право «устанавливать, издавать и составлять любые полезные и разумные приказы, законы, статуты, ордонансы,

¹ Charter of Virginia, 1606. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Charter_of_Virginia,_1606 (дата обращения: 25.06.2021).

распоряжения и инструкции с условием, чтобы они не противоречили законам нашего английского королевства, а также устанавливать форму и порядок управления...»¹. Хартия не фиксировала, где должны проводиться ежегодное собрание акционеров, и таким образом у последних появилась юридическая возможность перенести свою штаб-квартиру из Лондона в Новый Свет².

Колония сумела привлечь за следующие десять лет до 20 тыс. переселенцев, но установленный здесь жесткий теократический конгрегационалистский режим и преследование других направлений протестантизма (в частности, англиканство, квакерство, баптизм) способствовали уходу несогласных на соседние территории. В результате этого появились новые колонии – Коннектикут, Род-Айленд, Нью-Хэмпшир³.

Однако непосредственно в канун и после английской революции 1640–1660 гг. британские монархи предпочитали санкционировать образование не корпоративных предприятий по ходатайствам лично не знакомых им купцов и зажиточных дворян, а частных предприятий для своих приближенных аристократов. Первым подобным шагом стало предоставление хартии в 1632 г. лорду Балтимору – католику и тайному покровителю иезуитов, получившему права на земли от реки Потомак на юге до 40-й параллели на севере. В первые годы лорду-собственнику, назначавшему согласно хартии губернатора и других должностных лиц (секретаря, инспектора, судью, шерифов, генерального атторнея), удавалось единолично управлять новой колонией Мэриленд, но в дальнейшем – особенно с началом революции в Англии – пришлось делиться властью с Ассамблеей, в которой заседали члены Совета при губернаторе и наиболее видные фримены. Ситуация усугублялась тем, что ввиду соседства с англиканской колонией Вирджиния конфессиональный состав первых

¹ Слезкин Л. Ю. У истоков американской истории. Массачусетс. Мэриленд. 1630–1642. М.: Наука. С. 16–17.

² Cambridge Agreement. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Cambridge_Agreement (дата обращения: 25.06.2021).

³ Massachusetts Bay Colony. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Massachusetts_Bay_Colony (дата обращения: 25.06.2021).

поселенцев менялся не в пользу католиков. В 1649 г. Ассамблея принимает Акт о веротерпимости¹.

Процессы демократизации происходили и в других частнособственнических колониях, да и во всей Северной Америке. Важным отправным пунктом на этом пути считается Мэйфлауэрское соглашение 1620 г. пуритан-колонистов, в котором содержалось обещание объединения в политическое сообщество и создания справедливых законов². Однако первым юридическим актом все же стали «Основные приказы штата Коннектикут» 1639 г., где отразились идеи европейского конституционализма, правда с религиозным оттенком. «Многие исследователи называют этот документ первой формальной конституцией в североамериканских территориях...»³. Впрочем уже в 1641 г. колонисты Нового Плимута приняли «Свод законов», который гарантировал неприкосновенность личности и имущества, заложил основы колониального самоуправления и стал предшественником Билля о правах 1791 г. – первых десяти поправок к Конституции США 1787 г.⁴

Разумеется, в каждой колонии – королевской, частнособственнической и корпоративной – были свои особенности управления, более или менее прогрессивные, с большим или меньшим участием местного населения. Но в принципе везде американским подданным британской короны удавалось добиться известной автономии от метрополии. Формально их губернаторы обладали властью, которая даже превышала полномочия монарха в самой Англии⁵, однако фактически они сильно зависели от местных Ассамблей финансово и в отношении назначения должностных лиц⁶. Это колониальной

¹ Самойло А. С. Английские колонии в Северной Америке в XVII веке. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1963. С. 70–74.

² История США. Хрестоматия : пособие для вузов / сост. Э. А. Иванян. М. : Дрофа, 2005. С. 6–7.

³ Миряшева Е. В. Идея конституционализма в Европе и Англии // История государства и права. 2013. № 5. С. 56.

⁴ Аптекер Г. Колониальная эра. М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1963. С. 135.

⁵ История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. / под ред. В. С. Нерсесянца. М. : Наука, 1983. С. 115.

⁶ Goodman P., Gatell F. O. The American Colonial Experience. An Assay in National Origins. New York, 1970. P. 117.

общество было олигархическим, хотя и граждански активным. «От выборов в Законодательное собрание были отстранены женщины, слуги, рабы и индейцы... Кроме того, «40-шиллинговое», «40-фунтовое» или «50-акровое» ограничения избирательного права, а также религиозный ценз лишали права голоса от 25 до 50 % свободных белых мужчин»¹.

При этом уровень жизни большинства американских колонистов был значительно выше, чем у населения Европы. Среди свободных белых американцев доминировали англичане при общей умеренной мультиэтничности, т.е. удельный вес иных этносов не превышал нескольких процентов для каждого. **Единственным анклавом с биэтническим доминированием являлась Пенсильвания**, где доля англичан и немцев была примерно равной – 35,3 и 33,3 %. В колониях также проживали шотландцы, ирландцы, голландцы, французы, шведы.

Численность населения росла стремительно: если в 1650 г. самыми населенными были Вирджиния и Массачусетс (18,7 тыс. и 16,6 тыс.), то через 120 лет в них уже проживали 447 тыс. и 226,3 тыс. человек, а во всех колониях насчитывалось 2145 тыс. жителей.

При наличии множества оттенков существуют две принципиально разные версии начала Американской революции: согласно одной из них в ней оказались виновны американцы, согласно другой – британский парламент и корона. Не без оснований британский историк Н. Фергюсон указывает, что американские колонисты (например, из Массачусетса) уплачивали в среднем мизерные налоги в 1 шиллинг, в то время англичане – все 26 шиллингов, т.е. «метрополия шла на уступки колониям в налогообложении»². В то же время

¹ Конституция США: история и современность / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Язькова. М. : Юрид. лит., 1988. С. 16–19.

² Фергюсон Н. Империя. Чем современный мир обязан Британии М. : Астрель, 2013. С. 137–139.

большинство американских авторов стоят на ура-патриотических позициях, подчеркивая недалекость, неуступчивость британских властей и справедливость антиналоговых требований колонистов¹.

Между тем в конфликтной ситуации были реально виноваты обе стороны, а спровоцировала ее перемена в международных отношениях после победы Великобритании над Францией в ходе Семилетней войны (1756–1763). После захвата англичанами французской Канады британские власти взяли курс на рационализацию и ужесточение контроля над имперскими владениями. Американские колонисты в свою очередь после исчезновения французской угрозы с севера ожидали ослабления давления на них со стороны метрополии. Более того, параллельно с возникновением противоположных геополитических мотиваций усилились разногласия между британскими и американскими купцами в условиях улучшающейся после 1720–1745 гг. хозяйственной конъюнктуры. Экономическая экспансия «вела к обострению соперничества между интересами частного бизнеса в Англии и колониях. Роль английского капитала нарастала, нанося вред даже более богатым купцам и плантаторам в колониях»².

Долговременными правовыми раздражителями во взаимоотношениях между колониями и метрополией были многочисленные акты ограничительного характера, ущемлявшие американских производителей и купцов: Закон о шерстяных изделиях (1699), Закон о шляпах (1732), Закон о железе (1750), Законы о денежном обращении (1751 и 1764 гг.) Однако, наиболее значимую, провоцирующую роль сыграли два юридических решения: указ 1763 г. о запрете поселения за Аллеганскими горами, что сдерживало переселенческую активность американцев, и Закон о гербовом сборе 1765 г., установившем прямое налогообложение. После этого, хотя британские власти, реагируя на недовольство колонистов, и пытались маневрировать, но от

¹ Миддлкауф Р. Славное дело: американская революция, 1763–1789. Екатеринбург : Гонзо, 2015. С. 67.

² Валлерстайн И. Мир-Система Модерна III. Вторая эпоха великой экспансии капиталистического мира – экономики, 1730–1840-е годы. М. : Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. С. 241.

главной своей позиции – о правомочности британского парламента принимать любые обязывающие поселенцев законы (Declaratory Act 1766 г.) – не отказались¹.

«Бостонское чаепитие», знаменовавшее собой открытое неповиновение американских патриотов, выбросивших за борт груз неконтрбандного чая, произошло в декабре 1773 г. Ответные меры со стороны британских властей воплотились в принятие так называемых **пяти «нестерпимых актов»**, санкционированных английским парламентом в течение марта-июня 1774 г. Первый из них был наиболее чувствительным для бостонских мятежников: он закрывал с 15 июня 1774 г. порт Бостона для всех трансатлантических торговых кораблей, за исключением некоторых каботажных судов². Второй акт, так называемый Массачусетский регулирующий (или Массачусетский правительственный акт), по сути дела противоречил колониальной хартии, ограничивая элементы демократии в управлении колоний³. В том же антидемократическом направлении действовал Акт о беспристрастном правосудии. Он предписывал судить королевских чиновников, обвиняемых в тяжком преступлении, не в колонии, а за ее пределами – в Англии или других колониях⁴. Парламент принял также законопроект о расквартировании войск: в нем, в отличие от предшествующих квартирерских актов, было разрешено останавливаться на постой в частных домах. Наконец, Квебекский акт, получивший силу закона в конце июня 1774 г.⁵, задевал интересы фермеров и плантаторов западной границы, земельных спекулянтов. Он расширял территорию британской колонии Квебек в Канаде, включая в нее земли

¹ Declaratory Act. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Declaratory_Act (дата обращения: 27.11.2019).

² Boston Port Act. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Boston_Port_Act (дата обращения: 15.01.2019).

³ Massachusetts government act http://avalon.law.yale.edu/18th_century/mass_gov_act.asp (дата обращения: 15.01.2019).

⁴ Administration of Justice Act 1774. URL: http://avalon.law.yale.edu/18thcentury/admin_of_justice_act.asp (дата обращения: 15.01.2019).

⁵ Quebec Act of 1774. URL: <http://eco.canadiana.ca/view/oocihm.48786/31?r=0&s=1> (дата обращения: 15.01.2019).

современного юга Онтарио, Иллинойса, Индианы, Мичигана, Огайо, Висконсина и частично Миннесоты. Акт гарантировал свободу католического вероисповедания, чем вызвал ревностные опасения американских протестантов¹.

Репрессивные меры британских властей не могли не вызвать оппозиционного брожения в американских колониях. Хотя призывы к полному прекращению экспорта в Великобританию и импорта из нее не нашли первоначально единодушной поддержки, зато материализовалась готовность колонистов к коллективному обсуждению ситуации. Это обсуждение, состоявшееся на I Континентальном Конгрессе, продолжавшемся с 5 сентября по 26 октября 1774 г., не было достаточно эффективным. Принятая «Декларация прав»², требовавшая отменить репрессивные законы, была в большей степени риторическим документом, поскольку даже радикальные деятели, типа П. Генри и С. Адамса, не были тогда готовы к разрыву с метрополией³.

Тем не менее ситуация продолжала радикализироваться. 1 февраля 1775 г. провинциальный конгресс Массачусетса начал формировать народное ополчение, а 23 марта делегат колониальной Ассамблеи Вирджинии П. Генри выступает с крамольной речью, красной нитью через которую прошла мысль: «Мы должны сражаться». «Война, – заявил он, – фактически уже началась... Свобода или смерть!». Речь была настолько радикальной, что ее даже не решились опубликовать. Но в итоге был принят законопроект по мобилизации милиции штата⁴.

¹ Derek H. Davis. Religion and the Continental Congress 1774–1789: Contributions to Original Intent. Oxford : Oxford University Press, 2000. P. 153.

² Declaration_and_Resolves_of_the_First_Continental_Congress. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_and_Resolves_of_the_First_Continental_Congress (дата обращения: 15.01.2019).

³ Плешков В. Н. Первый континентальный конгресс (1774 г.) // Вопросы истории. 1976. № 6. С. 213–218.

⁴ Фурсенко А. А. Американская революция и образование США. М. : Наука, 1978. С. 197–198.

II Континентальный Конгресс собрался 11 мая 1775 г., после начала первых военных действий в окрестностях Бостона. Во время его работы завершился процесс институционализации независимости американских колоний.

14 июня 1775 г. Конгресс санкционировал создание собственной армии и назначил главнокомандующим богатого плантатора из Вирджинии Дж. Вашингтона. Однако американские патриоты все еще колебались и не были готовы к окончательному разрыву с Великобританией. Именно поэтому 8 июля 1775 г. Конгресс принимает Петицию оливковой ветви¹.

Между тем ситуация становится уже неконтролируемой. Метрополия наращивает свои военные усилия, а Континентальный Конгресс принимает управленческие функции общенационального правительственного органа, назначая послов, получая займы от европейских держав, выпуская бумажные деньги и распределяя финансовые средства. Правда, ему, ввиду отсутствия полномочий на сбор налогов, приходится обращаться за помощью к бывшим колониям-штатам для получения денег, провианта, военных сил, а штаты не всегда должным образом реагируют на эти просьбы.

В колониях, трансформирующихся в суверенные штаты, создавались новые органы власти. Ключевые позиции в Законодательных Ассамблеях захватывают депутаты, представляющие демократически настроенные внутренние районы и средние слои. Королевские губернаторы спасаются бегством на британских кораблях, на их место законодательные Ассамблеи избирают губернаторов из числа американцев (только в Нью-Йорке и Массачусетсе губернаторы избираются прямым голосованием населения).

Новые политические реалии, начиная с июня 1776 г., воплощаются в конституциях штатов. Так, в Вирджинии был принят недостаточно демократический конституционный документ, сильно напоминающий

¹ Olive Branch Petition. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Olive_Branch_Petition (дата обращения: 15.01.2019).

прежнюю колониальную хартию. Законодательная власть формировалась не на основе численности населения, а путем равного представительства от графств, что давало преимущество старым, консервативно настроенным прибрежным графствам. Конституция штата Нью-Йорк 1777 г. предусматривала ограничение законодательной деятельности. Контрольным органом (в составе губернатора, канцлера и судей Верховного суда штата). Аналогичные сдерживающие демократию тенденции были прочерчены в Конституции Массачусетса 1780 г.: при назначении чиновников губернатор пользовался услугами девяти советников. В то же время высшие чиновники совместно избирались обеими палатами магистратуры¹.

Таким образом, «традиция писаных конституций закрепились в американской политической жизни, что представляло собой полный отход как от «английского наследия», так и от своего раннеколониального опыта»².

Атмосфера второй половины 1775 – первой половины 1776 г. все больше указывала на то, что дело идет к официальному разрыву с Великобританией. В британском Кабинете министров укреплялась партия войны. Сам монарх в обращении к парламенту утверждал, что в колониях действуют «отчаянные заговорщики». Не заставила себя ждать и реакция со стороны Парламента: 22 декабря 1775 г. он принимает Запретительный акт, согласно которому американские суда и грузы становятся объектом преследования, а все корабли, торгующие с колониями, подлежат конфискации³.

В свою очередь решительность патриотам во многом придала публикация в январе 1776 г. 50-страничного памфлета Томаса Пейна «Здравый смысл»⁴,

¹ Thorpe F. N. The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other Organic Laws of the States, Territories and Colonies, Now and Heretofore Forming the United States of America. Vol. 5. P. 2628–2634; Vol. 4, P. 1983. Wash., 1909.

² Сафонов В. Е., Миряшева Е. В. Генезис американского федерализма и федеративного государства в историко-правовом и конституционном измерении // История государства и права. 2016. № 8. С. 15.

³ Prohibitory Act. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Prohibitory_Act (дата обращения: 24.01.2019).

⁴ Common Sense (pamphlet). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Common_Sense_\(pamphlet\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Common_Sense_(pamphlet)) (дата обращения: 24.01.2019).

напечатанного огромным для того времени тиражом в 120 тыс. экземпляров. В нем британский король обозначался как «царственное чудовище», приводились аргументы в пользу независимости колоний, констатировалась невозможность примирения с Лондоном. Характерно, что 5 месяцев спустя II Континентальный Конгресс решился все-таки объявить о полном разрыве связей.

Текст Декларации независимости США, принятый 4 июля 1776 г.¹ обращает на себя внимание своей публицистической напыщенностью. Это отнюдь не рабочий государственно-управленческий документ, а образец политико-философского трактата, ориентированного не только на американскую, но и на международную аудиторию.

В нем на основе учения о естественных, неотчуждаемых правах и договорной концепции о происхождении государства рефреном проходит в разных вариациях мысль о неадекватном, деспотическом поведении метрополии и весьма схематично формулируется сентенция о будущем колоний. Они «в качестве свободных и независимых штатов... полномочны объявлять войну, заключать мирные договоры, вступать в союзы, вести торговлю, совершать любые действия и все то, на что имеет право независимое государство»².

С большей степенью уверенности можно полагать, что вступление в независимую государственную жизнь бывших английских колоний означало для них начало этапа протофедерализма. Разумеется, тогда, в 1776 г., для американцев и их лидеров формируемый союз штатов имел весьма смутные очертания. 15 ноября 1777 г. еще только предстояло принять Статьи Конфедерации, процесс ратификации которых субъектами этого конфедеративного договора затянулся до февраля 1781 г. Однако среди

¹ US Declaration of Independence. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Declaration_of_Independence (дата обращения: 24.01.2019).

² Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, 1993. С. 28.

современников в тот момент существовало твердое убеждение, что подобный союз жизненно необходим – особенно в условиях Войны за независимость, и у молодого государственного объединения возник исторический шанс трансформироваться со временем в более стабильное государство.

Тогда же однопалатный Конгресс учреждался пока как единственный властный орган. «В определенных границах Конгресс совмещал законодательную и исполнительную власти. Для ведения дел им назначались комиссии и должностные лица. Исполнительная власть в значительной мере осуществлялась и через органы штатов»¹.

В центральном органе конфедерации действовал принцип предоставления каждому из 13 штатов одного голоса. «Для принятия решений по второстепенным вопросам было необходимо простое большинство голосов; решения первостепенной важности требовали большинства в 2/3 голосов. Любое изменение в статьях конфедерации могло быть внесено лишь с согласия всех 13 штатов... Конфедерация так и не получила единой исполнительной или судебной власти, единого налогового ведомства или общего для всех штатов правоохранительного органа»².

Американская конфедеративная модель во многом напоминала ту, которая была внедрена в Соединенных провинциях Нидерланды. Однако та форма государственного устройства, которая неплохо работала в условиях прочных традиций европейской государственности высокоразвитого мануфактурного производства и сверхуспешной международной торговли при фактическом доминировании одной из провинций – Голландии, страдала от организационной рыхлости на первопоселенческих территориях, при фактическом равенстве и автономии всех 13 колоний, отсутствии среди них формальных лидеров.

¹ Война за независимость и образование США / под ред. д. ист. н., проф. Г. Н. Севостьянова ; АН СССР ; Ин-т всеобщей истории. М. : Наука, 1976. С. 280.

² Иванян Э. А. История США : пособие для вузов. М. : Дрофа, 2004. С. 61.

Несоответствие конфедеративной формы организации государства задачам его дальнейшего развития рельефно выветилась после окончания Войны за независимость 1775–1783 г. Континентальный Конгресс, обладавший лишь номинально всей полнотой власти, не справлялся с самыми элементарными задачами: финансовым обеспечением страны, регулированием торговли, улаживанием споров между штатами. В государственном механизме имело место смешивание функций исполнительной и законодательной власти при отсутствии федеральной судебной власти. «Важнейшие полномочия Конгресса были... ограничены мелочными и ненужными условиями. Множество неудобств создавало также требование согласия девяти штатов для решения любых важных вопросов, что вело к бесконечным проволочкам...». В экономических вопросах Конгресс полностью зависел от штатов. Хотя он «формально обладал правом общего налогообложения, т.е. определял размер общей суммы, необходимой на государственные расходы, он не мог контролировать сбор налогов. Конгресс мог делать займы и выпускать банкноты, но не имел никаких фондов, необходимых для обеспечения бумажных денег или выплаты долгов»¹.

Данный орган не пользовался авторитетом и обладал слабым организационным ресурсом. «Члены его назначались штатами на короткое время, иногда на 2–3 месяца. Поэтому его состав постоянно менялся. Очень часто он не мог принимать решений из-за отсутствия необходимого кворума. Бывали дни, когда на заседание являлся один делегат или вообще никто не приходил за исключением председателя и секретаря»².

Важной ситуационной предпосылкой, усугублявшей бессилие высшего органа центральной власти, стали волнения фермеров в 1785–1787 гг. в связи с ухудшением экономической конъюнктуры и недальновидной налоговой

¹ Филимонова М. А. Соединенные Штаты на пути к консолидации. Политическая борьба в Континентальном Конгрессе, 1781–1788. М. : ИВИ РАН, 2007. С. 93–94.

² Ширяев Б. А. Политическая борьба в США, 1783–1801 гг. Л. : Изд-во ЛГУ, 1981. С. 19.

политикой властей штатов. Они охватывали Род-Айленд, Нью-Гэмпшир, Вермонт, Нью-Йорк, Коннектикут, Пенсильванию, обе Каролины.

Особый размах они приобрели в Массачусетсе, где «примерная сумма задолженности населения достигла 7 млн. долларов или около 200 долларов на каждую семью, в то время как ежегодный доход большинства фермеров составлял не более 50 долларов»¹. Здесь восстание под руководством Д. Шейса в западных и центральных графствах отличалось упорством и на его подавление бостонские купцы пожертвовали 5 тыс. фунтов стерлингов, вооружив ополчение в 440 человек при 20 пушках. Восстание напугало элиту из других штатов, подтолкнув ее к ускорению создания эффективной центральной власти.

Хотя конференция Штатов, созванная в сентябре 1786 г. в Аннаполисе (штат Мэриленд) для реформирования статей Конфедерации, по сути дела провалилась (на нее прибыли представители лишь 5 штатов), следующая конференция в Филадельфии оказалась успешной. На Конвенте, открывшемся 25 мая 1787 г., было представлено 12 штатов. Из избранных 74 делегатов в работе участвовало 55. Но при этом делегации Нью-Йорка и Нью-Гемпшира отсутствовали более чем на половине заседаний.

«Среди делегатов были восемнадцать плантаторов и фермеров, девятнадцать рабовладельцев, семь купцов и еще восемь адвокатов, тесно связанных с коммерцией. Многие из этих людей были должностными лицами, служили в Конгрессе и были ветеранами Войны за независимость»².

Однако было бы большим упрощением идентифицировать только социально-экономические интересы делегатов, как это делает Ч. Бирд, видя в них исполнителей воли четырех групп элиты: финансистов, владельцев государственного долга, мануфактуристов, торговцев³. На самом деле все было

¹ Ширяев Б. А. Политическая борьба в США, 1783–1801 гг. Л. : Изд-во ЛГУ, 1981. С. 31.

² Миддлкауф Р. Славное дело. Американская революция 1763–1789. Екатеринбург : Гонзо, 2015. С. 744.

³ Beard, Ch. An Economic Interpretation of the Constitution of the United States. New York, 1913. P. 324.

намного сложнее, и Конституция, выработанная в 1787 г., оказалась не триумфом городских, капиталистических кругов, а продуктом компромисса, в том числе ремесленно-капиталистического Севера и аграрно-плантаторского Юга¹.

Большинство делегатов занимало центристскую позицию, но сильное влияние на них пытались оказать полярные группировки сторонников прав штатов (Р. Йетс и Дж. Лэнсинг из Нью-Йорка, Р. Шерман из Коннектикута, Э. Джерри из Массачусетса) и приверженцев центральной власти (А. Гамильтон из Нью-Йорка, Г. Моррис из Пенсильвании, Дж. Дикинсон из Делавэра, Дж. Ратлидж из Южной Каролины)².

Делегаты были хорошо образованными людьми и использовали в своей аргументации многие политические и философские труды. «За исключением Макиавелли, Ваттеля, Пуфендорфа и Монтескье, все они – Гоббс, Харрингтон, Мильтон, Сидней, Галифакс, Юм и Блэкстон – были известными английскими теоретиками»³.

Заседания Конвента изначально проходили в обстановке секретности, что позволяло более эффективно искать компромисс и при этом сохранять лицо для его участников. Тем не менее в распоряжении исследователей имеются неофициальные заметки, которые вел один из активных участников Конвента – 37-летний Джеймс Мэдисон, прошедший многие ступени политической карьеры – советника губернатора и члена законодательного собрания Вирджинии, делегата Континентального Конгресса. Они были впервые опубликованы в 1840 г. и с тех пор неоднократно переиздавались. Кроме того, до нас дошли и другие записи: секретаря Конвента Уильяма Джексона,

¹ Lynd S. Class Conflict, Slavery and the United States Constitutions: Ten Essays. Indianapolis, 1967. P. 11, 14, 185–213.

² Филимонова М. А. Александр Гамильтон и создание Конституции США. М. : ИВИ РАН, 2004. С. 153–154.

³ Паррингтон В. Л. Основные течения американской мысли : в 3 т. М. : Изд-во иностр. лит., 1962. Т. 1. С. 353.

делегатов Роберта Иейтса, Джорджа Мейсона, Александра Гамильтона, Чарльза Пинкни, Уильяма Пэтерсона, Руфуса Кинга, Джеймса Мак-Генри¹.

Так или иначе, но у специалистов есть возможность реконструировать ход Конвента, проследить его сложную логику. По мнению К. Росситера, ключевым моментом стало заключение компромисса 21 июня – 5 августа, за чем последовала детализация проекта Конституции (6 августа – 11 сентября) и окончательные процедуры (11–18 сентября)². В интерпретации К. Джиллсона, до 25 июня имела место борьба идей (25 мая – 9 июня – по вопросу о типологии Конституции, 11–21 июня – о представительстве в высшем законодательном органе, 22–25 июня – о соотношении представительства в штатах и в федерации), вслед за 25 июня последовала наиболее острая фаза борьбы интересов³.

Вообще реальная процедура Конвента оказалась весьма сложной. Каждый штат обладал единственным голосом, который определялся большинством его представителей. Между тем в ходе Конвента делегаты приезжали и уезжали, и обычно, как правило, на нем присутствовало не более 30–40 человек. И если мнение делегатов от штата делилось пополам или их присутствовало слишком мало, чтобы можно было признать кворум, позиция штата по обсуждаемому вопросу не принималась во внимание. Так, после отъезда двух представителей от Нью-Йорка в середине июля, не выразивших желания вернуться, оставшийся в одиночестве нью-йоркец А. Г. Гамильтон уже не голосовал, хотя время от времени продолжал выступать на Конвенте⁴.

Конвенту предстояло разработать множество принципиальных положений и согласовать еще больше деталей. Не всегда сразу удавалось

¹ Исаев С. А. Джеймс Мэдисон. Политическая биография. СПб. : Наука, 2006. С. 97.

² Rossiter C. The Grand convention: 1787. New York, 1966.

³ Jillson C. C. Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787. New York, 1988. P. 9, 49, 193.

⁴ Larson E. J., Winship M. P. The Constitutional Convention. A Narrative History from the Notes of James Madison. New York : The Modern Library, 1988. P. 83.

достичь необходимого компромисса и, как правило, к наиболее сложным проблемам необходимо было неоднократно возвращаться. Причем самой противоречивой среди них оказалось представительство штатов на уровне центральной власти.

Практически сразу же делегация крупнейшего штата – Вирджиния – взяла инициативу в свои руки и представила устами **Эдмунда Рэндольфа**, 29 мая план в виде 15 резолюций. Они предусматривали создание двухпалатного законодательного органа, который функционировал не по прежнему принципу формулы «один штат – один голос», а на основе «один депутат – один голос». **В нижней палате предусматривалось представительство пропорционально численности населения.** Верхняя палата формировалась представителями легислатур штатов. Национальная исполнительная власть избиралась законодательной властью и вместе с членами высшей судебной коллегии обладала правом вето на любой акт как национальной легислатуры, так и легислатур штатов. Однако все же самой влиятельной инстанцией оставалась легислатура, которая могла продлевать вето исполнительной и судебной власти¹.

Поскольку план от штата Вирджинии был хорошо проработан и изначально поддерживался делегацией другого крупного штата – Пенсильвания – он стал платформой для обсуждения, хотя далеко не все были с ним согласны². Прежде всего малые штаты не были готовы отказаться от принципа равного представительства штатов, практикуемого в Континентальном Конгрессе. Все хорошо понимали, что если бы они согласились с планом Вирджинии, то могли бы потерять свою автономию: в совокупности население трех крупнейших штатов Вирджинии, Пенсильвании

¹ The Records of the Federal Conventions of 1787. 4 vols. New Haven, 1966. Vol. 1. P. 18–23 ; Vol. III. P. 593–594.

² Beeman R. Plain Honest Men: The Making of the American Constitution. New York : Random House, 2009. P. 47.

и Массачусетса составляло 45 %, что при блокировании с ними хотя бы еще одного штата давало «большой тройке» несомненное большинство.

С этой «тройкой» крупных субъектов на Конвенте были солидарны и три самых южных штата – Северная и Южная Каролина, а также Джорджия, которые при наличии огромного массива земель надеялись на быстрый прирост населения и возрастание экономического процветания, т.е. превращения их в крупные штаты. Казалось бы, у малых штатов было мало шансов, чтобы отстаивать свою позицию. Тем не менее с помощью терпения и искусных маневров последним удалось выработать разумный компромисс. Представленный ими 15 июня план Нью-Джерси, озвученный Уильямом Пэтерсоном, был очень близок по духу Статьям Конфедерации. Главной его «изюминкой» было сохранение однопалатного Конгресса при допущении расширения его полномочий, избрания им исполнительной власти¹.

И хотя этот план был первоначально отвергнут, однако опасение большинства перед нежелательными последствиями для судеб государства грубого продавливания своей линии² привел к созданию согласительного Большого Комитета, состоящего из одного представителя от каждого штата – преимущественно это были сторонники умеренной политической линии³. В итоге был достигнут компромисс: нижняя палата формировалась на основе пропорционального представительства и обладала финансовыми полномочиями, а в верхней палате все штаты имели равное число членов – по два сенатора.

С 26 июля по 6 августа Конвент прервал свою работу для того, чтобы его специальный Комитет под председательством Джона Ратледжа смог представить первый проект Конституции. В нем оказалось немало новых деталей, но они уже не вызвали ожесточенных споров. В то же время делегаты

¹ The Records of the Federal Conventions of 1787. 4 vols. New Haven, 1966. Vol. 1. P. 242–246.

² Исаев С. А. Джеймс Мэдисон : политическая биография. СПб. : Наука, 2006.

³ Collier C., Collier J. L. Decision in Philodelphia. The Constitutional Convention of 1787. New York, 1986. P. 129.

Конвента в ходе его работы предпочли во имя сохранения единства северных и южных штатов не поднимать вопрос о рабстве и не ограничивать работорговлю вплоть до 1808 г., полагая, что со временем этот институт потеряет свое значение. Р. Шерман, Дж. Диксон, О. Элсворт, Э. Джерри, Г. Морри, Э. Рэндольф, Н. Горхем использовали «самые разнообразные аргументы из антирабовладельческой критики. Но и на этот раз верность принципу иммунитета частной собственности и желание штатов одерживало верх в сознании северян над естественно-правовой теорией и гуманистическими идеалами»¹.

Окончательный вариант Конституции дорабатывался делегатами, симпатизировавшими исключительно сильному центральному правительству, главную роль среди которых сыграл Гувернер Моррис. Он был представлен на подписание 17 сентября 1787 г., и из оставшихся в наличии к тому времени 42 делегатов ее не подписали по разным причинам трое делегатов.

В Конституции США 1787 г. – первой в мировой истории федеративной конституции – привлекает прежде всего **компактность и рационализм**, построенный вокруг реализации принципа разделения властей. Из 7 статей разного объема первые три описывают органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Последующие статьи носят дополняющий характер: четвертая – посвящена взаимоотношениям центра и штатов, пятая – регулирует процедуру поправок к Конституции, шестая носит сложносоставной характер, поскольку в ней говорится о сохранении в силе долгов предшествующей Конфедерации, о высшей силе Конституции перед любыми актами отдельных штатов, о присяге должностных лиц и т.д. Заключительная

¹ Согрин В. В. Идеиные течения в Американской революции XVIII века М. : Наука, 1980. С. 254.

седьмая статья – это одно предложение, упоминающее о кворуме из 9 штатов для ратификации Конституции»¹.

Еще одно несомненное достоинство – ее **смысловая эластичность**. Она позволила вносить весьма нечастые корректировки в конституционный текст. Хотя законотворческие полномочия центральной власти в принципе обозначены, они сформулированы в достаточно общем виде, и это предполагает определенную политическую волю от центра. В то же время хотя от центра не требуется ожидать, когда штаты начнут предпринимать конкретные конституционные действия, штаты не устранены полностью из законотворческого процесса².

Изначально американскую модель федерализма следовало бы назвать как **умеренно децентрализованную**. В разделе 8 статьи I формулировались вполне достаточные для центральной власти полномочия – налоговые, финансовые, торговые, почтовые, оборонные. Государственной мудростью наполнено положение о праве Конгресса «содействовать развитию науки и полезных ремесел, закрепляя на ограниченный срок за авторами и изобретателями исключительные права на принадлежащие им сочинения и открытия...». Логичным выглядит и норма о праве «учреждать суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду».

Памятуя об издержках Конфедерации и избыточных полномочиях штатов в тот период времени Конституция в той же статье в разделе 10 вводит определенные ограничения для штатов: среди них «заключать какие-либо договоры, вступать в союзы или конфедерации;. . чеканить монету; выпускать кредитные билеты; предусматривать выплату долгов, кроме как золотой или серебряной монетой; «запрещается вводить ввозные пошлины, без согласия Конгресса... содержать в мирное время войсками военные суда, заключать

¹ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Конституционные акты федеративных государств: особенности сравнительного диахронного и синхронного анализа // Наука. Общество. Государство. Электронный научный журнал. 2016. Т. 4. № 3 (15).

² Maxiener J. R. United States federalism: Harmony Without Unity // Federalism and Legal Unification A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York, 2014. P. 4943.

соглашения или иные договорные акты с другим штатом или иностранной державой либо вступать в войну...».

Штатам разрешалось: осуществлять внутриштатную торговлю, проводить выборы по установленной или процедуре, ратифицировать поправки к Конституции. Как мы увидели позже, в соответствии с Биллем о правах, они получили все остаточные полномочия, что приводило к определенному равновесию между центром и субъектами.

Знаменательно, что Конституция «эзоповым языком» упоминает и об интересах рабовладельческих штатов Юга. Им позволено до 1808 г. осуществлять «переселение или ввоз тех лиц, которые любой из существующих штатов считает необходимым допустить». В разделе 2 статьи IV, где говорится о выдаче преступников из одного штата в другой, также фиксируется норма о необходимости выдачи беглых рабов: серьезной победой южных штатов стала также норма в разделе 2 статьи II об исполнении нормы представительства в Конгрессе и прямых налогов, в которую дополнительно включается три пятых численности рабского населения, что значительно укрепило властные возможности рабовладельцев¹.

Закономерно, что в условиях переселенческого социума Конституция не могла заложить больших полномочий за центром. Этого бы не позволили сделать штаты и их население. Для реализации планов по резкой централизации не хватало материальных и организованных ресурсов. Отсутствовали необходимые государственно-правовые догмы: пост-колониальная демократия в середине 1770-х гг. и в 1780-е гг. ассоциировалась с сильной законодательной властью, а отнюдь не с мощными исполнительными структурами, которые были более привычны для европейского абсолютизма или британской конституционно-аристократической монархией.

¹ Соединенные Штаты Америки. Конституции и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М. : Прогресс : Универс, 1993. С. 32–35, 38–39.

Проект Конституции, разработанный Конвентом в Филадельфии, подлежал ратификации особыми конвентами штатов. Но этот процесс отнюдь не оказался беспроблемным. При том, что видными лидерами противников Конституции были плантаторы Юга и латифундисты среднеатлантических штатов, их массовой опорой являлись фермеры, которые опасались сильной центральной власти ввиду ее потенциальной неподконтрольности¹. К антифедералистам также «примыкали и те категории, которые вообще не имели никакой собственности. По современным подсчетам, они составляли 30 % населения Новой Англии и более 50 % в большинстве районов Юга. Их активность в политической жизни была высока, но вследствие своего имущественного положения, не обладая избирательным правом, они не могли оказать существенного влияния на исход ратификации»².

Приверженцы Конституции – федералисты – оказались более сплоченными. Среди них доминировали коммерсанты и держатели государственного долга, надеявшиеся на гарантированные выплаты по нему со стороны сильного центрального правительства. Массовую базу этого лагеря составляли ремесленники и фермеры прибрежных районов, заинтересованные в централизации государства и защите с его стороны экспортной торговли. «Федералистами было подавляющее большинство крупных чиновников, юристов, священников, издателей и владельцев газет, чье влияние было значительным»³.

Конгресс Конфедерации, получивший 20 сентября 1787 г. проект Конституции, не внял предложению одного из его видных членов – депутата от Вирджинии Ричарда Генри Ли – внести в Конституцию поправки и лишь затем разослать ее по штатам. По мнению Ли, тогда бы у штатов был бы выбор:

¹ The Confederation and the Constitution / ed. by G. Wood. Boston, 1973. P. 110.

² Ширяев Б. А. Политическая борьба в США, 1783–1801 гг. Л. : Изд-во ЛГУ, 1981. С. 61.

³ Ширяев Б. А. Политическая борьба в США, 1783–1801 гг. Л. : Изд-во ЛГУ, 1981. С. 62.

«либо ратифицировать оригинал, либо внести поправки и направить исправленный вариант во второй конституционный конвент». Конгресс, в котором преобладали сторонники Конституции, дипломатично отказавшись от комментариев, просто ее одобрил и направил на рассмотрение штатов¹.

Процесс ратификации протекал достаточно динамично, но был отмечен высоким драматизмом. Единогласно или подавляющим большинством членов конституционный проект был утвержден только в небольших штатах (Делавэр, Нью-Джерси, Коннектикуте, Мэриленде). В пограничном штате Джорджия он был встречен единодушно одобрительно, потому что его жители особенно нуждались в защите в лице сильного государства. В Пенсильвании ратификация протекала весьма бурно, а в Массачусетсе, Верджинии, Нью-Йорке документ был одобрен очень хрупким большинством. Определяющее значение имела ратификация в девятом по счету штате – Нью-Хемпшире 21 июня 1788 г., т.е. в течение более чем 6 месяцев с начала процедуры 7 декабря 1787 г. перспективы ратификации выглядели весьма туманными²

Период с лета 1788 г. по весну 1789 г. для рождавшегося американского федеративного государства был переходным: предстояло сформировать его механизм. 13 сентября 1788 г. Конгресс Конфедерации утвердил ордонанс о выборах, в соответствии с которым датами назначения президентских выборщиков считалась первая среда января, проведения президентских выборов – первая среда февраля, начала деятельности властей – первая среда марта (т.е. соответственно это были 7 января, 4 февраля и 4 марта 1789 г.).

Процедура назначения выборщиков отдавалась на усмотрение штатов. В 6 из 10 принявших участие в голосовании штатов³ выборщиков выбирали избиратели, численность которых в условиях цензовых ограничений оказалась

¹ Миддлкауф Р. Славное дело: американская революция, 1763–1789. Екатеринбург : Гонзо, 2015. С. 786–787.

² Война за независимость США / под ред. Г. Н. Севостьянова. М., 1976. С. 486–489.

³ Легислатура Нью-Йорка не успела вовремя назначить своих выборщиков, а Северная Каролина и Род-Айленд не участвовали, поскольку не ратифицировали Конституцию.

ничтожной – 43 782 (или 1,8 % населения страны). В остальных четырех штатах (Коннектикут, Джорджия, Нью-Джерси, Южная Каролина) выборщиков назначали легислатуры, что было достаточно недемократично.

Трудности первых президентских выборов заключались в том, что в формирующемся федеративном государстве еще не сложилось общее политическое пространство: не было ни общенациональных партий, ни известных всей стране кандидатов, ни актуальной для всех регионов политической повестки. Политический партикуляризм ярко демонстрировал то обстоятельство, что «из 12 кандидатов на пост президента 8 баллотировалось лишь в одном штате, и, как правило, его и представляли»¹. Самым успешным среди кандидатов оказался бывший главнокомандующий периода Войны за независимость Дж. Вашингтон. Поскольку он в то время придерживался официально нейтральной в политическом отношении позиции, поэтому стал консолидирующей фигурой как для федералистов, так и для их противников.

В то же время за пост вице-президента боролись 11 кандидатов. С большим отрывом в этой борьбе побеждал Джон Адамс из Массачусетса, который получил поддержку не только в своем родном штате, но и в Коннектикуте, Нью-Хэмпшире, Пенсильвании, Вирджинии, Нью-Джерси².

На выборах в обе палаты Конгресса безусловную победу одержали федералисты. В Сенате им досталось 13 мест, а в Палате представителей – 31 место, их противникам – соответственно 7 мест и 32 места³.

После официальной инаугурации первого Президента страны 3 апреля 1789 г. было сформулировано и первое Правительство, в котором федералисты

¹ Ушаков В. А. Америка при Вашингтоне (политические и социально-экономические проблемы США в 1789–1797 гг.). Л. : Наука, 1983. С. 20.

² United States presidential election of 1788. URL: [1789//https://en.wikipedia.org/wiki/1788_%E2%80%999389_United_States_presidential_election](https://en.wikipedia.org/wiki/1788_%E2%80%999389_United_States_presidential_election) (дата обращения: 16.01.2019).

³ First United States Congress. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1st_United_States_Congress#Party_summary (дата обращения: 16.01.2019).

прочно закрепили свои позиции. Они же фактически через Конгресс наделили Дж. Вашингтона дополнительными административными полномочиями¹.

Логичным завершением процесса установления федеративных отношений стало принятие Билля о правах. Поправок к Конституции требовала общественность многих штатов и в отличие от жесткого федералиста А. Гамильтона, рационально мыслящий приверженец федерализма Дж. Мэдисон был готов инициировать изменения в конституционный документ. 4 мая 1789 г. в Палате представителей он объявил о своем намерении, а 8 июня 1789 г. выполнил свое обещание. «Текст предложений Мэдисона был несколько раз перелицован комитетами обеих палат, из них сделали сначала 17, потом 12 поправок, которые 25 сентября 1789 г. были утверждены Конгрессом и переданы в Штаты для ратификации. 10 из них были к 15 декабря 1791 г. ратифицированы 11 штатами, что составило $\frac{3}{4}$ тогдашнего количества штатов...»². Эти 10 поправок, известные как Билль о правах, гарантировали свободу совести, слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями». Было предусмотрено «право народа хранить и носить оружие, свобода от постоя, неприкосновенность личности, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов», право на суд присяжных. Запрещались чрезмерные налоги и штрафы. Наконец, краеугольным камнем американского федерализма становилось положение, что «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом»³.

Давая оценку процессу федерализации первого в мире федеративного государства, следует помнить о крайне благоприятном стечении обстоятельств – наличии стратегических предпосылок для этого и чрезвычайно удачного стечения непосредственных причин (рисунок 8).

¹ Ушаков В. А. Америка при Вашингтоне (Политические и социально-экономические проблемы США в 1789–1797 гг.). Л. : Наука, 1983. С. 39–40.

² Исаев С. А. Джеймс Мэдисон : политическая биография. СПб. : Наука, 2006. С. 174.

³ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, 1993. С. 40–42.



Рисунок 8 – Схема процесса учреждения США как федеративного государства

Этап протофедерализации оказался достаточно длительным и отличался известным драматизмом. В нем отсутствовали региональные инициаторы (т.е. сторонники новой Конституции, как и ее противники, оказались практически во всех штатах). В то же время после ратификации Конституции формирование новых институтов прошло быстро и эффективно, что не позволило не только повернуть процесс вспять, но даже затормозить его.

Если кратко охарактеризовать суть американского федерализма, то он был не просто переселенческим (как например, в Канаде и Австралии), а еще и динамичным, гегемонистским.

Экономически успешные первопоселенцы стремительно, волнами продвигались вглубь Североамериканского континента, не встречая на своем пути серьезных препятствий и будучи абсолютно уверены в своей богоизбранности и исторической исключительности. США вобрали в себя огромный поток иммигрантов из Европы – прежде всего англоязычных, хотя не только¹.

Редкое сочетание стратегических факторов и ситуационных обстоятельств давало американским колонистам весомые шансы для независимости от европейских держав и стремительного хозяйственно-территориального роста при относительном единстве жестко индивидуалистического общества, насыщенного, как оказалось, высоким уровнем конформизма (рисунок 9).

В острой внутривластной борьбе здесь опытно-экспериментальным путем приступили к реализации концепции **дуалистического федерализма**, согласно которой оба уровня власти были призваны решать автономные задачи и их полномочия, по возможности, не пересекались².

¹Nugent W. Crossings. The Great Transatlantic Migrations, 1870–1914. Blooming, Indianapolis, 1992. P. 12.

²Naziz M. Major Trends in American Federalism: a Study of Pre-Civil War Period // Journal of the Punjab University Historical Society. 2014. Vol. 27, № 1. P. 29, 31, 32, 42.

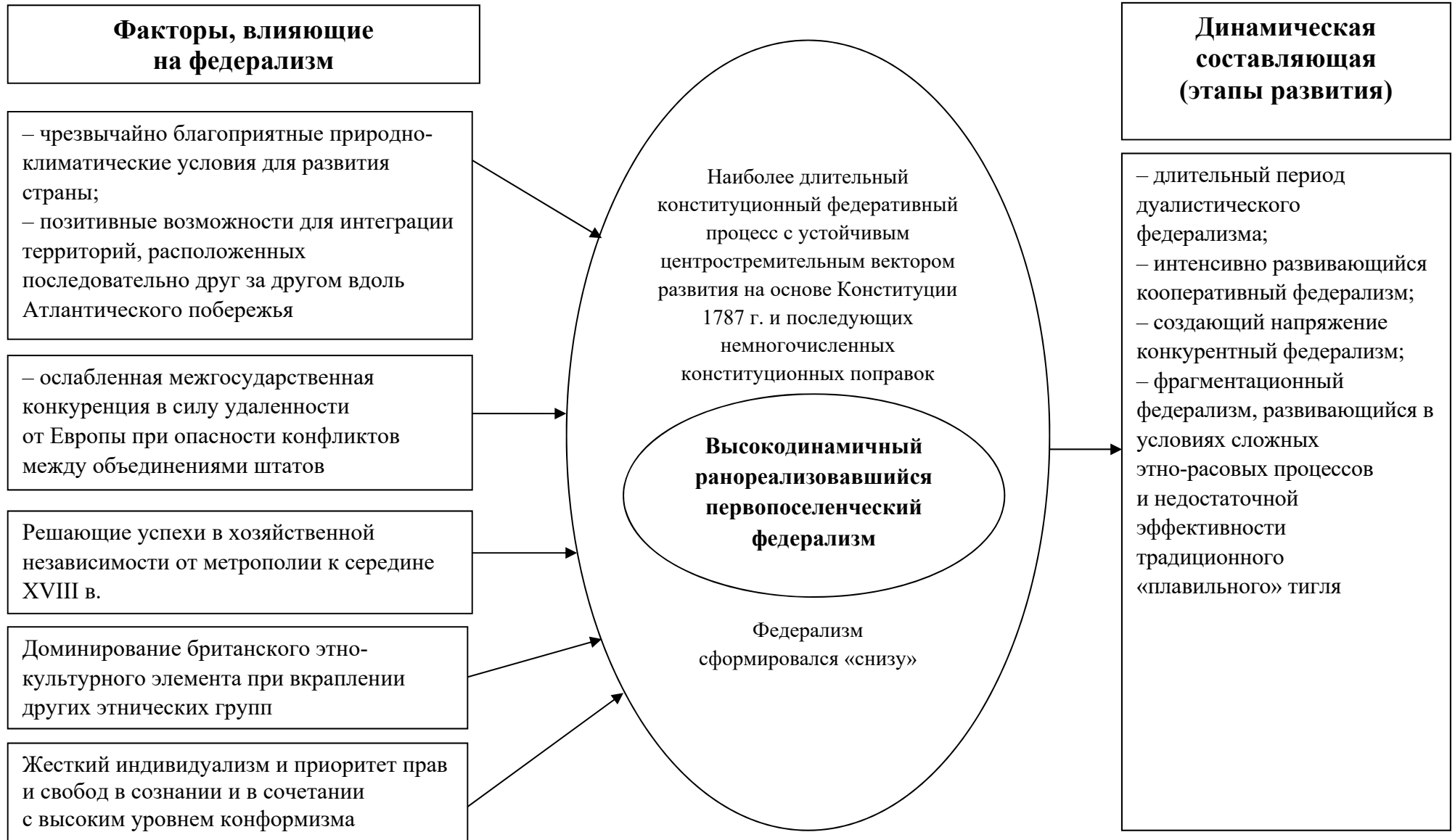


Рисунок 9 – Схема американской модели федерализма

Дуалистический федерализм оказался благом для молодого, первопоселенческого государства. Он стал результатом известного компромисса между сторонниками сильного центрального правительства и приверженцами прав штатов. Без этого компромисса государство просто бы развалилось. Причем этот компромисс не был статической величиной: его конкретное содержание определялось реальными историческими возможностями и соотношением социально-политических сил.

Первоначально казалось, что лидерских позиций достигли сторонники централизации и, возможно, США тогда пошли бы по пути так называемого **монистического федерализма**.

Озвученные в Конгрессе США доклады министра финансов А. Гамильтона «О государственном кредите» (январь 1790 г. и декабрь 1790 г.), «О национальном банке» (декабрь 1790 г.) и «О мануфактурах» (декабрь 1791 г.)¹, частично реализованные затем в законопроекты, демонстрировали готовность правительства действовать в интересах финансовых спекулянтов и купцов и товаропроизводителей.

Однако очень скоро стало ясно, что кроме удовлетворения спекулятивного капитала, получившего беспрецедентные выгоды от выплаты государственного долга и организации смешанного государственно-частного Национального Банка, для экономического развития страны было сделано очень мало. Цинично мысливший Гамильтон, симпатизировавший всемогущему государству, действовавшему в интересах богачей и приветствовавший систему кредита и консолидации долгов², не был готов оказывать помощь реальному производству, мелкому и среднему бизнесу, отказываясь предоставлять займы или землю на льготных условиях³. Но самое главное, США с точки зрения состояния финансовых и трудовых ресурсов,

¹ Hamilton A. First Report on Public Credit. January 14, 1790; Hamilton A. Second Report on Public Credit. December 13, 1790; Hamilton A. Report on a National Bank. December 13, 1790; Hamilton A. Report on Manufactures. December 5, 1791. URL: <https://www.loc.gov/rr/program/bib/hamilton/memory.html> (дата обращения: 17.01.2018).

² Паррингтон В. Л. Основные течения американской мысли : в 3 т. М. : Изд-во иностр. лит., 1962. Т. 1. С. 371.

³ Ушаков В. А. Америка при Вашингтоне (политические и социально-экономические проблемы США в 1789–1797 гг.). Л. : Наука, 1983. С. 192–193.

социальной психологии элит и рядовых американцев не имели возможностей для реализации экономических химер по образу и подобию английского промышленного переворота. Не было и шансов в условиях первопоселенческого развития создать сильную центральную власть. Для ускоренной бюрократизации отсутствовали силы и средства: выплата процентов по государственному долгу составляла, как правило, не менее 50 % бюджета, а расходы на гражданские ведомства – только 10 % и менее¹. Государственный аппарат был малочислен – не более 3 тыс. человек. Львиная доля его была рассредоточена по стране, а не концентрировалась в столице, осуществляя сбор таможенных пошлин и внутренних налогов.

Во взаимоотношениях центра и штатов сохранялась инерция конфедеративного периода. Некоторые из штатов продолжали выпускать собственные денежные знаки. Массачусетс и Джорджия по-прежнему взимали пошлины с товаров, ввозимых из других штатов. Вирджиния, Род-Айленд и Пенсильвания не соблюдали внешнеполитическую монополию центрального Правительства, в течение некоторого времени продолжая поддерживать отношения с иностранными государствами².

Несомненно, что **в среднесрочной перспективе доминирующей тенденцией оказалось сохранение значительной автономии штатов при относительно слабом Президентстве и Конгрессе**³. Внешне амбициозная экономическая программа федералистов усилила политическую дифференциацию в стране и ускорила формирование политических партий.

Президентские выборы 1800 г. принесли победу партии Джефферсона на долгие четверть века. Воцарившаяся аграрная демократия подразумевала ограниченно активное центральное правительство, которое не могло обеспечить в должном объеме даже столь необходимые для слабозаселенных территорий **внутренние улучшения** (т.е. строительство дорог, мостов,

¹ Саломатин А. Ю. История государства и права в США, конец XVIII–XIX вв. (от Войны за независимость до завоевания экономического лидерства). М. : Юристъ, 2006. С. 28.

² Walker D. B. The Rebirth of Federalism House : Slouching Toward Washington : ChhamHouse Publishers, 1995. P. 96.

³ Саломатин А. Ю. Модернизация государства и права в США, конец XVIII – XIX вв. Пенза, 2003, С. 25, 26, 61–63.

каналов). В то же время кабинет Т. Джефферсона, осуществив у Франции в 1803 г. **покупку Луизианы** – огромной территории в бассейне реки Миссисипи, не только положил начало расширительному толкованию Конституции со стороны правящей республиканской партии, но и придал мощный импульс первопоселенческому развитию страны. Была открыта свободная навигация по Миссисипи и джефферсонские республиканцы смогли удовлетворить «различные группы населения, классовые интересы которых расходились в период пребывания федералистов у власти»¹.

В специфических условиях американского федерализма с относительно слабой федеральной властью и недостаточно сильными штатами, чье число постоянно возрастало, значимую роль в интерпретации конституционно-правовых вопросах играет с начала XIX в. Верховный суд США. **Под председательством Дж. Маршалла он сделал очень многое для укрепления полномочий центральной власти.** В частности, в решении по делу **Mc Culloch v. Maryland (1819)** была сформулирована концепция подразумеваемых полномочий федерального Правительства. Было признано конституционным учреждение Конгрессом Национального банка, хотя это полномочие нигде прямо не было обозначено в Конституции. Верховный суд Укрепил и свое право пересматривать вердикты судов штатов. «...в своем решении по делу **Fletcher v. Peck**, принятому в 1810 году, Верховный Суд США распространил право приведения в действие своего полномочия конституционного надзора в отношении нормативных актов властей штатов». Затем, в 1816 г., в решении **Martin v. Hunter;s Lessee** «Суд четко установил, что располагает апелляционной юрисдикцией в отношении жалоб на решения судов штатов, которыми даются толкования норм федерального права»².

¹ Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. Часть 1. Конец XVIII в. – 1917 г. / отв. ред. Е. Ф. Языков. М. : Изд-во МГУ, 1988. С. 60.

² Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М. : Новая юстиция, 2007. С. 78.

Разумеется, подобные централизаторские устремления Суда в обществе, в котором были сильны патриотические настроения на уровне штатов, вызывали раздражение у многих видных политиков. Критика в адрес высшего судебного органа звучала в устах сенаторов и конгрессменов 13 из 24 штатов. Однако **все это давление на Верховный суд не возымело успех, поскольку не было поддержано высшей исполнительной властью**¹. Неоднозначным было и отношение общественного мнения страны к позициям Суда. Если исход дела *McCulloch v. Maryland* был воспринят негативно, так как Национальный банк ассоциировался с денежной монополией, то решение **Gibbons v. Ogden** (1824) американцы приветствовали. Спор двух пароходных предпринимателей, один из которых получил разрешение от Конгресса США на занятие прибрежной торговлей, а другой – пытался заблокировать его деятельность с помощью властей штата Нью-Йорк, был решен в пользу межштатного сообщения. «Тем самым создались предпосылки к созданию единой транспортной сети страны, не зависимой от деятельности отдельного штата»².

С начала XIX в. и особенно после 1820 г., ввиду растущей иммиграции из Европы, заселение Североамериканского континента беспрецедентно ускоряется. До 1803 г. (включительно) к 13 штатам – основателям федеративного союза – присоединились еще 4 субъекта: Вермонт (1791), Кентукки (1792), Теннесси (1796), Огайо (1803). За 10 лет (с 1812 по 1821 г.), членами федеративного союза также стали Луизиана (1812), Индиана (1816), Миссисипи (1817), Иллинойс (1818), Алабама (1819), Мэн (1820), Миссури (1818). Процесс присоединения регулировался **Северо-Западным Ордонансом от 13 июля 1787 г.**, принятым еще старым, конфедеративным Конгрессом. В нем определялось положение такой «колониальной» по отношению к полноправным штатам административной единицы, как территория, которая была призвана содействовать получению стабильной выручки для

¹ Саломатин А. Ю. Верховный Суд США. Судебная правовая политика от Дж. Джея до Дж. Робертса. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 18–19.

² Конституция США: история и современность / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Язькова. М. : Юрид. лит., 1988. С. 112.

государства от продажи земли¹. Предусматривалось, что Конгресс назначает туда губернатора. При достижении численности населения в 5 тыс. жителей имелась возможность создать местную легислатуру с членами верхней палаты, назначаемыми Конгрессом. При достижении 60 тыс. населения территория могла ходатайствовать о присвоении ей статуса штата. На самом деле вопрос о создании новых штатов был больше связан с конкретной политической целесообразностью, чем с какими-либо количественными параметрами.

Это чрезвычайно убедительно продемонстрировал так называемый **Миссурийский компромисс 1820 г.** – продукт политического торга между северными и южными штатами, сторонниками и противниками рабовладения. Характерно, что это спонтанное политизированное решение, в стратегической перспективе оказалось провальным, конфликтогенным, но в конкретной, сиюминутной обстановке устроило подавляющее большинство. Компромисс позволил сохранить в Сенате баланс между свободными и рабовладельческими штатами. В состав федеративного союза практически одновременно были приняты новый свободный штат Мэн и рабовладельческий штат Миссури. Под давлением северных штатов была прочерчена ограничительная линия, севернее которой рабовладение запрещалось – 36°30' северной долготы, против чего первоначально резко выступали сторонники рабовладения.

Разумеется, Миссурийский компромисс подвел черту далеко не под первым и не под последним кризисом федеративных отношений в молодом государстве. Например, до этого, в период Англо-американской войны 1812–1815 гг. федералисты Новой Англии, недовольные введением торгового эмбарго республиканским президентом Т. Джефферсоном, подумывали о заговоре. Легислатуры Массачусетса, Род-Айленда и Коннектикута назвали Акт об эмбарго 1807 г., введенный федеральным центром и подрывающий их внешнюю торговлю, несправедливым и неконституционным, а губернатор Коннектикута даже категорически отказался предоставить милицию штата,

¹ Onuf P. S. Statehood and Union. A History of Northwest Ordinance. Indianapolis, 1987. P. 44–45, 58–59.

чтобы помочь реализовать федеральным властям непопулярный закон¹. Д. А. Козлов изучил 72 новоанглийских политических памфлета того времени, авторами которых являлись депутаты Конгресса США и legislatures штатов, именитые граждане и священнослужители. Абсолютное большинство памфлетов (86 %) выражает антиправительственную точку зрения, в толкование из них содержатся призывы к ненасильственному сопротивлению, каждый пятый памфлет апеллирует к насильственному сопротивлению либо отделению Новой Англии². На Хартфордский Конвент 15 декабря 1814 г. – 5 января 1815 г., инициированный властями штата Массачусетс, прибыло 26 делегатов (12 – от данного штата, 7 – от Коннектикута, 4 – от Род-Айленда, 2 – от Нью-Хэмпшира, 1 – от Вермонта). Протоколы заседаний не велись, но, судя по итоговым документам, участники достаточно четко выразили свое недовольство политикой Президента и Конгресса. Они потребовали запрета любого эмбарго на торговлю, длящегося более 60 дней, большинства в две трети в Конгрессе при объявлении наступательной войны, отмену правила 3/5 при исчислении представительства рабовладельческих штатов, ограничение пребывания Президента в должности одним сроком, географической ротации президентов, не допускавший их представительства от одного и того же штата³. У участников Конвента не было реальной военной силы. Они могли рассчитывать на некий успех, только если бы военное счастье окончательно отвернулось от США и возник бы шанс на сепаратное заключение мирного договора с Великобританией. Однако этого не произошло. Победа генерала Э. Джексона под Новым Орлеаном и заключение мирного договора с англичанами не оставили потенциальным сепаратистам никаких шансов.

Несмотря на временные неприятные сюрпризы Англо-американской войны 1812–1815 гг., в целом для бывших английских колоний в Северной Америке после обретения ими независимости геополитическая ситуация оставалась благоприятной. США и в XIX в. по-прежнему были в спасительной

¹ Readings in American Constitutional History. 1776–1876. Boston, New York, 1912. P. 263–271.

² Козлов Д. А. Новоанглийский сепаратизм в США в начале XIX в. СПб. : Глосса, 1997. С. 77–82.

³ Hartford Convention. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Hartford_Convention (дата обращения: 18.01.2019).

удаленности от европейского континента с его острой конкуренцией стран и войнами, но в то же время благодаря техническому прогрессу и новым средствам коммуникаций (парходам, телеграфу) они стали ближе для многочисленных масс иммигрантов.

Массовая иммиграция способствовала резкому наращиванию хозяйственного потенциала, стремительному заселению огромного континента, но она же стимулировала углубление диспаритета между его штатами – прежде всего между штатами Севера и Юга. Между тем в системе американского федерализма долгое время более значимую роль играли субъекты, а не федеральный центр. **За повседневную жизнь граждан отвечали органы управления штатов и местные органы.** «В действительности Союз располагает меньшей властью, чем штаты», – писал в 1830-е гг. известный французский путешественник А. де Токвиль¹. Того же мнения придерживаются и современные американские эксперты. **«В основном правительственное вмешательство и правительственное регулирование осуществлялось в 1800 г. или 1830 г. штатами, а не федеральным правительством»².** Это касалось прежде всего таких важнейших, перспективных сфер общественного бытия, как **учредительство корпораций, транспорт, банковское дело.**

Однако, по правде говоря, штатам не хватало ни финансовых ресурсов, ни организационного опыта, ни политической воли, чтобы решать эти вопросы эффективно. При этом излишняя вовлеченность штатов в помощь частному бизнесу оборачивалась их неплатежеспособностью. Именно так произошло со строительством каналов³. Достаточно проблемным оказалось функционирование банков штатов, которые занялись выпуском ничем не обеспеченных банкнот⁴.

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1992. С. 268.

² Friedman L. M. A History of American Law. New York, London, 1985. P. 177.

³ См. Goodrich C. Canals and American Economic Development. New York, 1961.

⁴ Саломатин А. Ю. Банковская политика США и ее результаты: первые сто лет экспериментов // Экономическая история: ежегодник. 2003. Т. 2002. С. 583–595.

В 1820–1830-е гг., когда уходило из жизни поколение лидеров Американской революции, а конфигурация федеративного союза резко менялась ввиду увеличения числа его субъектов, в стране активизировались конституционно-политические споры о природе Американского федеративного союза и полномочиях центральной власти и штатов. Будущий губернатор штата Южная Каролина Дж. Гамильтон, отражая недовольство плантаторов Юга протекционистским тарифом, упомянул о возможности нуллификации, т.е. аннулирования отдельными штатами федеральных актов¹. Эта же точка зрения была отражена в анонимно составленном документе – «Экспозиции и протесте». Отстаивая доктрину прав штатов, ее приверженцы считали, что отдельные штаты вправе приостановить действия федеральных законов до их одобрения тремя четвертями субъектов и принятия соответствующей конституционной поправки»².

Южане надеялись, что новый президент США, житель пограничного юго-западного штата Кентукки, владелец нескольких десятков рабов, 61-летний генерал Эндрю Джексон поддержит требования «особого отношения к правам штатов». Однако когда нуллификаторы, недовольные недостаточными уступками, сделанными им в новом тарифном законе 1832 г., созвали в Южной Каролине свой съезд и приняли так называемый Декрет о нуллификации 24 ноября 1832 г., Президент в специальном послании Конгрессу предостерег: «Право населения одного штата освободить себя по собственной воле и без согласия других штатов от своих самых священных обязательств и угрожать свободе и счастьем миллионов, составляющих Союз, не может быть признано...»³. Эта позиция Президента была подкреплена соответствующими превентивными военными приготовлениями.

¹ Freehling W. W. The Nullification Era: A Documentary Record. New York : Harper & Row, 1967. P. 53–54.

² Романова Н. Х. Реформы Э. Джексона, 1829–1837. М. : Наука, 1988. С. 56.

³ Richardson, James D. A Compilation of Messages and Papers of the Presidents, 1789. New York : Bureau of National Literature and Art, 1902. P. 617, 621, 625.

Между тем еще в января 1830 г. в стенах Конгресса состоялись знаменательные дебаты между сенаторами Р. Хэйном из Южной Каролины и Д. Уэбстером из Массачусетса, поводом для которых стал вопрос о судьбе общественных земель на западе. К тому времени сформировались острейшие противоречия между элитами промышленного Северо-Востока, требовавшего распродажи земель на Западе по высоким ценам и финансирования за счет этого необходимых прежде всего для них «внутренних улучшений», и элитами фермерско-плантаторского Юго-Запада, заинтересованными в децентрализации и постепенности продаж, а в идеале – предоставлении контроля над ними самим западным штатам¹. Хейн в своей речи отметил, что центральное правительство, оказывая предпочтение одной части страны (Северо-Востоку) за счет других, не только ведет себя несправедливо, но и подрывает целостность федеративного союза, наносит удар по суверенитету штатов, создавших данное государство, Уэбстер, в свою очередь, отрицая какую-либо враждебность в отношении западных штатов, напомнил, что федеративное правительство представляет волю не штатов, а всех американцев².

Примечательно, что в решении аграрного вопроса Правительство США в дальнейшем под нажимом фермеров и плантаторов пошло все же по пути максимального благоприятствования первопоселенцам, снижая цену при продаже земли³. В то же время конституционные споры о природе федеративного союза в 1830–1850-е гг. не закончились, и они были решены только силой оружия в ходе Гражданской войны 1861–1865 гг.

В первые десятилетия истории США существовало немало поводов для осложнения внутривластной ситуации. Однако чем ближе страна

¹ Wellington R. G. The Political and Sectional Influence of Public Lands, 1828–1842. New York, 1970. P. 3.

² Webster-Hayne debate. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Webster%E2%80%93Hayne_debate; Robert J. Hayne and Daniel Webster. URL: <http://jmisc.net/hwdebate.htm> (дата обращения: 30.01.2019).

³ Саломатин А. Ю. История государства и права США, конец XVIII–XIX вв. URL: <http://jmisc.net/hwdebate.htm>

приближалась к середине XIX столетия, тем яснее становилось, что главным источником конфликтов в федеративном государстве являлся институт рабства.

Использование труда завезенных из Африки лиц негритянского происхождения при определенных климатически-хозяйственных условиях не могло не расколоть страну на две противоположных по своей сути социально-экономических зоны, в одной из которых этот труд был возможен и даже экономически выгоден, а в другой – не имел никаких перспектив. При невысокой заселенности страны и недостаточной ее хозяйственной развитости эти две зоны могли мирно сосуществовать, но при усилении конкуренции за свободные территории фактор рабовладения стал играть дестабилизирующую роль для единства страны.

Со временем росла и социально-культурная неприязнь между жителями Севера и Юга¹. Как указывал известный аболиционист-северянин Г. Грили: «Мы – не один народ. Мы – два народа: народ, выступающий за свободу, и народ – за рабство. Между нами неизбежен конфликт». Южанин Дж. Фитцхью не преминул на это парировать в том же духе: «Невозможно, чтобы наши два общества могли долго сосуществовать... Социальные системы, основанные на противоположных принципах, непримиримы»².

После Миссурийского компромисса 1820 г. целых 15 лет американский федеративный союз не пополнился новыми штатами. Однако освоение новых западных территорий не могло блокировать этот процесс: так что в 1836 г. и 1837 г. новыми членами США стали Арканзас и Мичиган. Включение Техаса в состав США и успешная для США Американо-мексиканская война 1846–1848 гг. закончилась гигантским приращением территорий на юге, к великой радости южан-рабовладельцев, вызвав серьезные опасения политиков из северных штатов за дестабилизацию сложившегося баланса

¹ Abernethy T. B. The South in the New Nation 1789–1819. New Orleans, 1961. P. 13–14.

² Супоницкая И. М. Антиномия американского Юга: свобода и рабство. М., 1998. С. 136.

между Севером и Югом. Новыми штатами стали Флорида (1845), Техас (1845), Айова (1846), Висконсин (1848).

Между тем негласное табу на обсуждение болезненного для южан вопроса о рабстве было снято логикой самих событий в стране, что привело к поляризации общественных настроений. В течение недолгих 10 лет США успели пережить конституционный компромисс 1850 г., который «был более выгоден Югу, чем Северу¹, поскольку взамен на принятие в состав федерации Калифорнии в качестве свободного штата и запрета на работорговлю в федеральном округе Колумбия южане получили согласие на выдачу беглых рабов из северных штатов. В 1854 г. договоренности между Севером и Югом обновил билль Канзас-Небраска, в результате чего Миссурийский компромисс 1820 г. был отменен и провозглашена доктрина прав первопоселенцев, которые были вольны решать судьбу рабства на своих территориях. Наконец, практическое применение этой доктрины спровоцировало гражданскую войну в Канзасе летом и осенью 1856 г., ставшей прелюдией масштабной Гражданской войны 1861–1865 гг.

Судебная система США также внесла свою лепту в развитие конституционно-политического кризиса. Так, Верховный суд США провозгласил незаконным признание в 1854 г. Верховным судом штата Висконсин неконституционным федерального закона о беглых рабах 1850 г. Напряженность усилили действия законодательного собрания Висконсина, нуллифицирующего решение Верховного суда США.

Наконец, наиболее одиозным в прорабовладельческой политике Верховного суда США стало дело **Dred Scott v. Sandford** (1857). Было признано, что находившийся в рабской зависимости Скотт, побывавший в свободном штате Иллинойс, не становился свободным, как это признавалось законами северных штатов, а будучи возвращенным на Юг, оставался рабом. Самое же главное, в чем Суд явно превысил свои полномочия, так это его

¹ Алентьева Т. В. Роль общественного мнения в канун Гражданской войны в США (1850–1861 гг.). Курск, 2008. С. 47.

вердикт о том, что Конгресс не имеет права запрещать рабство на территориях. Это решение психологически приблизило Гражданскую войну.

Итоги президентской кампании 1860 г., в ходе которой победил кандидат республиканской партии А. Линкольн, сделали военное столкновение между Севером и Югом неизбежным. Многие на Юге были оскорблены таким исходом голосования. Поэтому, спустя полтора месяца после выборов, 20 декабря 1860 г. законодатели штата Южная Каролина объявили о расторжении федеративного союза. В 1861 г. их поддержали другие штаты: Миссисипи (9 января), Флорида (10 января), Алабама (11 января). Джорджия (19 января), Луизиана (26 января), Техас (1 февраля). 4 февраля представители шести вышедших из Союза штатов (делегат от Техаса опоздал на Конвенте) Монтгомери (Алабама) объявили об объединении в рабовладельческую Конфедерацию. 8 февраля была принята временная, а 11 марта – постоянная Конституция¹. Она во многом напоминала Конституцию США, отличаясь только прямым признанием рабства и фиксированием права штатов на отделение.

Президент Линкольн, впрочем как и лидеры Конфедерации, не торопились начинать военные действия. Линкольн, например, в своей речи 4 марта 1861 г. заявил: «Мы – не враги, но друзья. Мы не должны быть врагами»². Он заверил, что собственность южан (в том числе и рабы) останется неприкосновенной. Однако Линкольн не был готов идти на радикальные уступки, не соглашаясь на дальнейшую территориальную экспансию рабства. Он опасался, что рано или поздно рабовладельцы продолжат шантажировать федеральное правительство и будут, подталкивать его к внешнеполитическим авантюрам – например, присоединению рабовладельческой Кубы³.

Все-таки, видимо, следует признать, что главная причина Гражданской войны – это не вопрос о рабстве, а вопрос о власти. «После поражения на

¹Confederate States Constitution. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Confederate_States_Constitution (дата обращения: 23.01.2019).

²Abraham Lincoln first inaugural address. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Abraham_Lincoln%27s_first_inaugural_address (дата обращения: 23.01.2019).

³Родс Дж. Ф. История Гражданской войны в США, 1861–1865. М. : Колибри, 2018. С. 14–15.

выборах 1860 г. потеря власти южной олигархией над страной привела к мятежу, распаду Союза и четырехлетней ожесточенной войне»¹. С этой же точкой зрения по сути дела соглашается и Р. Ф. Иванов: «Север вел войну не за уничтожение рабства, а за восстановление единства Союза»².

В годы Гражданской войны было продемонстрировано устойчивое усиление федерального центра. Война стала серьезным испытанием для американского федерализма, но она же впервые показала высокие мобилизационные возможности государства³. **Одновременно усилилась управленческая активность и на уровне штатов.** Характерно, что именно губернаторы штатов избрали президентом страны А. Линкольна и потребовали ведения войны с Югом. Другой вопрос, что по мере развертывания военных действий губернаторы не смогли бы без помощи федеральных властей собрать и вооружить ополчение, и им не всегда удавалось сохранить политический контроль над своими штатами⁴.

Конгрессу и Президенту пришлось проявить чудеса законотворческой активности. В связи с уходом из Конгресса южных демократов республиканской партии удалось полностью претворить свою социально-экономическую программу: принять высокий протекционистский тариф в интересах промышленности, обеспечить фактически свободный доступ к земле первопоселенцам после принятия гомстед-акта, предоставить земельные гранты колледжам, утвердить национальную банковскую систему, создать Академию наук, одобрить первый закон о федеральном подоходном

¹ Куропятник Г. П. Гражданская война в Северной Америке, 1861–1865. М. : Наука, 2009. С. 14–15.

² Иванов Р. Ф. Конфедеративные Штаты Америки. М. : ИВИ РАН, 2002. С. 99.

³ Гауровиц И. Военно-санитарные учреждения Североамериканских Соединенных Штатов во время последней войны с описанием страны и населения. СПб. : Тип. Морск. м-ва, 1868. С. 19.

⁴ Hesselstine W. B. Lincoln and the War Governors. Gloucester, Mass., 1972. P. 386.

налоге, закон о поощрении иммиграции, несколько биллей о трансконтинентальной железной дороге¹.

Поэтапно решался вопрос о рабстве. Первая Прокламация об освобождении негров от 22 сентября 1862 г. содержала лишь предупреждение рабовладельцам-мятежникам, что если они не сложат оружие до 1 января 1863 г., то их рабы будут провозглашены «свободными навечно»². Вторая Прокламация осуществила задуманное, сохранив рабство в пограничных с Югом штатах. На заключительном этапе Гражданской войны, в январе 1865 г., Конгресс принимает XIII Конституционную поправку, полностью отменявшую рабство³.

Победившие в Гражданской войне Северные штаты вышли из нее территориально и организационно окрепшими. Еще до начала в состав Союза были приняты Миннесота (1858) и Орегон (1859). В ходе ее новыми субъектами стали Канзас (1861), Западная Вирджиния (1863), Невада (1864). Однако победа создала и весьма непростой вопрос о способах реинтеграции бывших мятежных штатов. Президент Линкольн еще в декабре 1863 г. выдвинул весьма удобный для южан план, согласно которому на Юге восстановились конституционные органы власти, если присягу на верность Союзу приносили не менее 10 % электората штата. Однако Конгресс думал иначе и после убийства Президента, с целью недопущения быстрого восстановления власти бывших мятежников, в декабре 1865 г. предложил план Радикальной Реконструкции.

Юг страны был разделен на 5 военных округов. Их командующие получили право разрешать либо запрещать функционирование местных судов, санкционировать регистрацию избирателей (с включением в их число бывших

¹ Саломатин А. Ю. История государства и права в США, конец XVIII–XIX вв. М. : Юрист, 2006. С. 55.

² История США. Хрестоматия : пособие для вузов / сост. Э. А. Иванян. М. : Дрофа, 2005. С. 103–104.

³ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, 1993. С. 43.

рабов), созыв конституционных конвентов и принятие новых конституций. Обязательным условием для восстановления южных штатов стало согласие их с XIV и XV Конституционными поправками (ратифицированы в 1868 и 1870 гг.). Первая из них будет играть исключительную роль в дальнейшей конституционно-правовой практике, поскольку содержала весьма широкое положение о том, что «ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов; и не может какой-либо штат лишать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов»¹. Другая поправка была более конкретна и содержала запрет на ограничение права голоса «Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку расы, цвета кожи либо выполнения ранее подневольной работы»².

Радикальная Реконструкция выполнила далеко не все поставленные цели. Она, в частности, не смогла улучшить социально-экономическое положение бывших рабов и реализовать весьма популярный среди них лозунг «40 акров и мул». Не был преодолен расизм в южном обществе. Все это были явно нереализуемые задачи в той системе социально-политических координат. Однако уже в первое десятилетие после Гражданской войны было не только полностью восстановлено единство государства, но и выработан некий **конституционно-правовой консенсус** по поводу его сущности, чего не удавалось достичь в первой половине в XIX в.

Большинство юристов и политологов после 1865 г. пришли к Доктрине разделенного суверенитета между центром и субъектами³. Эта позиция была оформлена и в поворотном решении Верховного Суда США **Texas v. White (1869)**. Суть дела состояла в том, что штат Техас, получивший в 1850 г. в виде облигаций федерального правительства 10 млн. долл. для

¹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, 1993. С. 43.

² Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М. : Прогресс, 1993. С. 44.

³ Bennet W. H. American Theories of Federalism. Univ., Ala., 1967. P. 179.

урегулирования пограничных споров, передал эти ценные бумаги частным лицам для оплаты расходов в годы Гражданской войны. После окончания войны новое Правительство Реконструкции подало иск в Верховный Суд с целью возвращения данных ценностей. Ответчики в свою очередь утверждали, что действия властей были произведены в интересах граждан Техаса, а действующее в мирное время Правительство не имеет право оспаривать политику предшественников в Верховном суде, поскольку федеральные законы в период Гражданской Войны не действовали на территории штатов. Иными словами, Техас в военное время являлся территорией, находившейся в состоянии войны с Севером, и эта территория не имела собственного представительства тогда в Конгрессе США. Отсюда, независимо от того, кто продал или купил облигации, сделка ни коим образом не противоречила Конституции США.

В ходе судебного разбирательства большинство судей пришли к выводу, что рассматриваемое дело является подсудным Верховному суду в качестве суда первой инстанции, поскольку в соответствии с Конституцией Верховный суд разбирает все «дела, в которых одной из сторон является штат...». Был отвергнут довод защиты, что Техас, войдя в состав США в 1845 г., заключил простой договор с другими штатами. Фактически он вступил с другими субъектами федерации в неразрывные отношения. Отсюда невозможно выйти из состава США ни одному штату через какую-либо революцию или желание штатов отделиться. В итоге сделка местных властей была признана незаконной¹.

В своих других решениях Верховный суд, как правило, отстаивал приоритет центральной власти на основе клаузул о регулировании Конгрессом межштатной и иностранной торговли, а также максимально широкого толкования правовой позиции о «надлежащей правовой процедуре»

¹ Байбакова Л. В. Решение Верховного суда по делу Texas v. White как главное препятствие для новой сепарации штатов в рамках действующей Конституции США // Сравнительный федерализм. Ежегодник-2018 : сб. науч. тр. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. С. 68–82.

из XIV Конституционной поправки. Правда, когда политическая конъюнктура требовала иного, Верховный суд мог намеренно узко интерпретировать вопрос о взаимоотношениях центра и субъектов, как это было в серии дел о гражданских правах, санкционировавших расовую дискриминацию на Юге.

В целом же в конституционно-правовой теории чрезвычайно популярен был труд **Томаса Кули**, фиксировавший несовпадающие компетенции федерации и штатов, которые могут быть изменены только с помощью конституционных поправок¹. **Теодор Вулси** из Йельского Колледжа определял США, используя терминологию германских юристов, как *Bundesstaat* (Союзное государство), т.е. субъекты в США суверенитетом не обладают, он целиком принадлежит центральной власти. Ведь она сама определяет свои компетенции, а Верховный суд трактует Конституцию². По стопам германской науки конституционного права шел и молодой юрист, будущий Президент США **Вудро Вильсон**. Он рассуждал примерно так же, как и Вулси: суверенитет принадлежит тому, кто определяет властные полномочия, т.е. центру. В то же время он не отрицал государственную природу штатов с принадлежащей им территорией, изначальными, а не производными полномочиями³.

С Вильсоном, в свою очередь, были не согласны **Джон Бёрджес** и **У. У. Уиллоби**, профессора из Колумбийского Колледжа и Университета Гопкинса. Они усматривали логическую непоследовательность в одновременном отрицании суверенитета за штатами и наделении их признаками государственности. По их мнению, термин «государство» относится только к центральному Правительству, а США являются не какой-то непрочной федерацией, а национальным государством⁴. Подобные

¹ Cooley T. M. A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union. Boston, 1868.

² Woolsey T. D. Political Science, or the State, Theoretically and Practically Considered. London : S. Low, Marston, Searle & Rivington, 1877.

³ Wilson W. An Old Master and Other Political Essays. New York, 1983. P. 94.

⁴ Burgess J. W. "Land's Public Law of the German Empire", Political Science Quarterly, III. 1888, P. 123–135; Willoughby W. W. An Examination of the Nature of the State. New York, 1896. P. 244.

централизаторские настроения были характерны не только для очень многих представителей академических кругов, политиков, массового сознания, но и судебных органов.

После окончания Гражданской войны уже ничто не мешает завершению территориального оформления государства. Федеральным органам власти уже не требуется думать о соблюдении баланса каких-либо секционных интересов, как это было в первой половине XIX в. Формирование единого внутреннего рынка, ускоренное железнодорожное строительство, индустриализация способствуют быстрому заселению страны и принятию в Союз Небраски (1867), Колорадо (1876), Северной Дакоты (1889), Южной Дакоты (1889), Монтаны (1889), Юты (1896), Айдахо (1890), Вайоминга (1890), Юты (1896). К концу XIX в. в составе США насчитывается 45 штатов. В стране проживает 75 995 тыс. человек, в том числе 13,5 % иностранцев в первом поколении. США превращаются в огромный плавильный тигль, в котором «переплавляются» выходцы из других стран: прежде всего из Германии, Ирландии, Англии, Канады, Швеции, Италии, России. Мигранты концентрируются прежде всего в наиболее экономически развитых прибрежных штатах Северо-Востока (Нью-Йорк, Род-Айленд, Коннектикут, Массачусетс), но в то же время значительно их число и в отдельных штатах Среднего Запада (Иллинойсе) при практически полном отсутствии в южных штатах¹. Впрочем иностранный фактор в этот момент вовсе не дестабилизирует внутреннюю конструкцию государства, поскольку штаты организованы по территориальному, а не национально-территориальному принципу. Другой вопрос, что экономический кризис 1893–1897 гг. высвечивает потенциальный социально-экономический раскол страны на индустриальные и аграрные штаты, у которых различный подход к политике денежного обращения и конкуренции. Аграрным кругам и среднему бизнесу делаются демонстративные уступки в виде антимонопольного законодательства, воплотившегося в Закон о межштатной торговле 1887 г.

¹ 12 th Census of the US. Census Reports. Vol. 1 Population. Part 1. Wash, 1901. P. XIVII.

и Антимонопольный закон Шермана 1890 г., но претворяются в жизнь эти законы под давлением крупного капитала намеренно пассивно¹.

Несмотря на то, что доктрина дуалистического федерализма вплоть до конца XIX в. была господствовавшей в умах и сердцах американцев, индустриализация последней трети XIX в. способствовала ее эрозии. В условиях накопления огромных капиталов большим бизнесом только центральное Правительство было способно ему противостоять. В свою очередь власти штатов сталкивались с негативной реакцией Верховного суда по поводу регулирования бизнеса; в то же время некоторые из них были готовы пойти навстречу пожеланиям предпринимателей, предоставляя налоговые льготы. Таким образом в общественном мнении рос авторитет федерального центра, а не субъектов².

В целом к концу XIX в. полностью определилась успешность долгосрочной тенденции к централизации (таблица 5).

Среднесрочные тенденции к ослаблению центростремительного импульса были практически купированы после Гражданской войны. Окончательно сформировалась **модель гегемонистского американского переселенческого федерализма**, который не только стремительно распространился от Атлантического до Тихоокеанского побережья, но и сделал заявку на внешнюю военно-политическую и экономическую экспансию за пределы Североамериканского континента. Именно эта экспансия делала Американский федеративный союз богаче, влиятельнее и крепче. Экспансионистская идеология окончательно занимает свое место в массовом сознании, подкрепляя себя верой в «американскую исключительность» и «богоизбранность»³.

¹ Жидков О. А. США: Антитрестовское законодательство на службе монополий. М. : Наука, 1976.

² Dual Federalism. URL: http://encyclopedia.federalism.Org/index.php/Dual_Federalism (дата обращения: 23.01.2019).

³ Дементьев И. П. Идеиная борьба в США по вопросам экспансии (на рубеже XIX–XX вв.). М. : Изд-во Москов. ун-та, 1973. С. 71–101, 152–184.

В XX в., по мере того, как США конвертируют свои экономические преимущества в военно-политическое лидерство, а затем – и в стремление к общемировой гегемонии центростремительный, вектор американского федерализма кардинально усилится (таблица 6).

Таблица 5 – Тенденции развития федерализма в США в конце XVIII–XIX вв.

Временное измерение тенденций	Содержание тенденций	Государственно-правовые меры и события
Краткосрочная (первоначальная тенденция)	Преобладание сторонников централизации как условие первичной консолидации первопоселенческой страны	Экономическая политика федералистов в 1790-е гг. (доклады А. Гамильтона, частично реализованные в актах Конгресса)
Среднесрочные тенденции	Усиление сторонников прав штатов на основе аграрной демократии и передвижения западной границы; институт рабства как дополнительный фактор децентрализации; сецессия южных штатов как крайнее выражение стремления к децентрализации и обособлению. Гражданская война	Победа джефферсоновских республиканцев в 1800 г. Покупка Луизианы (1803 г.). Неудача сепаратистских действий штатов Новой Англии (Хартфордский конвент). Миссурийский компромисс 1820 г. Нуллификационный кризис 1833 г. Компромисс 1850 г. Билль Канзас-Небраска (1854) Судебное решение по делу Dred Scott v. Sandford Создание Южной Конфедерации
Долгосрочная тенденция	Стратегическое движение к централизации в условиях складывающегося единого экономического и политического пространства	Военно-мобилизационные и социально-экономические меры периода Гражданской войны Политика Радикальной Реконструкции в отношении южных штатов. Принятие XIII, XIV и XV конституционных поправок. Судебное решение по делу Texas v. White (1869 г.) Судебные решения 1880–1890-х гг. Символически-консолидирующее значение президентских выборов 1896 г.

Таблица 6 – Тенденции развития федерализма в США в XX–XXI вв.

Временное измерение тенденций	Содержание тенденций	Государственно-правовые меры и события
Долгосрочная (доминирующая тенденция)	Усиление централизаторской тенденции в условиях экономической и военно-политической гегемонии США	Чрезвычайное мобилизационное регулирование в годы Первой мировой войны. Новый Курс Ф. Д. Рузвельта. Становление государства «всеобщего благоденствия» в 1960-е гг. Реализация идей кооперативного и конкурентного федерализма на рубеже XX–XXI вв.
Среднесрочные контртенденции	Периодические восстановительные меры по частичному укреплению полномочий штатов и устранению дисбаланса, грозящего переходом США к унитаризму	Лозунг Нового федерализма Р. Никсона. Неоконсервативная революция Р. Рейгана. Фрагментационный федерализм начала XXI в. Социально-культурная поляризация в стране после 2008 г.

В начале XX в. в США проводится целая серия важных управленческих реформ, направленных на постепенное становление государственного механизма регулирования экономики¹. Для сферы федеративных отношений принципиальное значение имеет замена выборов сенаторов legislatures штатов прямыми выборами со стороны населения в результате принятия XVII конституционной поправки в 1913 г. Таким образом, уходит в прошлое неприкрытый диктат партийных боссов конкретных штатов, которые предпочитали по соображениям престижа и меркантильным интересам добиваться сенаторского кресла, покупая голоса депутатов законодательных собраний. В результате реформы усиливается политическая конкуренция, а взаимоотношения федерального центра с субъектами становятся на более здоровую, демократическую основу.

В первые десятилетия XX в. индустриализации параллелизм в деятельности федерального центра и штатов уже не вполне себя оправдывал.

¹ Белявская И. А. Буржуазный реформизм в США (1900–1914). М., 1968.

Особенно четко это продемонстрировало сооружение **дорожных коммуникаций**. В 1916 г. Конгресс принял закон о федеральной помощи дорогам с ассигнованием на эти цели 75 млн долл. Предусматривалось субсидирование штатов на основании их запросов на развитие почтовой дорожной сети при условии в последующем невзимании платы за проезд. К 1917 г. каждый штат имел соответствующую административную структуру для сопровождения федеральных средств. В 1921 г. был принят еще один федеральный закон для поддержки дорог, так что в течение 1920-х гг. протяженность сельских и муниципальных сухопутных артерий увеличилась с 369 тыс. до 663 тыс. миль. Расходы на их строительство и содержание в 1929 г. со стороны федеральных, штатных и местных органов власти составляли 2 млрд долл. или около 2 % ВВП¹.

Великая Депрессия 1929–1938 гг. и ставший реакцией на нее Новый Курс Ф. Д. Рузвельта еще больше привязали американские регионы к федеральному центру. Первые никак не справлялись с оказанием хотя бы минимальной помощи безработным. Даже когда начались программы вспомоществования, они весьма различались от штата к штату.

«Эпоха федерализма закончилась», – заявил накануне Второй мировой войны профессор Г. Ласки². Он и его коллеги-либералы по итогам Нового Курса были уверены, что в условиях индустриализации социальное и экономическое планирование неизбежны, а они требуют более централизованного контроля.

Однако после окончания Второй мировой войны выяснилось, что закончилась не эпоха федерализма, а его традиционное толкование. **Э. С. Корвин провозгласил в 1950 г., что доктрина дуалистического федерализма мертва**³. Эта теория включала следующие положения: «Первое – национальное правительство правит только в границах перечисленных

¹ Attack J., Passel P. A New Economic View of American History. New York, London, 1994. P. 578.

² Laski H. The Obsolescence of Federalism // New Republic. 1939. Vol. 98, № 367.

³ Corwin E. S. The Passing of Dual Federalism // Virginia Law Review. 1950. Vol. 36. 1950.

полномочий. Второе – национальное правительство имеет ограниченное число конституционных целей. Третье-каждый блок системы правления – национальный или штата – суверенен в своей сфере. Четвертое – взаимоотношения между национальным правительством и правительствами штатов отличает скорее напряженность, нежели сотрудничество»¹.

Теперь же после Великой Депрессии и опыта двух мировых войн становится очевидным, что **интенсивное государственное регулирование используется не как чрезвычайная временная мера, а как постоянная политика**. Даже консерваторы-республиканцы при Президенте Д. Эйзенхауре соглашались на осуществление государственных программ. «Рост государственных расходов, дефицитный бюджет, ранее отвергавшиеся республиканцами как бессмысленная трата денег, в 50-е гг. прочно, хотя и вынуждено входят в арсенал администрации Д. Эйзенхауэра. В период кризиса республиканская партия пошла на осуществление крупных, дорогостоящих экономических мероприятий в целях поддержания общественного воспроизводства – строительство автострад, реконструкция водного пути по реке св. Лаврентия, жилищное строительство»².

Ситуация еще более разительно изменилась в 1960-е гг. с приходом к власти демократов – при Президентах Дж. Кеннеди и Л. Б. Джонсоне. «Когда Президент Линдон Б. Джонсон запустил программу Великого Общества в 1964 г., федеральное правительство взяло на себя полномочия определять национальные проблемы и выдвигать национальные цели практически во всех сферах публичной политики: образовании, здравоохранении и вспомоществовании, загрязнении воды и воздуха, безопасности потребителей... уменьшении шумов, обустройстве шоссежных дорог... Эта модель федерализма неотличима от централизованного правительства. Штатные и местные правительства воспринимаются как административные инструменты

¹ Джанда К., Берри М., Голдман Дж., Хула К. В. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США. М. : РОССПЭН, 2006. С. 123.

² Никонов В. А. От Эйзенхауэра к Никсону. Из истории республиканской партии США. М. : Изд-во МГУ, 1984. С. 46–47.

национального правительства»¹. Их роль в финансировании публичного сектора по сравнению с началом XX в. существенно сократилась с двух третей до менее чем одной трети. По сути дела именно в 1950-е гг. окончательно завершается переход к **кооперативному федерализму**.

Стадии кооперативного федерализма «свойственен поиск равновесия (гармоничного сочетания интеграции и автономии, единства в многообразии, независимости и взаимопомощи)»². «Кооперативный федерализм (или федерализм совместных действий) включает в себя три положения. Первое: агентства штатов и национальные агентства, как правило, выполняют государственные функции совместно, а не по отдельности. Второе: национальное правительство и правительства штатов имеют схожие полномочия. Третье: власть не сосредоточена ни на одном государственном уровне или в одном каком-то агентстве; такая фрагментация сфер ответственности дает народу и отдельным группам людей доступ ко многим центрам влияния»³. Подобный более усложненный способ государственного управления инициировали либералы, и на практике он означал резкое усиление центральной власти.

Наступление на полномочие штатов развернули и судьи. «Судьи после 1960-х гг. не просто ограничились указаниями для штатов, чего они не могут делать в соответствии с Конституцией и законами США. В возрастающей степени они выпускали аффирмативные решения, указывающие штатам и их местным территориальным единицам, что они должны делать»⁴. Беспрецедентный активизм Верховного суда США под председательством **Э. Уоррена** в 1953–1969 гг. привел к началу противодействия расовой

¹ Dye T. R. American Federalism. Competition Among Governments. Lexington, MA, 1990. P. 7.

² Сафонов В. Е., Миряшева Е. В. Генезис американского федерализма и федеративного государства в историко-правовом и конституционном измерении // История государства и права. 2016. № 18. С. 16.

³ Джанда К., Берри М., Голдман Дж., Хула К. В. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США. М. : РОССПЭН, 2006. С. 126.

⁴ Kurian G. T. A Historical Guide to the US Government. New York : Oxford University Press, 1998. P. 556.

дискриминации и расовой сегрегации, более активной защите личных и политических прав американцев (в том числе избирательных прав, свободе личной жизни, свободе печати и критики, свободе преподавания, необходимость разъяснения прав арестованному и т.д.)¹.

Даже когда Э. Уоррен ушел в отставку, при его более консервативном преемнике У. Бергере, верховные судьи могли мелочно вмешиваться в компетенцию властей штата, руководствуясь благой целью. Знаковым в этом смысле, в частности, было решение по делу **Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education** (1971), в котором был поддержан план федерального окружного судьи по перевозке автобусами негритянских и белых школьников для более сбалансированного расового состава местных школ.

Республиканец-президент, выходец с Тихоокеанского побережья, **Р. Никсон** был известен своими намерениями осуществить преобразования в государственном механизме путем ущемления интересов столичной бюрократии и северо-восточной элиты страны, за что и поплатился массированным преследованием со стороны прессы и раскручиванием Уотергейтского скандала в 1972–1974 гг.² Стремясь непомерно расширить свои полномочия, он стал основателем «имперского президентства»³. В рамках своей административной политики им был провозглашен лозунг «**Нового федерализма**», но превратить его в реальность он не успел.

Приход в Белый Дом ультраконсерватора **Р. Рейгана** ознаменовал собой значимые реальные новации в сфере государственного управления. В своих выступлениях новый Президент сполна использовал риторику, понятную среднему американцу, недовольному резко возросшим бюрократизмом. Уже в своей первой инаугурационной речи 20 января 1981 г. он пообещал «восстановить баланс между уровнями управления». «Федеральное правительство не создало штаты, штаты создали федеральное правительство», –

¹ См.: Саломатин А. Ю. Очерки истории Верховного Суда США. Пенза : Изд-во ПГУ, 2009. С. 48.

² Саломатин А. Ю. Президентская власть в США и ее представители. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 163.

³ Шлезингер А. М. Циклы американской истории. М. : Прогресс, 1992. С. 404–405.

провозгласил он, и этот непривычный тезис вызвал резкие возражения среди виднейших представителей академической общины¹. Но Президент обращался к простым гражданам и справедливо указывал на то, что они сталкиваются с «лабиринтом пересекающихся юрисдикций и правительственных уровней власти, пытаюсь решить даже самые простые проблемы. Они [граждане] не знают, куда обратиться за ответами, кто является ответственным, кого хвалить, кого винить, за кого или против кого голосовать»².

Несмотря на декларацию намерений снизить активность государства, реально кардинального сокращения государственного бюджета не произошло. При росте оборонных расходов в 1980–1990 гг. более чем в два раза, увеличивались и социальные статьи. Политика «Нового федерализма» не вызвала, да и не могла вызвать полного удовлетворения, поскольку она была недостаточно содержательно продуманной. В этой связи в 1990-е гг. заговорили о **конкурирующем федерализме**, который в отличие от всех предшествующих концепций делает акцент на конкуренции между властями штатов и местными властями. «Конкурирующий федерализм требует, чтобы правительства штатов и местные правительства имели значимые и независимые сферы ответственности за благосостоянием людей, проживающих в их юрисдикции. Эти правительства не могут быть по-настоящему конкурентными, если федеральное правительство определяет национальные приоритеты и передает ответственность за их выполнение правительствам штатов и местным правительствам»³. «Сохраняя отдельные элементы «кооперативного федерализма» новая концепция уделяет главное внимание вопросам конкуренции между уровнями власти и тем механизмам, которые могут быть применены для предотвращения «монополизации власти». Нетрудно заметить, что сторонники «конкурирующего федерализма» проецируют экономические

¹ Beer S. H. To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism. Cambridge, Mass, L. 1993. P. 2–3.

² State of the Union Message 1982. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1982_State_of_the_Union_Address (дата обращения: 23.01.2019).

³ Dye T. R. American Federalism. Competition Among Governments. Lexington, MA, 1990. P. XVI.

модели на сферу федеративных отношений. Но именно в этом кроется притягательность данной доктрины...»¹.

Школу «конкурентного федерализма» олицетворяет прежде всего **Дж. Кинкейд**, являвшийся в 1988–1994 гг. исполнительным директором Консультативного Комитета Конгресса США по межправительственным отношениям. Однако есть и другие подходы в трактовке американского федерализма. Так, **Д. Элазар**, долгое время руководивший Центром по изучению федерализма Темплского университета в г. Филадельфия, и его сотрудники в качестве приоритетной идеи выдвигают тезис о всесторонней социальной поддержке населения. **Д. Б. Уокер**, профессор университета Коннектикута констатирует, что грядут изменения не просто во взаимоотношениях на различных властных уровнях, а во всей политической философии управления².

Видимо, правильнее постулировать не то, какая модель является наиболее адекватной, а искать каждой из них применение в конкретных ситуациях³. Так, **модель управленческого сопровождения сверху вниз** (а иными словами, **кооперативного федерализма**) родилась в результате бездействия штатов после Второй мировой войны в отношении проблем национального масштаба. Вместе с регулируемыми нормами и финансированием сверху вниз стали спускаться единые рекомендуемые стандарты⁴. Хотя объем подобных программ сократился после 1980-х гг., они продолжают осуществляться.

Новые, антицентрализаторские тенденции появились и в деятельности Верховного суда США. С 1991 г. он начал год за годом выносить решения, в которых отвергалось право конгресса командовать административным аппаратом штатов и местных органов власти и навязывать им конкретные политические действия, подрывать суверенитет штатов,

¹ Лафитский В. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2011. С. 182–351.

² См. Elazar D. B. The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States. Chicago, 1962; Walker D. B. The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington. Chatham, 1995.

³ См. Agranoff R., Mcguire M. American federalism and the Search for the Models of Management // Public Administration Review. 2001. Vol. 61, № 6.

⁴ Walker D. B. The Rebirth of Federalism. 2nd ed. New York : Chatam House, 2000.

чрезвычайно широко толковать право федерального центра регулировать торговлю между штатами, недолжным образом толковать право конгресса регулировать деятельность штатов на основании 14-й конституционной поправки¹. Первым в череде вердиктов было решение по делу **Gregory v. Ashcroft** (1991), где суд отказал в возможности применить федеральный закон в отношении судей штата Миссури, для которых штатом предусматривался обязательный возраст выхода в отставку. Суд указал, что «данное дело затрагивает положение конституции штата посредством которого население Миссури устанавливает квалификацию для тех, кто работает в качестве судей. Это положение не выходит за рамки того, что традиционно регулируется штатами... Посредством установления структуры правительства и требований к тем, кто осуществляет власть, штат сам определяет себя как суверенная единица»².

В решении по делу **US v. Lopez** (1995) было покончено с неадекватно расширительной, можно сказать мифотворческой практикой трактовки положения о регулировании федеральной властью межштатной торговли. Было констатировано, что федеральный закон 1990 г., запрещающий ношение оружия вблизи школ, никакого отношения к конституционным полномочиям конгресса регулировать торговлю не имеет.

В следующий раз, в 1997 г. Суд отметил, что билль Брейди, обязывающий сотрудников местной полиции участвовать в федеральных программах борьбы с распространением оружия, ущемляет полномочия штатов. Подтвердили компетенцию штатов верховные судьи и в других делах: **Idaho v. Cour d'Alene Tribe of Idaho** (1997), **Seminol Tribe of Florida v. Florida** (1996), **Alden v. Maine** (1999). Впрочем чуть позже были вынесены решения по другим вопросам, благожелательные в отношении федерального центра³.

¹ Conlan T. J., De Chantal F. V. The Rehnquist Court and Contemporary American Federalism // Political Science Quarterly. 2001. Vol. 116, № 2. P. 257.

² Conlan T. J., De Chantal F. V. The Rehnquist Court and Contemporary American Federalism // Political Science Quarterly. 2001. Vol. 116, № 2. P. 259.

³ См. Urofsky M. I., Finkelman P. A March of Liberty. A Constitutional History of the US. 2002. Vol. 2. P. 977–979.

Об отсутствии однозначных и всепобеждающих центристских тенденций в США свидетельствует и то, что в этой стране **успехи в унификации систем права штатов носят весьма ограниченный характер.** Например, в 1990-е гг. среди самых заметных модельных актов были приняты Единообразный закон о статусе детей, рожденных в результате искусственного оплодотворения, Единообразный закон о добрых договорах, т.е. нормативный материал далеко не самой первоочередной важности, имеющий узкоприкладной характер.

Объективно говоря, современные США кардинально меняются. В XXI столетии в них наблюдается острейшая социально-культурная политическая поляризация. Видимо, знаменитый американский плавильный тигль уже не справляется с «переплавкой» рас и этносов. В составе населения 15 штатов из 50 белые составляют менее двух третей или только чуть более. В Калифорнии, например, доля испаноязычных выше, чем доля белых! В Техасе эти этно-расовые общности практически сравнялись, в Нью-Йорке – финансовом центре страны – потомки белых первооселенцев составляют только чуть-чуть более половины населения.

Двухпартийная система долгое время являлась стабилизатором федеративного государства. Чисто региональные партии, которые функционировали бы только преимущественно на уровне отдельных штатов, в политической истории США были редкостью и играли малозначимую роль. Слабые позиции имели и третьи партии, без большого успеха пытаясь бросить вызов как слева, так и справа преимущественно центристской по своей идеологической сути двухпартийной системе.

Чаще всего между двумя ведущими партиями существовала близость электоральных результатов (в несколько процентов, а то и в их десятые доли), а третьим партиям очень редко удавалось набрать более 10 % голосов. Однако тревожным симптомом является усугубляющаяся поляризация между двумя ведущими партиями, которая обозначилась в XXI столетии.

Начиная с президентских выборов 2008 г., растет ожесточение в межпартийной борьбе между демократами и республиканцами. Столкновение между Белым Домом и Конгрессом приобретают характер позиционной войны. По сути дела в стране, известной множественностью социальных слоев и аморфностью электоральных предпочтений, сформировались два полярных политических лагеря, отличающихся приверженностью различным социально-культурным ценностям: преимущественно белые консервативные традиционалисты, готовые «вновь сделать Америку Великой» и неолиберальные, интернациональные по своему этническому составу мондиалисты, озабоченные защитой иммигрантов и различных меньшинств не только на американской земле, но и за ее пределами.

По данным исследовательского центра Pew Research глубокие различия связаны с отношением к роли правительства и его регулирующей деятельности в области предпринимательства и социальной защиты, к вопросам прибылей корпораций и налогов, внешней политики, расовой дискриминации, иммиграции, гомосексуализма, гендерного равенства, религии, бизнеса, экологии, глобального потепления. Усиливается личное неприятие демократов и республиканцев друг другом, их взаимная изоляция на бытовом уровне¹.

Даже суды отказываются от былой взвешенной центристской линии и занимают ангажированную позицию, о чем, например, свидетельствовало решение Верховного суда по делу *Obergefell v. Halges* (2015), которое навязывало однополые браки всем штатам. Принятое хрупким большинством всего в один голос, оно способно возмутить не только отдельных граждан, но и целые штаты (прежде всего, консервативный Юг).

США являются лидером и одновременно некритичным пропагандистом глобализационных процессов. Но одновременно они не могут не испытывать на себе их объективное воздействие: **в международной экономической деятельности стремятся участвовать не только федеральный центр, но и штаты.** Рост самостоятельной активности последних впечатляет. В 1970 г.

¹ Травкина Н. М. США: меняющийся алгоритм развития. М. : Весь мир, 2018. С. 107, 109, 110.

только четыре штата располагали агентствами за рубежом, в 1985 г. таковых стало 29, а в начале 1990-х гг. – 42, и они базировались в почти 30 странах мира¹. Это желание вести самостоятельный бизнес имеет не только положительные, но и негативные моменты. Главная опасность заключается в том, что штаты осуществляют политику, которая может входить в противоречие с общенациональным экономическим курсом.

В целом государственный механизм США долгое время отличался завидной устойчивостью, а американский федерализм являлся предметом для подражания (рисунок 10). Президентская республика с классической схемой сдержек и противовесов при сильном, вполне самостоятельном Конгрессе и Верховном суде, превращаемая в критические моменты истории в своеобразного арбитра, работала эффективно. Верхняя палата – Сенат, – представлявшая интересы субъектов и основе (по два сенатора от каждого штата) пользовалась большим влиянием.

Уже сам по себе длительный срок пребывания в сенаторском звании – 6 лет – по сравнению с двумя годами членства в нижней палате Конгресса указывал на ее привлекательность. Совмещение вице-президентом США председательской должности в Сенате также о многом говорил. Очень льготные для самолюбия сенаторов и их политического послужного списка правила поведения (например, возможность намеренной многочасовой обструкции – «флибустьерства») подтверждали особый статус сенаторов. Но самое главное, исключительное место Сената в классической схеме сдержек и противовесов. Во-первых, по совету и согласию Президентом назначаются высшие чиновники (включая членов кабинетов, послов и судей), чьи кандидатуры первоначально рассматриваются в профильных комитетах, а затем уже на заседании всей палаты.

¹ National Association of State Development Agencies. 1990 State Export Programme Database. Wash., D. C. : NASDA, 1990. P. 7, 19; Michelmann H. J., Soldatos P. Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. Oxford, 1990. P. 1–2; Brown D. M., Fry E. H. State and Provinces in the International Economy. Berkeley : Kingston, 1993. P. 11, 27.



Рисунок 10 – Схема механизма функционирования федерализма в США

Сенат играет ключевую роль в процедуре импичмента (отстранения от должности в результате судебного разбирательства). Наконец, хотя билли, связанные с государственными финансами, как правило, иницируются нижней палатой Конгресса, сенаторы могут до неузнаваемости изменить любой билль, как утверждал Президент В. Вильсон¹.

Федеративные отношения при безусловно центростремительном импульсе, возобладавшем с последней трети XIX в., занимали в сознании простых американцев и элит важное место. Плюрализм правовых и судебных систем штатов сохранялся и никто не покушался на проведение каких-либо серьезных конституционных реформ. В правовой и судебной системах страны при всем их формальном дуализме реально доминировало федеральное законодательство и Верховный суд США. Политическая система с ее классической двухпартийностью дополнительно консолидировала федерацию.

Однако гегемонистский характер американского федерализма, исходивший из доктрины предопределения судьбы и веры в американскую исключительность, в последнее десятилетие все меньше соответствует реальным интересам страны. Он явно не справляется с бременем общемирового лидерства на международной арене. Во внутренней жизни федерации обостряется социально-культурный раскол, который не менее, если не более опасен, чем противостояние капиталистического Севера и рабовладельческого Юга накануне Гражданской войны.

В данной ситуации американский федерализм, видимо, уже не следует называть ни кооперативным, ни конкурентным, что предполагает ту или иную степень координации или взаимодействия между уровнями власти. Это уже хаотичный, конфликтный, поляризованный, возможно, «фрагментационный федерализм», что означает высокий уровень дифференциации между штатами,

¹ United States Senate. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate (дата обращения: 29.04.2019).

а также между штатами и федеральным центром в подходах к практической политике¹.

Свою версию фрагментационного федерализма США на 2015 г. дает М. С. Грив, который хотя и пытался утверждать, что степень политической поляризации США преувеличивают, тем не менее разделил штаты на придерживающиеся политики конкурентного федерализма, рыночный самостоятельности и являющиеся сторонниками картельного федерализма (т.е. выступающие за помощь и зависимость от федерального центра). В качестве критерия Грив выбрал отношения субъектов федерации к регулированию трудовых отношений, медицинского страхования, окружающей среды, а в первую группу он включил Алабаму, Флориду, Джорджию, Айдахо, Индиану, Канзас, Луизиану, Мичиган, Небраску, Северную Дакоту, Южную Дакоту, Южную Каролину, Техас, Юту, Вайоминг (15 штатов) и во вторую группу – Калифорнию, Коннектикут, Делавэр, Иллинойс, Мэриленд, Массачусетс, Нью-Мексико, Нью-Йорк, Орегон, Вермонт (10 штатов)². Таким образом, к ценностям республиканского консерватизма оказались причастны преимущественно Юг и Центральная часть страны, а к либеральному интервенционизму – Тихоокеанское побережье и частично Атлантическое побережье с вкраплениями в районе Великих озер (Иллинойс).

Начало пандемии коронавирусной инфекции, совпавшее с очередными президентскими выборами 2020 г., до предела обострило противоречия фрагментационного федерализма.

В трудный для страны час у каждого из уровней власти – федерального, штатного и местного – в зависимости от их партийной ориентации выявились свои подходы к медицинскому контролю, диагностике, эпидемиологической

¹ Bowling C. J., Picrerill J. M. Fragmented Federalism: The State of American Federalism 2012–2013 // Publius : The Journal of Federalism. June 2013. P. 1–2.

² Greve M. S. Two Models of Federalism Highlight Growing Divide Among states. URL: <https://www.mercatus.org/publications/urban-economics/two-models-federalism-highlight-growing-divide-among-states> (дата обращения: 24.07.2021).

изоляции, финансовой помощи гражданам и территориальным единицам¹. Республиканцы были склонны преуменьшать степень исходящей от пандемии опасности, демократы – преувеличивать, сваливая вину за «некомпетентность» на республиканского президента Д. Трампа.

Однако более чем безответственно вели себя сами демократы, по сути дела инспирировавшие с конца мая 2020 г. расовые и лево-анархистские волнения в городах под демагогическими лозунгами «Жизни черных имеют значение». Эти акции на глазах всего мира не только подрывали правопорядок, уничтожали или разворовывали материальные ценности, но и мешали необходимому социальному дистанцированию, усугубляя эпидемиологическое неблагополучие.

Умеренные демократы, захватившие по итогам не вполне честных выборов до 2020 г. Белый Дом, использовали левацко-анархистские элементы как таран предвыборной борьбы² и были вынуждены за это с ними расплачиваться. Принятие в середине ноября 2021 г. Акта об инвестициях в инфраструктуру и рабочие места «стоимостью» в 1,2 трлн долл.³ – то лишь первый авансовый платеж союзникам по избирательной кампании, которые мечтали о 6 трлн долл. Подобные траты способны окончательно подорвать и американскую экономику, и государственный бюджет с беспрецедентным дефицитом. Демократы во главе с Байденом не только похоронили разумно-рестриктивную иммиграционную политику своего предшественника Д. Трампа и прекратили строительство стены на границе с Мексикой, но и намерены перекроить под себя политическую систему США, резко расширив число граждан за счет иммигрантов и создав новые штаты во имя увековечивания

¹ Штоюнда Е. М. Федерализм эпохи глобальной турбулентности (некоторые аспекты взаимодействия различных уровней власти в США в период коронавирусной инфекции // США. Канада. Экономика-Политика-Культура. 2021. № 51 (4). С. 54–72.

² Саломатин А. Ю., Макеева Н. В. Этнические и расовые проблемы в федеративном государстве (по итогам президентской кампании США 2020 г.) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2021. № 1. С. 3–7.

³ Presidency of Joe Biden. URL: https://en.m.wikipedia.org/wiki/Presidency_of_Joe_Biden (дата обращения: 15.12.2021).

своей власти, что противоречит американской традиции полицентричности, сдержек и противовесов.

В проведенном недавно международном исследовании о степени централизации (децентрализации федеративных государств и динамике изменения данных параметров США отводится самое значимое место как главной федеративной державе Западного мира. Несомненно, что изначально с принятия Конституции 1787 г. Американское государство было децентрализовано: в зону ответственности центрального правительства входили только внешние отношения и оборона. Большинство групп общественных отношений, без которых невозможна жизнь современного государства, вообще не были упомянуты в Конституции.

Более чем за 220 лет своего существования процессы централизации более чем очевидны практически во всех областях общественной жизни (таблица 7).

В США «федеральное законодательство и прецедентное право имеют особо важное значение для регулирования вопросов экономики, финансов, обороны, трудовых отношений, охраны природы, таможенных правил, торговли между штатами, авторских прав, патентных отношений и некоторых других. В сферах же гражданского права, регулирования систем здравоохранения, образования, социального обеспечения действуют по большей части нормы законодательства и судебных прецедентов штатов»¹.

США долгое время считались «витриной» западной демократии и своеобразным образцом федерализма. Причем к данной стране относились как с предубеждением, так и с восхищением, рассматривали ее как некий эталон федеративных отношений, что на самом деле в корне является ошибочным.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии. М. : Норма, 2001. С. 142.

Таблица 7 – Экспертная оценка степени централизации/децентрализации в США (1790, 1900, 2010 гг.)¹

Сферы регулирования	Законодательное регулирование			Административное регулирование		
	1790	1900	2010	1790	1900	2010
Сельское хозяйство	7	5	2	7	7	3
Гражданство и иммиграция	6	1	1	7	3	2
Культура	6	6	4	7	7	4
Денежное обращение	6	3	1	6	3	1
Оборона	4	4	2	4	4	2
Экономическая активность	6	5	3	7	6	3
Начальное и среднее образование	6	6	4	7	7	6
Высшее образование	7	6	4	7	6	6
Выборы и голосование	6	6	2	7	7	6
Трудовые отношения	7	6	4	7	6	5
Защита окружающей среды	7	6	3	7	6	4
Внешние отношения	1	1	1	2	1	2
Финансы и ценные бумаги	6	5	2	6	5	3
Здравоохранение	6	6	3	6	6	5
Языковая подготовка	7	7	4	7	7	6
Гражданское право	6	6	4	6	6	5
Уголовное право	6	6	5	6	6	5
Правоприменительная деятельность	6	6	4	6	6	5
Средства массовой информации	7	7	2	7	7	2
Природные ресурсы	7	7	5	7	7	6
Социальное обеспечение	6	6	2	7	7	5
транспорт	7	5	3	7	6	4

Примечание:

Число баллов означает следующие ситуации:

- 1 – исключительное регулирование Федеральным Правительством;
- 2 – почти исключительное регулирование Федеральным Правительством;
- 3 – преимущественное регулирование Федеральным Правительством;
- 4 – регулирование осуществляет частично Федеральное Правительство, частично – Субъекты Федерации;
- 5 – регулирование осуществляют преимущественно субъекты Федерации;

¹ Kincaid J. Dynamic De/Centralization in the United States, 1790–2010 // Publius : The Journal of Federalism. 2019. Vol. 49 (1). P. 166–193.

- 6 – регулирование осуществляют почти исключительно субъекты Федерации;
- 7 – регулирование осуществляют исключительно субъекты Федерации.

Условия, которые сложились здесь для возникновения федерации, были уникальны, что во многом объясняет, почему США стали первыми в создании реального федерализма. Первоначальная апробация идеи объединения североамериканских колоний прошла еще в период британского владычества в 1763 г. – первой половине 1770-х гг., и она в существенной мере была подготовлена успехами колониального самоуправления в XVII – середине XVIII вв. Мощным катализатором для этапа протофедерализации (1776–1787) стала Война за независимость и первые послевоенные годы хозяйственного восстановления молодого конфедеративного государства. Процесс конституционного закрепления (1787–1788) в силу особенностей внешнеполитического и внутривнутриполитического положения проходил с исключительным и малопредсказуемым драматизмом, юридической тщательностью, а созданной «снизу» усилиями местных элит и при согласии масс государственной конструкции предстояло пройти длительный этап дуалистического федерализма (вплоть до Нового курса Ф. Д. Рузвельта в 1930-е гг.).

Для американского динамичного переселенческого федерализма при его энергичной экспансии на западные земли, растущих социально-экономических и политических разногласиях между свободными северными и рабовладельческими южными штатами действовало сложное переселение краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных тенденций на централизацию и децентрализацию. Однако после Гражданской войны 1861 г., когда формируется единое экономическое и политическое пространство, безусловно возобладал гегемонистский вектор на централизацию с претензией на особую роль в истории и мессианство в мировой политике.

Для этапа кооперативного федерализма финальным шагом для перехода к нему стала государственная политика Нового курса Р. Д. Рузвельта в 1930-е гг.,

объединившая усилия федерального центра и штатов в борьбе с Великой Депрессией. Сам же кооперативный федерализм 1950–1980-х гг. воплотился не только в финансовой и организационной централизации, но и в наступлении на права штатов со стороны федеральной судебной системы. В то же время вызовом для него в конце XX в. становится доктрина конкурентного федерализма Р. Никсона и Р. Рейгана и доктрина конкурентного федерализма и соответствующие судебные решения, смягчающие излишнюю бюрократическую централизацию.

Механизм функционирования американской федеративной модели долгое время рассматривался как эффективный. Приветствовались остаточные полномочия, закрепляемые за штатами, и их равное представительство во влиятельной верхней палате Конгресса – Сенате, отсутствие реального сепаратизма при высокой зависимости населения от деятельности региональных и местных властей.

Долгое время хранителем американского государственно-политического режима выступали устойчивая двухпартийная система и двухуровневая правовая система с дуалистическим судебным федерализмом при координирующей деятельности Верховного Суда США. Однако по мере кардинального изменения этно-расового состава населения и социально-культурной поляризации многие специалисты заговорили о переходе к фрагментационному федеральному (после 2010–2012) и о совершенно противоположных стилях управления на уровне различных штатов.

Серьезные потенциальные опасности фрагментационного федерализма продемонстрировала президентская кампания 2020 г. и эпидемия коронавирусной инфекции, которые показали трудности проведения скоординированной политики из центра в условиях чрезвычайной медицинской и криминогенной ситуации (виновником которой стала BLM). Положение вряд ли улучшилось с приходом в Белый Дом Дж. Байдена в 2021 г., поскольку теперь штаты, контролируемые оттесненной от власти в Вашингтоне республиканской партией, выступают против попыток демократов кардинально

переформатировать государственно-политическую систему под интересы федерального центра, нарушая все традиции. Одним словом, фрагментационный федерализм Америке ничего хорошего не сулит и морального авторитета и стабильности не прибавляет.

ГЛАВА 2. КАНАДСКАЯ МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА: БОРЬБА МЕЖДУ ЦЕНТРОБЕЖНЫМ И ЦЕНТРОСТРЕМИТЕЛЬНЫМ ВЕКТОРОМ РАЗВИТИЯ

Канада в силу своего более северного положения и менее благоприятного климата осваивалась европейскими первопоселенцами не столь активно и успешно, как находившиеся к югу от нее американские колонии. Кроме того, сдерживающую роль играл бюрократический характер французского абсолютизма, который пытался вытеснить из этих мест англичан-конкурентов.

Однако Франция ввиду своего геополитического положения и как наиболее сильная сухопутная европейская держава во второй половине XVII в. не была готова отвлечься от европейских дел и поставить свою колониальную политику на приоритетное место. Несмотря на то, что в правление Людовика XIV при его суперинтенденте финансов Кольбере происходит усиление государственного участия в колониальных делах, сам же суперинтендант отказывался посылать крупные партии колонистов, полагая, что «было бы неосмотрительно обезлюживать Францию, чтобы заселить Канаду»¹. В итоге хотя население Новой Франции и выросло за последнюю треть XVII в. с 6 тыс. до 15 тыс., это не шло ни в какое сравнение с населением британских колоний в Новом Свете в 1670-е гг. в 80 тыс. человек².

Канадская экономика в период господства французов не была успешной. Хотя «во второй половине XVII в. почти вся земля по обе стороны

¹ Акимов Ю. Г. Очерки ранней истории Канады. СПб. : ВИРД, 1999. С. 155.

² Акимов Ю. Г. Очерки ранней истории Канады СПб. : ВИРД, 1999. С. 157.

р. Св. Лаврентия от Квебека до Монреаля была расчищена и заселена», сельское хозяйство не было здесь высокоприбыльной и товарной отраслью. Она и не могла быть таковой при господстве сеньориального строя, когда формально верховным собственником земли был французский король, который жаловал огромные поместья дворянам, а те в свою очередь размещали на своих землях зависимых крестьян – абитанов.

Это был французский Старый Порядок в миниатюре, в несколько облегченной форме для крестьянина, чем во Франции, поскольку в условиях первопоселенческой экономики крестьянин мог уйти в другую местность¹, занявшись, например, пушным промыслом. Тем более, что «с пушной торговлей в Канаде в тех условиях не могли соперничать никакие другие формы деловой активности» – ни строительство кораблей, ни рыболовство².

В результате двух раундов неудачных для Франции войн с Великобританией (в 1689–1713 и 1745–1763 гг.) первая потеряла все свои владения. Англичане начали осваивать новые пространства, причем в этом им помогло бегство в Канаду американских лоялистов – противников американской революции. Примерно 20 тыс. беглецов из США поселились в Новой Шотландии (бывшей французской Акадии) и отделившейся от нее в 1785 г. новой колонии – Нью-Брансуике, около 10 тыс. на берегах озера Онтарио.

В 1791 г. британский парламент принял **Конституционный акт**³, который разрешил канадским колониям иметь законодательные ассамблеи с весьма ограниченными функциями. Для удобства управления бывшие французские земли в бассейне р. Св. Лаврентия, получившие название Квебек, были разделены на англоязычную **Верхнюю Канаду** и франкоязычную **Нижнюю Канаду**. Видимо, британские власти считали, что путем членения

¹ Тишков В. А. Страна кленового листа: начало истории. М. : Наука, 1977. С. 40–41.

² Тишков В. А. Страна кленового листа: начало истории. М. : Наука, 1977. С. 42.

³ Constitutional Act 1791. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitutional-act-1791-document> (дата обращения: 23.01.2019).

колониальных владений им легче будет справиться с антиколониальными устремлениями местного населения. Между тем в ходе Англо-американской войны 1812–1814 гг., сопровождавшейся вторжением США в Канаду, «создавались предпосылки формирования англо-канадской нации»¹.

Ускорение экономического развития в 1820–1830-е гг. стимулировало этот процесс. Меха́вая торговля утрачивала свое исключительное значение. Местные англоязычные предприниматели вовлекались в лесозаготовки, торговлю зерном, строительство каналов, банковское дело. Колонии, располагавшиеся по отношению друг к другу в широтном направлении с востока на запад имели потенциальную заинтересованность во взаимных связях. Однако франкоязычная община существенно отставала в своей экономической активности. При этом в обеих частях Канады зрели радикально демократические настроения, которые привели к восстаниям 1837 г.

Выступление, в ходе которого потерпели поражение радикальные деятели, мечтавшие о независимости Канадских земель, стимулировало развитие умеренного либерализма – тем более что и власти метрополии склонялись к некоторому пересмотру прежнего курса в отношении колоний. Новый губернатор, граф Дж. Л. Дарем был склонен пойти на разумные уступки колонистам², полагая, что «конституционная свобода не опасна метрополии»³.

Метрополия согласилась далеко не со всеми предложениями Дарема. Объединение Верхней и Нижней Канады произошло в 1841 г., но самоуправление не было предоставлено⁴. Идея строительства трансконтинентальной железной дороги, столь необходимое для консолидации обширных британских владений, была вообще проигнорирована.

¹ Сороко-Цюпа О. С. История Канады. М. : Высш. шк., 1985. С. 14.

² Bradshaw F. Self-Government in Canada and how it was achieved: the story of Lord Durham's report. London : King, 1903. 414 p.

³ Цит. по: Корф С. А. Государственный строй Канады. М. : Тип. Тренке и Фюсно, 1911. С. 8.

⁴ Act of the Union, 1840. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Act_of_Union_1840 (дата обращения: 24.01.2019).

«Ответственное правительство могло привести к усилению французской общины в Канаде... Вместо этого Нижняя Канада ликвидировалась вообще как особое административно-политическое образование, а к ней уничтожалась и без того куцая автономия франкоканадцев. В Законодательном совете и ассамблее нового объединенного владения разрешался к употреблению только английский язык»¹.

Однако сдержать процессы демократизации общественной жизни в Канаде не получилось. В 1842 г. новый губернатор был вынужден предложить главные посты в Правительстве видному англоязычному и франкоязычному либералам, а в 1848 г. они же по просьбе другого губернатора сформировали Правительство. После 1840 г. образовались и радикальные политические партии англо-канадцев и франкоканадцев.

Между тем 1850-е гг. оказались отмечены для Канады крупными экономическими достижениями. Резко возрастает экспорт зерна и лесоматериалов, строятся каналы и железные дороги, что способствует хотя бы элементарному развитию внутреннего рынка. Возникают местные банки, страховые компании. Отвечая потребностям времени и интересам укрепляющейся промышленной буржуазии, Парламент провинции Канада в 1850 г. предписывает муниципалитетам ввести налог на собственность для финансирования образования, а в 1854 г. принимает закон о ликвидации церковных владений и сеньориальных прав на землю.

В конце 1840-х гг. в очередной раз на горизонте возникает американская опасность, причем ее носителями выступают некоторые представители канадского общества. Симпатии к южному соседу начинают испытывать не только радикально настроенные франко-канадцы, мечтающие о республиканском строе и присоединению к США, но и богатые англичане-торгиватели в Монреале, недовольные введением свободы торговли в Великобритании в 1846 г., что нанесло удар по их посредническим торговым операциям. Однако

¹ Тишков В. А., Кошелев Л. В. История Канады. М. : Мысль, 1982. С. 72.

канадским сепаратистам не удалось одержать победу на местных выборах в марте 1850 г., но самое главное, у американских соседей, озабоченных внутренним расколом по поводу судеб рабства, не было тогда большой заинтересованности в присоединении Канады¹.

Американская угроза возникает вновь только после окончания Гражданской войны 1861–1865 гг. в США. Решившая свои проблемы американская промышленная буржуазия была готова к экспансии и аннексиям, а орудием захвата канадских территорий могли бы стать ирландские иммигранты – фении, попытавшиеся в 1866 г. вторгнуться в приграничную территорию. Настораживала британские власти и покупка США у России Аляски, которую американские газеты называли «шагом к оккупации всего Американского континента»².

Вся совокупность накопившихся в 1860-х гг. обстоятельств предрасполагала к началу процесса федерализации (рисунок 11). Первые предложения на сей счет относятся к началу 1850-х гг. Однако наиболее продуманную концепцию объединения выдвинул несколькими годами позднее предприниматель А. Т. Голт, ратуя за единство Канады, Приморских провинций и Северо-Западных территорий.

При этом он нарисовал картину взаимных выгод: «В результате мы могли бы снабжать Ньюфаундленд и обширные рыболовецкие районы в заливе св. Лаврентия сельскохозяйственными продуктами Западной Канады, получать из Новой Шотландии уголь, а обрабатывающая промышленность Нижней Канады могла бы рассчитывать на более обширные рынки сбыта...»³.

¹ Warner D. F. The Idea of Continental Union. Agitation for Annexation of Canada to the US, 1849–1893. Kentucky : Univ. of Kentucky Press, 1960. P. 18–26.

² Тишков В. А., Кошелев Л. В. История Канады. М. : Мысль, 1982. С. 83.

³ Цит. по: Райерсон С. Б. Неравный союз. История Канады, 1815–1873. М. : Прогресс, 1970. С. 277.



Рисунок 11 – Схема процесса учреждения Канады как федеративного государства

Решающую роль в продвижении идеи федерации сыграли два обстоятельства – это потенциальная американская внешняя угроза и лоббистская активность ряда дельцов и политиков, ратовавших за помощь со стороны метрополии в железнодорожном строительстве. Метрополию не сразу удалось заинтересовать в федеративном плане. Что же касается канадской элиты, то там также было отсутствие единства.

В частности приморские провинции, более скромные по размеру и обладающие более ограниченными природными ресурсами, не без ревности и опасения относились к своим западным соседям. В сентябре 1864 г. Приморский регион организовал свою собственную конференцию, но на нее напросились западные политики.

Восемь гостей с Запада во главе с Дж. Макдональдом, Дж. Брауном, Ж.-Э. Картье, А. Т. Голтом захватили на форуме инициативу в свои руки, предлагая объединиться всем провинциям. Пятнадцати приморским политикам **Джон Макдональд** представил проект относительно централизованного государства, которое бы избежало опасностей сепаратизма, как в США с ее Гражданской войной. **Джон Браун** выдвинул идею двухпалатного Парламента, с нижней палатой на основе представительства пропорционально численности населения, верхняя – с равным представительством от провинций. Сложные финансовые и политические вопросы были изложены Голтом¹.

Представители от Канады вели себя напористо. Вместе с тем эта конференция «по своему характеру носила больше светский, неофициальный характер. Практически каждый день проводились праздничные обеды, устраивались балы и т.д.»².

Принципиальное действие было решено принять на следующей конференции – в Квебеке с 10 по 28 октября. Она имела более деловое содержание: делегаты, избранные от отдельных провинций (12 – от Канады,

¹ Charlottetown Conference. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Charlottetown_Conference (дата обращения: 01.02.2019).

² Симаева Е. П. Становление канадской государственности. Волгоград : ВолГУ, 2008. С. 46.

7 – от Нью Брансуика, 6 – от Новой Шотландии, 7 – от Острова Принца Эдуарда, двое наблюдателей от Ньюфаундленда) рассмотрели 72 резолюции. Эти резолюции затем были переданы на ратификацию провинциальным законодательным собраниям¹.

В легислатуре Канады дебаты длились с 3 февраля по 13 марта 1865 г. В ходе них ведущие ее политики – генеральный прокурор Верхней Канады Дж. Макдональд (будущей провинции Онтарио) и генеральный прокурор Нижней Канады (будущей провинции Квебек) Ж.-Э. Картье, а также лидер реформистских сил Дж. Браун – заявили о поддержке плана федерализации. **Дж. Макдональд** не стал скрывать, что ему в большей степени симпатичен так называемый законодательный союз с единственным центром власти, т.е. по сути унитарное государство. Но на этот шаг не согласится франкоязычная Нижняя Канада. Он подчеркнул, что в построении федеративного государства Канада будет опираться на опыт США. Один из дефектов Американской республики, связанный с выборностью президента и кратким сроком пребывания его должности, заинтересованностью его в проведении партии, выдвинувшей его, в Канаде будет устранен с помощью подчинения ее британскому монарху. Ответственность министров перед парламентом позволит избежать авторитарных поползновений со стороны президентов, как это имеет место в США, а передача остаточных полномочий центральному правительству избавит страну от сепаратизма со стороны субъектов федерации.

В свою очередь **Ж.-Э. Картье** обратил внимание на то, что федерация позволит благополучно решать этнорелигиозные противоречия между провинциями, а Дж. Браун, упоминая о своей долгой борьбе за конституционную реформу в Канаде, подчеркнул, что с помощью компромисса о равном представительстве провинций в верхней палате и

¹ First Quebec Conference. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/First_Quebec_Conference (дата обращения: 01.02.2019).

пропорциональном представительстве в нижней палате будет достигнуто согласие между англоязычной и франкоязычной Канадой¹.

Однако в ходе обсуждений звучали и сомневающиеся голоса. Член Законодательного совета Канады **Л.-А. Оливер** сетовал на слишком широкие полномочия, предоставленные центральному правительству, и приводил примеры совпадающих полномочий, что также ослабляло, по его мнению, местную власть². Член Законодательной Ассамблеи Нью-Брансуика **Р. Томпсон** негодовал, что его провинция, вступив в федерацию, поступится своей независимостью и будет всецело зависеть от канадских провинций – в том числе, и по причине права вето на провинциальное законодательство со стороны центрального правительства³. Наоборот, член Законодательной Ассамблеи Новой Шотландии У. Росс был недоволен недостаточным уровнем централизации в конструируемом государстве. По его мнению, проект, выработанный Квебекской конференцией, копирует Конституцию Новой Зеландии 1852 г. с ее финансово затратными провинциальными органами власти. Согласно Россу, если уж и использовать британский конституционный опыт, то почему не сделать, как в Великобритании, единый центральный парламент с представительством от вошедших в состав страны Ирландии и Шотландии?!⁴.

Решающее голосование в Законодательной Ассамблее Канады состоялось 10 марта 1865 г. В Западной, англоязычной Канаде, за объединение колоний выступили 54 за и 8 против, в Восточной, франкоязычной Канаде – 37 за, 25 – против⁵.

Между тем опасность для общих договоренностей возникла в Приморских провинциях. Губернаторы Нью-Браунсуика и Новой Шотландии «плели сеть

¹ Aizenstat J., Romney P., Gentles I., Gaidnez W. A. Canada's Founding Debates. Toronto : Stoddart, 1999. P. 277–290.

² Aizenstat J., Romney P., Gentles I., Gaidnez W. A. Canada's Founding Debates. Toronto : Stoddart, 1999. P. 291–293.

³ Aizenstat J., Romney P., Gentles I., Gaidnez W. A. Canada's Founding Debates. Toronto : Stoddart, 1999. P. 269–270.

⁴ Aizenstat J., Romney P., Gentles I., Gaidnez W. A. Canada's Founding Debates. Toronto : Stoddart, 1999. P. 268–269.

⁵ Gilman S. G. F. A Short History of the Canadian Constitution. Toronto, 1969. P. 79.

интриг и развивали закулисную деятельность, с тем чтобы похоронить проект более широкого союза. Однако министерство колоний твердо заявило им, что они ведут неправильную политику, ибо метрополия поощряла конфедерацию. Законодательная Ассамблея Острова Принца Эдуарда провалила предложения о создании федерации. Правительство Ньюфаундленда, обсуждавшее этот вопрос в течение нескольких лет, наконец решило его положительно, но вскоре потерпело поражение на выборах»¹.

Федерация в Канаде изначально задумывалась как высокоцентрализованная. «Помимо того, что провинциям разрешается законодательствовать лишь в весьма ограниченной области (ст. 92, 93, 94, 95 Акта), Центр может отменить любой акт провинции, независимо от того, превысила ли законодательная провинции свою власть или нет, нарушила закон или действовала в соответствии с ним»².

Существует и другая точка зрения. Пол Ромни из университета Джона Хопкинса (США) пытается по-новому прочитать период создания федеративного государства, предполагая, что у отцов-основателей не было намерений создать более централизованное государство, чем США. Деятели из Верхней, англоязычной Канады, хотели разъединения с франкоязычной Нижней Канадой и стремились к автономии, лозунг объединения канадских колоний возник позднее³. **Однако эта ревизионистская позиция не учитывает исторические реалии.** Первичные минималистские намерения отцов-основателей скорректировала жизнь, равно как эта же жизнь отредактировала уже к 1880 г. максималистские планы Дж. Макдональда о развитии централизованной федерации.

Канада даже через 10–15 лет представляла из себя непрочное объединение разбросанных друг от друга и культурно различных регионов. Причем эти регионы не обладали одинаковой экономической и демографической силой,

¹ Райерсон С. Б. Неравный союз : История Канады, 1815–1873. М. : Прогресс, 1970. С. 304.

² Болтенкова Л. Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств (второе тысячелетие до н. э. – настоящее время). М. : Изд-во РАКС, 2006. С. 397.

³ Romney P. Getting It Wrong. How Canadians Forgot Their Past and Imperilled Confederation. Toronto, 1999. P. 87–88.

отличались друг от друга по площади территории. Они были заинтересованы в экспансии на запад, но они же стремились и к развитию своих провинций. Жители Онтарио – «имперски настроенной провинции» – обладали чувством общенационального самосознания и одновременно вели борьбу за права своего региона, продвигая договорную теорию Конфедерации. Постоянно они приобретали все большее влияние на процесс принятия решений в столице страны – Оттаве, оттесняя Монреаль. Последний не участвовал в экспансии на запад. В нем экономическая власть принадлежала англоговорящему меньшинству, а политическая власть – франкоговорящему большинству¹.

Законопроект канадских отцов-основателей был одобрен в Лондоне Палатой лордов 26 февраля 1867 г. и Палатой общин 8 марта, а 24 мая получил санкцию королевы. Днем вступления его в силу было 1 июля 1867 г.

Акт о Британской Северной Америке 1867 г. обращает на себя внимание своим более сложным построением, чем Конституция США 1787 г., желанием максимально конкретизировать многие вопросы, в том числе касающиеся и отдельных провинций. В ней указываются мотивы образования союза провинций Канада, Новая Шотландия и Новый Брауншвейг (во имя способствования «процветания провинций» и благоприятствования «интересам Британской империи») и впервые упоминается термин для обозначения такого союза – «доминион»². Фиксируется также, что отныне вместо трех образуется четыре провинции (**прежняя Канада разделяется на Онтарио и Квебек**). В этом союзе-доминионе исполнительная власть закрепляется за королевой и его губернатором, законодательная (в соответствии с британской конституционной традицией) – за королевой и двумя палатами Парламента – Сенатом и Палатой общин. Будучи слепком с британской парламентской системы и находясь под сильным влиянием местной консервативной традиции, в Парламенте Канады Сенат состоял из 72 назначаемых членов (по 24

¹ Hodgins B. N., Wright D., Heick W. H. Federalism in Canada and Australia The : Early Years. Canberra, 1978. P. 290.

² Акт об унии Канады Новой Шотландии и Нового Брауншвейга, об управлении их и о других связанных с сим предметах, 29 марта 1867 г. // Современные Конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : РИОР, 1907. С. 197.

от Онтарио, Квебека и Приморских провинций), для которых вводился высокий имущественный ценз. В отношении выборной Палаты общин специально прописывалось представительство для каждой провинции, что свидетельствовало об избыточном желании центра урегулировать все и вся. О том же свидетельствовал и раздел V, в котором описывалась структура властных органов каждой из провинций. Раздел VI распределял властные полномочия между центром и субъектами.

Согласно ст. 91 Центр наделялся 29 полномочиями (включая регулирование государственным долгом и государственной собственностью, займов, торговли, налогообложения, почтового дела мореплавания, рыболовства, средств сообщения между провинциями и за пределами федерации, денежным обращением, банковского дела, сберегательных касс, банкротства, патентного и авторского права, натурализации, брака и разводов, уголовных законов. Среди них были и более узкие по своему характеру.

В ст. 92 перечислялись 15 исключительных полномочий провинции (в том числе право менять провинциальную конституцию, вводить прямые налоги, вводить прямые налоги, занимать деньги, вводить управленческие должности, устройство больниц и тюрем). Отдельно говорилось об обязанностях провинций в сфере воспитания (ст. 93)¹.

Статья 94 обращала внимание на необходимость единообразия законов в трех из четырех провинций, чем подчеркивался особый статус Квебека². Статья 95 предоставляла право провинциям регулировать вопросы земледелия и иммиграции, но эти регулирующие меры не должны были противоречить «какому-либо акту канадского парламента»³.

¹ Акт об унии Канады Новой Шотландии и Нового Брауншвейга, об управлении их и о других связанных с сим предметах, 29 марта 1867 г. // Современные Конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : РИОР, 1907. С. 222–224.

² Акт об унии Канады Новой Шотландии и Нового Брауншвейга, об управлении их и о других связанных с сим предметах, 29 марта 1867 г. // Современные Конституции. Сборник действующих конституционных актов Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : РИОР, 1907. С. 224–225.

³ Акт об унии Канады Новой Шотландии и Нового Брауншвейга, об управлении их и о других связанных с сим предметах, 29 марта 1867 г. // Современные Конституции.

Вообще же проблеме распределений полномочий посвящено шесть обширных разделов. Данной тематике в совокупности отведено 67 статей или почти 40 % их общего количества, они занимают около 45 % объема документа. «Юридически не предусмотрена сфера совместной (конкурирующей, или совпадающей) компетенции, закрепленная в конституциях целого ряда современных федераций (Австрии, Бразилии, Германии, Российской Федерации и т.д.). Вместе с тем за пределами конституционного регулирования остался, как в Конституции США, вопрос о том, какому из уровней государственной власти принадлежит компетенция («подразумеваемые полномочия») над вновь возникающими предметами регулирования»¹.

Фактически в Канаде сложилась Вестминстерская конституционная система, в которой решающую роль играет Парламент, а Правительство подотчетно ему. Правительство формируется, как правило, из членов высшего представительного органа и подотчетно ему. Распространение этой системы в глобальном масштабе стало возможным по каналам британской колониальной империи, чьи административные лица в 1840–1860-е гг. признали полезным использование в колониях самоуправленческих начал².

Модель канадского федерализма (рисунок 12) является одной из наиболее парадоксальных. Этот федерализм формировался эволюционным путем при умеренно-благоприятных факторах смешанным образом, т.е. по инициативе элит и при согласии метрополии. Мы не располагаем материалами о широкой поддержке его со стороны масс. Наоборот, в Приморских провинциях жители были настроены достаточно негативно. Этот федерализм состоялся во многом благодаря поддержке англо-язычной и франко-язычных общин Онтарио и Квебека, т.е. в канадской модели в отличие от модели американской процесс федерализации имел территориальных лидеров.

Сборник действующих конституционных актов Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : РИОР, 1907. С. 225.

¹ Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма. М. : Высш. шк. экономики, 2012. С. 52.

² Fieldhouse D., Madden F. Settler Self-government, 1840–1900: The Development of Representative and Responsible government. Connecticut : Greenwood Press, 1990. 864 p.

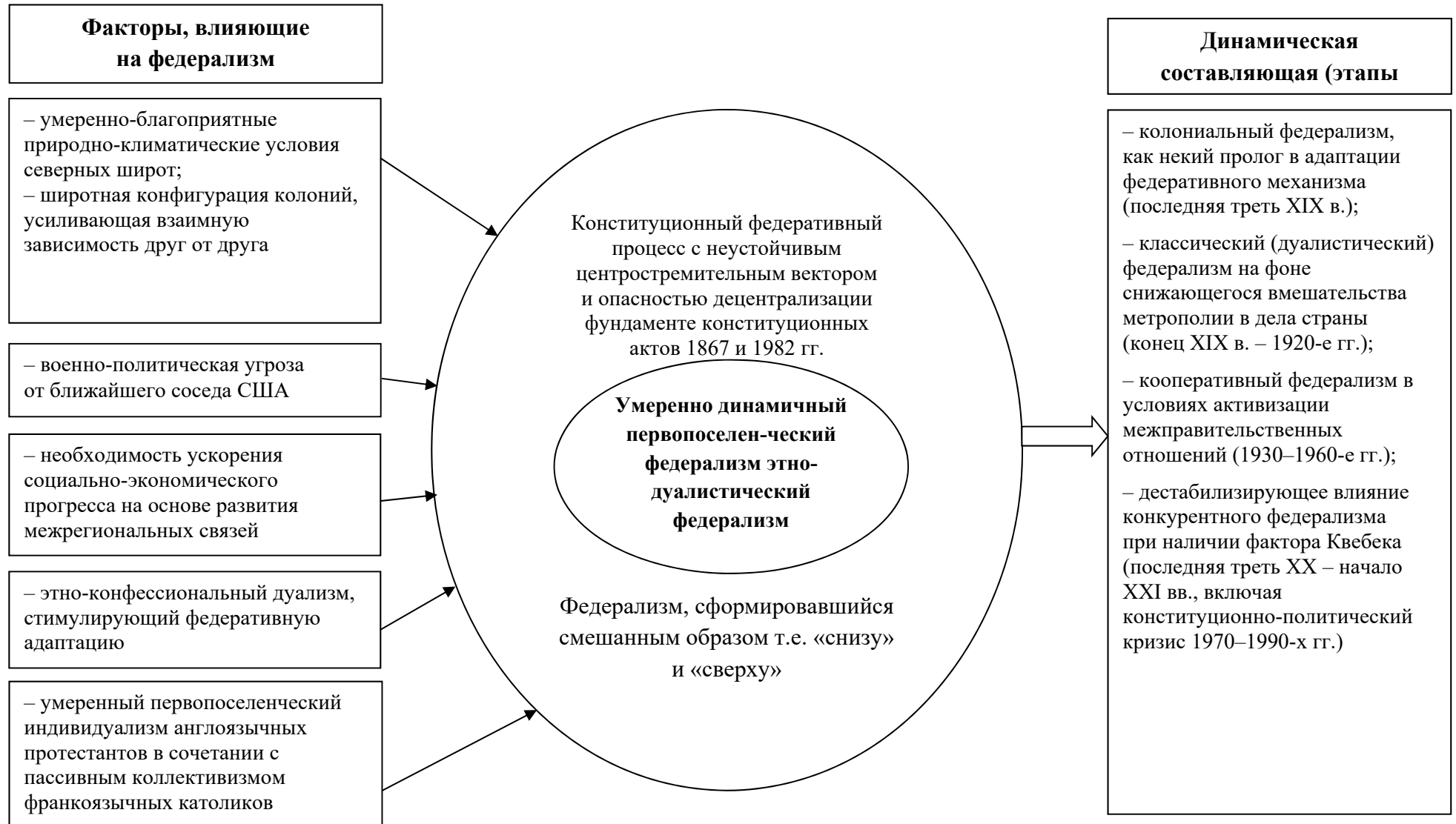


Рисунок 12 – Схема канадской модели федерализма

Канадская федерация начиналась как некая эрзац-колониальная конструкция, имевшая по замыслу ее канадских архитекторов высокоцентрализованный эскиз, трансформировалась позже в децентрализованное образование. Метрополия оказала ей максимальное благоприятствование в деле территориального расширения в связи с острой необходимостью оперативного освоения западных пространств перед лицом возможного натиска США с юга.

Прежде всего доминиону были переданы земли когда-то могущественного монополиста в пушной торговле – Компании Гудзонова залива ¹. В совокупности с продвижением первопоселенцев на запад на основании Акта о Британской Северной Америке 1871 г.² это дало возможность учредить новые провинции: Манитобу (1870 г.), Британскую Колумбию (1871 г.), Остров Принца Эдуарда (1873 г.), Альберту (1905 г.) и Саскачеван (1905 г.). В 1898 г. в составе Канады появилась территория Юкон. Последним, в 1949 г., в качестве провинции в состав Канады вошёл Ньюфаундленд³.

Первые десятилетия существования Конфедерации получили название «**колониальный федерализм**» или «**квазифедерализма**» (1867–1896). Тогда элиты жили идеей высокоцентрализованной федерации. «Колониальный характер отношений с провинциями был естественен...». Он вытекал из привычного для канадских политиков того времени уважительного восприятия генерал-губернатора и всей пирамиды имперских отношений. «...они свыклись с идеей о том, что губернатор обладал как властью, так и влиянием. Согласно Акту о Британской Северной Америке лейтенант-губернатор в провинции был

¹ Володин Д. А. Как Канада стала арктической державой // США & Канада. Экономика-политика-культура. 2018. № 11. С. 89–90.

² British North American Act, 1871. URL: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=3503&context=rs> (дата обращения: 22.03.2020).

³ См. подробнее: Гуляков А. Д. Пути формирования канадского федерализма (историко-государствоведческое исследование) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 2. С. 5–16.

в той же мере агентом федерального правительства, как и генерал-губернатор являлся агентом британского правительства»¹. Кроме того, значение имел и пионерский тип развития канадского государства: «открытие Запада вело к созданию или приему новых провинций, чьи ранние отношения с Оттавой были колониальными по своей природе»².

Всевластие канадского Парламента и Правительства был призван осуществлять и созданный в 1875 г. Верховный суд в составе 6 членов, двое из которых должны представлять Квебек. Первым председателем стал представитель Онтарио (эта провинция получила 2 места, 2 места было предоставлено приморским провинциям)³.

Однако первоначально высший судебный орган не пользовался всей полнотой власти: апелляции из провинциальных судов почти в половине случаев⁴ попадали прямо в юридический комитет Тайного Совета в Лондоне, который, как считалось, был более благожелательно настроен к канадским провинциям, чем к канадской центральной власти. В 1888 г. канадский Парламент запретил апелляции в Лондон по уголовным делам, что было оспорено в 1926 г. Тайным Советом в решении по делу *Nadan v. King*.

В эру правления первого премьер-министра Макдональда **провинция Онтарио** и ее энергичный премьер **О. Моуват** достаточно эффективно пыталась противостоять центральной власти. Один из основателей Либеральной партии Канады, он в 1880-е гг. практически выиграл все споры, которые касались границ провинции, лицензий на алкоголь, торговли, водных путей, лесных и минеральных ресурсов и т.п. В 1882 г. премьер Онтарио пригрозил даже выходом своей провинции из федеративного союза. Моуват искусно лавировал между католиками и протестантами в своей провинции и

¹Mallory J. R. The Five Faces of Federalilism // Canadian Federalism: Myth of Reality / ed. by J. P. Meekison. Toronto, 1971. P. 56.

² Mallory J. R. The Five Faces of Federalilism // Canadian Federalism: Myth of Reality / ed. by J. P. Meekison. Toronto, 1971. P. 55.

³ History of the Supreme Court of Canada. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Supreme_Court_of_Canada (дата обращения: 24.01.2019).

⁴ Мазуркова Т. В. Конституция и Верховный Суд Канады: от апелляционного суда к высшему апелляционному суду // Правовая парадигма. 2017. Т. 16, № 4. С. 145.

смог провести ряд либеральных реформ (в частности, введение тайного голосования на выборах, расширение избирательного права).

Следующий за «колониальным» период **«классического федерализма»** (1896–1939) характеризовался минимализацией контактов провинциальных и федерального правительств. Мы понимаем данный термин в том плане, что, как и в США в первый век их существования, **федеративный центр и провинции сосуществовали как бы в отдельных плоскостях**. Вместе с тем, по мнению Е. В. Белоусовой, в периоды двух мировых войн можно говорить о «чрезвычайном федерализме» с жестким подчинением провинциальных органов федерации¹.

У перехода к классическому федерализму в конце XIX в. был свой личностный фактор – новый премьер-министр-либерал **У. Лорье**, при котором на смену диктату центра пришла федерально-провинциальная дипломатия. При Лорье, который занимал премьерское кресло беспрецедентно долго (15 лет) без какого-либо перерыва и который являлся в течение 45 лет членом Парламента, Канада достигла значимых материальных успехов. Был сделан прорыв в иммиграционной и аграрной политике, освоении западных земель.

Канадский земельный закон 1872 г. был во многом скопирован с американского гомстед-акта 1862 г. Он предусматривал 160 акров для поселенцев (дополнительно можно было получить еще 650 акров по цене 1 долл. за акр). Колонист должен был прожить на участке 3 года, построить дом, расчистить 30 акров и 20 акров из них засеять какой-либо культурой, чтобы закрепить за собой ферму. Однако администрирование данного закона оказалось неудачным: население страны (в том числе и сельское) увеличивалось медленно. Только настойчивость Лорье и его министра внутренних дел Сифтона переломила ситуацию. Они смогли привлечь огромную массу иммигрантов-крестьян из Восточной Европы. За первые 15 лет XX в. площадь обрабатываемых земель увеличилась с 15 млн до 110 млн акров. Канадская Тихоокеанская железная дорога, которая не могла в конце

¹ Белоусова Е. В. Канадский федерализм: правовые концепции и политическая практика : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1991. С. 9.

XIX в. продавать свои земли в кредит даже за 1,5 долл., в начале XX в. продавала их уже по 25–30 долл. за акр¹.

На рубеже XIX–XX вв. изменилось и само мироощущение канадцев. В конце 1880-х и начале 1890-х гг. жители доминиона пребывали в состоянии пессимизма и без особого энтузиазма дебатировали будущее своей страны. Рассматривалась любая альтернатива: торговый союз и даже аннексия со стороны США, имперская федерация, независимость и возможный крах Федеративного союза 1867 г. На рубеже нового века, с возвращением процветания и уверенности в собственных силах, дискуссии потеряли свою актуальность². «Лорье нашел компромисс и в отношениях с метрополией. Он искусно лавировал между франкоканадцами-пацифистами и англоканадцами, настроенными на участие в «английских» войнах»³. В 1910 г. ему удалось добиться вывода английских войск с территории Канады. В данный период наблюдалось особенно четкое разделение федеральных и провинциальных полномочий.

Приход к власти консерваторов в 1911 г. не изменил курса на уступки провинциям. Новый премьер-министр **Р. Борден** передал Онтарио, Квебеку, Манитобе, Саскачевану и Альберте федеральные земли к югу от 60-й параллели. Это увеличило их территории в несколько раз. На обретенных провинциями территориями позже были найдены богатейшие залежи полезных ископаемых, что финансово усилило и провинции и сделало их менее зависимыми от центра. Правительство Бордена впервые расширило финансовую помощь провинциям за счет предоставления грантов на определенных условиях. Они касались подготовки кадров в сфере сельского хозяйства и техники, строительства дорог и учреждений по трудоустройству.

¹ Семенова Л. Н. Политика социального реформизма в Канаде, Австралии, Новой Зеландии на рубеже XIX–XX вв. Минск : Экоперспектива, 2008. С. 155–160.

² Brown R. C., Cook R. Canada 1896–1921 A Nation Transformed. Toronto, 1974. P. 28.

³ Данилов С. Ю. История Канады. М. : Весь Мир, 2006. С. 108.

Иными словами эти программы были нацелены на улучшение инфраструктуры и практических навыков населения¹.

Участие свыше 600 тыс. канадских военнослужащих в Первой мировой войне и эффективная перестройка экономики на военные рельсы помогли поднять международный престиж доминиона. После войны, в отличие от США и некоторых европейских держав, Канада не испытала кризиса в экономике и рецидивов экономического консерватизма и жесткого индивидуализма. Наоборот в связи с победой на выборах 1921 г. либералов во главе с У. Кингом с их обещаниями создать многочисленные социальные программы, принять федеральный трудовой кодекс, гуманизировать уголовный кодекс, расширить самостоятельность страны перед страной открылись перспективы социально-экономического прогресса. В 1920-е гг. наблюдается расцвет сельскохозяйственных кооперативов, происходит снижение налоговых пошлин и рост уровня жизни, наряду с поставленным на поток экспортом зерна государством стимулируется рост добывающей промышленности.

В 1920-е гг. изменились и взаимоотношения между федеральным центром и провинциями. В период 1867–1920 гг. власти Доминиона 96 раз под разными предлогами выражали несогласие с законами, принимаемыми провинциями. В 1920–1937 гг. было только четыре таких случая, относящихся к периоду 1922–1924 гг.². «Степень централизации власти и управления в доминионе постепенно уменьшалась. Ввиду опережающего развития сырьевого и топливно-энергетического сектора экономики устойчиво росли налоговые доходы провинциального уровня власти. Провинции расширяли экономические связи с прилегающими регионами США»³.

¹ Carelese A. Initiative and Response. The adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development. Montreal and London, 1977. P. 17–18.

² Chhibber P. K., Kollman K. The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States. Princeton and Oxford, 2004. P. 108.

³ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юрист, 2000. С. 88.

Либеральный премьер-министр М. Кинг (1921–1930, 1935–1940) – чрезвычайно осторожный политик, вел себя достаточно деликатно с провинциями, но в то же время достаточно напористо в отношении метрополии. **Конфликт Кинга с генерал-губернатором Бингом в 1925 г.** привел к стратегическому триумфу первого. Победа либералов на новых парламентских выборах 1926 г. закончилась отзывом Бинга в Лондон. Новые генерал-губернаторы предпочитали теперь соглашаться со всеми предложениями премьер-министров (прежде всего с назначениями высших государственных чиновников). **Генерал-губернаторское вето больше не применялось.**

М. Кинг проявлял немалую активность в направлении целенаправленного ослабления власти метрополии. Еще на имперской конференции 1923 г. Канада добилась от Англии предоставления ей права вести самостоятельно переговоры о заключении международных договоров. Она же отказалась также от предложенного метрополией плана «единой обороны империи». На имперской конференции 1926 г. удалось добиться принятия «декларации Бальфура», зафиксировавшей право доминионов вести самостоятельную внешнюю политику. Наконец, на имперской конференции 1930 г. был согласован текст Вестминстерского статута, который, став в 1931 г. законом, окончательно объявил доминионы полностью равноправными и независимыми во внутренней и внешней политике»¹. Тем не менее формальная зависимость Канады от Британского парламента сохранилась до 1980-х гг., а Юридический комитет Тайного совета Англии оставался для Канады высшей апелляционной инстанцией вплоть до 1949 г.

Особенностью внутривластной жизни Канады в 1920–1930-е гг., которая не могла не повлиять на состояние федеративных отношений, стало возникновение региональных партий. В 1920-е гг. этому способствовала благоприятная экономическая конъюнктура западных провинций и рост

¹ The Statute of Westminster, 1931. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Statute_of_Westminster_1931 (дата обращения: 17.04.2021).

демократического фермерского движения. В 1930-е гг. резко ухудшившееся состояние экономики и бездействия федерального центра также побуждало население искать защиты у региональных партий.

По сути дела к концу 1930-х гг. явственно обозначился конституционный кризис. По мнению Королевской комиссии по федерально-провинциальным отношениям, представивший свой доклад весной 1940 г., «провинции обрели большие права, чем было предусмотрено «отцами конфедерации». В то же время основные источники финансовых поступлений и доходов оставались в руках федеральных властей. Отсюда и конфликт, разрыв между возросшей ответственностью провинций и их финансовыми возможностями»¹.

Возможно, канадский федерализм в годы Второй мировой войны следует назвать «чрезвычайным». В силу принятого Акта о мерах военного времени «федеральные экономические ведомства стали заключать контракты с корпорациями помимо органов провинциальной власти»². Страхование по безработице было передано на федеральный уровень. У провинций изъяли право на взимание налога на наследство, личного и корпоративного подоходных налогов. Трудовые отношения оказались под федеральным контролем (вплоть до 1948 г.).

Вторая мировая война непосредственно не затронула территорию Канады и способствовала экономическому подъему данной страны, теснее привязав ее к американским технологиям и капиталу. По валовому национальному производству она вышла на четвертое место в мире. Вырос средний жизненный уровень. Были обнародованы первые программы федерального жилищного строительства. Правительство либералов «предложило провинциям

¹ The Statute of Westminster, 1931. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Statute_of_Westminster_1931 (дата обращения: 17.04.2021).

² Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юрист, 2000. С. 89.

значительные ежегодные субсидии на развитие здравоохранения и высшего образования. Все провинции, кроме Квебека, согласились»¹.

По сути дела окончательно складывается кооперативный федерализм. Он выражается в тесных контактах и дискуссиях чиновников обоих уровней власти, приводящим к корректировке законодательств; в делегировании регулятивных функций провинциальным агентствам; в расходовании федеральных средств на нужды провинций и муниципалитетов. Правда, со временем становятся очевидными и некоторые негативные моменты кооперативного федерализма (например, недофинансирование тех статей провинциального бюджета, которым федеральный центр не оказывает помощь; или невозможность долговременного планирования, поскольку провинциальные власти не могут заблаговременно предвидеть щедроты центра)².

С середины 1940-х до середины 1960-х гг. кооперация органов исполнительной власти достигла особенно высокого уровня. В этот период в Канаде начинается стремительное развитие межправительственных отношений, которые сводились в большей степени к консультациям представителей отраслевых ведомств в правительствах обоих уровней по широкому спектру проблем. В 1951 г. в Акт о Британской Северной Америке была вставлена секция 94, позволившая канадскому Парламенту законодательствовать по вопросу о пенсиях³. Позже, в 1964 г., к этим полномочиям были добавлены дополнительные социальные меры (в том числе связанные с утратой здоровья)⁴.

Получили распространение конференции премьер-министров провинций, обсуждающие взаимоотношения центра и регионов. Парламент Канады обрел право изменять Конституцию не только по вопросам, касающимся

¹ Данилов С. Ю. История Канады. М. : Весь мир, 2006. С. 142.

² Mallory J. R. The Five Faces of Federalism // Canadian Federalism: Myth or Reality. Peter Meekison, L. : Methuen Publications, 1969. P. 60–61.

³ British North America Act, 1951. URL: https://en.wikisource.org/wiki/British_North_America_Act,_1951 (дата обращения: 28.01.2019).

⁴ British North America Act, 1964. URL: https://en.wikisource.org/wiki/British_North_America_Act,_1964 (дата обращения 28.01.2019).

провинций. Одновременно в 1961 г. имел место последний случай, когда лейтенант-губернатор не согласился с законопроектами провинциальной ассамблеи.

Важной вехой в конституционно-политической истории страны стало принятие в 1961 г. по инициативе премьер-министра **Дж. Дифенбекера Билля о правах**, закрепившего на федеральном уровне в форме обычного парламентского акта основные личные и политические права канадцев¹. Канадским общественным мнением он был воспринят положительно и вызвал рост числа обращений граждан в суды для защиты своих прав. Несомненно, он укрепил и федеративные отношения. Позитивно повлияли на последние и социальные программы следующего премьера – Л. Пирсона, касавшиеся здравоохранения, пенсий, образовательных займов студентам.

Параллельно с укреплением в сфере государственной политики элементом кооперативного федерализма в политической жизни страны **продолжалась фрагментация двухпартийной системы**, что создавало потенциальную угрозу стабильности федерации. После 1945 г. третьи партии редко завоевывали менее 20 % на федеральных выборах (в 1945 г. – 32,7 %, в 1965 г. – 27,4 %). Федерация кооперативного содружества, Партия социального кредита, Новая демократическая партия контролировали длительное время отдельные провинции, вольно или невольно бросая вызов федеральному центру.

Сложная партийная конфигурация, сложившаяся в Канаде, вносила известные коррективы в функционирование ее государственной системы. При этом уравнивающим фактором служила **возрастающая роль бюрократии**. Численность федерального аппарата увеличилась с 46 тыс. служащих в 1939 г. и 116 тыс. в 1946 г. до 228 тыс. в 1966 г. Но еще

¹ Canadian Bill of Rights. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Bill_of_Rights (дата обращения 28.01.2019).

более радикально возросла бюрократия в провинциях: с 50 тыс. в 1946 г. до 257 тыс. в 1966 г. (т.е. в 5 раз)¹.

Однако бюрократы и при всей их лояльности федеративному государству не могли обеспечить в полной гармонии федеративных отношений, поскольку с 1950-х гг. стали укрепляться автономистски-сепаратистские настроения в провинции Квебек. Ее авторитарный премьер-министр М. Дюплесси (1936–1939, 1944–1959), обеспокоенный усилением полномочий федерального центра в ходе Второй мировой войны, создал в 1953 г. Королевскую комиссию по изучению конституционных проблем под председательством судьи Т. Трембле. Ее задачей, в частности, было проанализировать проблему раздела налоговых поступлений между уровнями власти. Тем самым Дюплесси рассчитывал приобрести некоторые аргументы в спорах с федеральным центром. Однако Комиссия, проведшая 97 публичных заседаний и опубликовавшая свои результаты в пяти объемных фолиантах, проделала более масштабную работу. Она не только рассмотрела функционирование федеральной системы и финансовых взаимоотношений, но и попыталась определить развитие культуры франкоязычный Канады. Она же указала на ущемление прав субъектов:

- 1) в результате избыточных налоговых полномочий центра, превышающих его затраты;
- 2) в ходе нарушения эксклюзивных полномочий провинций при предоставлении им субсидий с условиями;
- 3) при принятии конституционных поправок без согласия провинций;
- 4) путем использования единых иностранных культурных, образовательных и социальных стандартов².

Теоретики федерализма высоко оценивают работу Комиссии¹, полагая что в ней изложены основы последующей политики франкоязычный провинции

¹ Bumsted J. M. The Peoples of Canada. A Post Confederation History. Don Mills, Ont. : Oxford University Press, 2014. P. 344.

² Belanger C. Tremblay Report and Provincial Autonomy in the Duplessis Era (1956). URL: <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/tremblay.htm> (дата обращения: 31.07.2021).

в федеративном союзе². Существует такое мнение, что так называемая «тихая революция» в Квебеке в 1960-е гг., выразившаяся в снижении традиционного влияния католической церкви, не была всеохватывающей и не означала полного разрыва с прежними культурными ценностями³. Старый национализм сохранился, дав начало новому национализму, более экономически активному и успешному.

В провинции были национализированы компании по производству электроэнергии и объединены в Hydro-Quebec, как основу экономической и финансовой независимости. Были созданы такие публичные компании, как SIDBEC (сталелитейная промышленность), SOQUEM (горная добыча), REXFOR (лесная промышленность), SOQUIP (нефтяное дело). Организована собственная пенсионная система. В 1964 г. был принят новый Трудовой кодекс, облегчивший создание профсоюзов и санкционировавший государственным служащим право на забастовку.

В тот период Квебек считает необходимым «защитить сферы своей юрисдикции и вернуть под свой контроль те статьи налогообложения (или часть доходов с них), которые были отданы федеральному Правительству в военное время либо которые стали со временем более прибыльными»⁴.

Тогда же в правящих кругах Квебека возникает весьма странное понимание своей культурной автономии, дающее право на заключение самостоятельных международных соглашений. В своей речи 12 апреля 1965 г. вице-премьер и министр образования провинции П. Жерен-Лажуа отметил: «Квебек не является суверенным во всех областях: он – член федерации. Но он образует с политической точки зрения государство». Канада «обладает неоспоримым правом вести переговоры с иностранными державами,

¹ Brady A. Quebec and Canadian federalism // Canadian Journal of Economic and Political Science. Vol. 25, № 3. 1959. P. 259.

² Burgess M. Comparative Federalism. Theory and Practice. London, Rutledge, 2006. P. 188–189.

³ Gingrass E.-P., Nevitte N. The Evolution of Quebec Nationalism // Quebec : State and Society / ed. by A.-G. Gagnon. Toronto : Methuen, 1984. P. 1, 3.

⁴ Bourgault J. Québec's Role in Canadian Federal-Provincial Relations. Montreal : McGill-Queen's University Press, 2004. P. 34.

однако реализация соглашений, которые она может заключить по вопросам, относящимся к провинциальной юрисдикции, выходит за пределы его законодательной компетенции». Почему государство [т.е. провинция Квебек], «которое обеспечивает выполнение соглашения, не способно само вести переговоры по данному соглашению и само подписывать его?»¹.

Данная позиция была призвана оправдать уже предпринятые и будущие шаги Квебека, который явно искал себе союзников на международной арене под предлогом реализации культурной политики. Уже было открыто представительство Квебека в Париже в 1961 г., а в феврале 1965 г. состоялось подписание квебекско-французского «согласия» о сотрудничестве в сфере образования. Впереди было заключение более 700 соглашений с 80 суверенными государствами акторами². Федеральные власти отреагировали на эти формально законные инициативы спокойно, но постоянно было вынуждено помнить о Квебеке как об очень непростом и взрывоопасном субъекте.

Перед лицом крепнувшего квебекского сепаратизма и пробуждающейся активности других провинций федеральное Правительство считает необходимым использовать экономические рычаги для умиротворения недовольства провинций. Этому, в частности, служит созданное в 1969 г. Министерство регионального экономического развития (МРЭР). Его годовой бюджет в размере 1 млрд долл. во времена глубоких экономических кризисов «в отличие от бюджетов других министерств ни разу не подвергался замораживанию». В задачу Министерства входило исследование условий развития канадских провинций, выделение кредитов и субсидий местному бизнесу (выплата премий работодателям в депрессивных районах за создание рабочих мест. Впоследствии по настойчивым предложениям провинций Министерство стало заключать с ними общие и дополнительные соглашения

¹ Акимов Ю. Г. Канадский федерализм и конституционно-правовой статус квебекской парадипломатии // Управленческое консультирование. 2016. № 11. С. 23.

² Акимов Ю. Г. Канадский федерализм и конституционно-правовой статус квебекской парадипломатии // Управленческое консультирование. 2016. № 11. С. 40.

и открывать местные отделения для усиления эффективности взаимодействия. Причем финансовая помощь, оказываемая провинциям, распределялась достаточно неравномерно: на долю Квебека обычно приходилось 46–55 % всех ассигнований, а иногда – и до 70–75 %, что вызывало недовольство англоязычных провинций, особенно Степных во главе с Альбертой. Правда, «в пересчете на душу населения от действий МРЭР, начиная с 1980-х годов, более всего выигрывают Атлантические провинции...»¹.

Еще одним способом гармонизировать федеративные отношения становится принятие в 1969 г. Закона об официальных языках². Данный акт наделял статусом государственных языков английский и французский, предусматривал закрепление доли англоканадцев и франкоканадцев в госаппарате в соответствии с их удельным весом в составе населения страны. Он же намечал выделение 40 «районов двуязычия», где доля граждан, говорящих на английском либо французском превышала 10 %. В подобных районах оба языка преподавались в школах. Материально стимулировались государственные служащие, владевшие обоими официальными языками. В то же время одноязычным сотрудникам госаппарата предписывалось изучать второй язык на благодатных курсах. На реализацию заявленных целей ежегодно выделялось 500 млн долл.

Однако кардинальные уступки франкоязычной общине со стороны либерального правительства П. Трюдо, не помогли нейтрализовать квебекский сепаратизм. Более того, в начале 1970-х гг. он стал принимать экстремистские формы.

В ходе октябрьского кризиса 1970 г., сопровождавшегося захватом высокопоставленных заложников, власти Квебека были вынуждены обратиться к федеральному центру за помощью. Началось патрулирование армией стратегических объектов. Полицией было арестовано около 500 граждан. Тем

¹ Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма М. : Высш. шк. экономики, 2012. С. 201–203.

² Official Language Act. URL: https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_a3/olaannot-eng.pdf (дата обращения: 11.03.2019).

не менее общественность (89 % англоканадцев и 86 % франкоканадцев) поддержали эти жесткие меры¹.

В дальнейшем в Квебеке к власти в 1976 г. приходит Квебекская партия, выступающая за его независимость. Ей в 1977 г. принимается жестко националистическая Хартия французского языка, не щадящая национальные чувства англоканадцев, проживающих в провинции. В ней указывалось, что французский язык, безотносительно к этническим корням граждан и их желаниям, должен быть средством общения в школах. Исключение делалось только для временных жителей или тех, чьи родители получили образование в Квебеке в англоязычных школах. Французский язык становился единственным официальным языком в мире бизнеса и правительственных учреждениях.

Закономерно, что стратегию Квебека впоследствии скопировали богатые англоязычные провинции. Примерно, начиная с 1972 г., вдохновляемые Квебекским сепаратизмом, провинции активизируют свою политику в отношении федеративного центра². На самом деле нестабильность в федеративных отношениях возникла несколько раньше. Еще в 1960-е гг. разбогатевшие на ресурсно-энергетическом буме Британская Колумбия, Альберта и Саскечеван «потребовали существенного расширения сферы провинциальной юрисдикции. Временами их поддерживал Ньюфаундленд. И если Квебек настаивал на монополюльной юрисдикции над языком, культурой, иммиграцией и социальными программами, то ресурсные англо-язычные провинции добивались передачи им решающих полномочий над всей экономической политикой, включая отношения с иностранными государствами». Порой положение федерального центра было незавидным, поскольку «к коалиции наиболее воинственных провинций

¹ Tetley, W. The October Crisis, 1970: An Insiders View. Toronto: McGill-Queens University Press, 2007. P. 103.

² Bumsted J. M. The Peoples of Canada. A Post-Confederation History. Oxford, 2004. P. 505.

(от Ньюфаундленда и Квебека до Британской Колумбии) иногда присоединялись и Онтарио-традиционный оплот федерализма...»¹.

Можно смело утверждать, что Канада в 1970-е гг. вступила в полосу длительного конституционно-политического кризиса, продолжавшегося до конца 1990-х гг. Возможно, тогда же началось и формирование «конкурентного федерализма», сосуществующего рядом с кооперативными федеративными отношениями. Именно в это время происходит столкновение интересов правительств разных уровней и, как следствие, зарождение и развитие межправительственной дипломатии в Канаде, учреждение ряда межправительственных институтов.

В то же время возникают самые разные претензии со стороны провинции. Например, один из высокопоставленных чиновников Британской Колумбии высказывал недовольство по поводу недостаточного представительства в Сенате, слабой представленности провинции в Верховном суде, федеральных советах и комиссиях².

И все же федеральному центру в период острейшего энергетического кризиса 1970-х гг. удалось дисциплинировать провинции, имевшие из-за недоработок в Акте 1867 г. слишком широкие полномочия в распоряжении природными ресурсами. В нефтегазовом комплексе, центром которого являются провинции Альберта и Британская Колумбия, сложилась ненормальная ситуация, когда не менее 50 % доходов оставалось бизнес-сообществу, а на экспорт продукции существовали всего лишь незначительные провинциальные налоги. С началом кризиса и взвинчиванием цен на топливо и горючее правительство П. Трюдо, располагавшее косвенными инструментами воздействия на бизнес и провинции, сумело убедить страну в адекватности срочности регулирующих мер. Оно не отклонялось от норм Конституции, не вводя режима чрезвычайного положения (War Measure Act) и не прибегло

¹ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юрист, 2000. С. 93–94.

² Smiley D. Central Institutions // Canada and the New Constitution. The Unfinished Agenda. 1983. № 1. P. 67.

к национализации или реквизиции чьей-либо собственности. Оно сделало очень много:

1) перешло к косвенному регулированию процессов ценообразования в топливно-энергетическом секторе экономики;

2) приступило к прямому регулированию экспорта и импорта нефти и газа;

3) пересмотрело принципы налогообложения ресурсного (в том числе нефтегазового) комплекса в сторону их ужесточения»¹.

В итоге этих и последующих мер, когда-то крайне низкая доля федерации в нефтяной ренте (не более 3 % в 1972 г.) увеличилась до 20–24 % в 1990–2015 гг. за счет снижения поступлений для бизнес-сообщества с (50 % до 42–33 %) при фактическом сохранении отчислений для провинции на уровне 40 %².

Не менее эффективно федеральные власти справились с давно стоявшей в повестке дня проблемой реформы Конституции. Долгое время провинции не хотели ничего менять в устаревшем Акте 1867 г. К началу 1980-х гг. ситуация окончательно созрела и П. Трюдо торопится осуществить репатриацию конституционного документа (т.е. в буквальном смысле «возвращение его на родину», что выражается в ликвидации остаточной юридической зависимости от Великобритании). Правда, первоначально его намерения оказали взрывной эффект на федеративные отношения.

С одной стороны, внутриполитическую ситуацию усложнил проведенный в 1980 г. в Квебеке референдум о суверенитете, на котором сепаратисты чуть было не одержали победу. С другой стороны, англоязычные провинции Альберта, Британская Колумбия, Саскачеван, поддерживаемые Новой Шотландией и Ньюфаундленом, требовали конституционных изменений, понимая под ними неограниченный контроль над своими природными

¹ Данилов С. Ю. Управление природными ресурсами в федерализме. Модель Канады // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2019. № 5. С. 232.

² Данилов С. Ю. Управление природными ресурсами в федерализме. Модель Канады // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2019. № 5. С. 232–233.

ресурсами и реформирование Сената и Верховного суда. В свете состоявшегося в Квебеке референдума федеральному Правительству, поддерживаемому провинцией Онтарио, не следовало идти на серьезные уступки основной части провинций (включая Квебек). Гибкий и успешный политик, лидер либералов **П. Трюдо** подготовил пакет предложений. Экономической составляющей было требование о том, чтобы в частных нефтегазовых компаниях минимальный контроль в 50 % принадлежал бы правительству.

Политической новацией являлась идея о прекращении контроля со стороны британского парламента над канадским законодательством. В новом конституционном документе содержалась также **Хартия прав**, включая права меньшинств, без отдельного упоминания о правах франко-канадцев. Правительство Трюдо предполагало обойтись без консультаций с провинциями и Верховным судом. В Парламенте у него было большинство голосов из либералов и представителей Национальной демократической партии. Однако власти восьми провинций выразили свое недовольство и Верховный суд Канады в течение нескольких месяцев рассматривал апелляции провинциальных судов по данному вопросу.

Свое решение высший судебный орган страны провозгласил 28 сентября 1981 г. Его трудно было однозначно интерпретировать. С одной стороны, оно не закрывало дорогу к укреплению государственного суверенитета Канады (т.е. репатрициации), но с другой стороны, давало понять, что при отсутствии сложившейся практики этого процесса, необходимо было бы проконсультироваться с провинциями¹.

Премьер-министр Трюдо в конце концов выработал компромисс с премьер-министрами провинций (за исключением премьер-министра Квебека Р. Левека). Власти Квебека пытались оспорить правомерность реформы, но судьи признали необязательность единодушия провинций. Одобренная Канадским Парламентом конституционная резолюция была

¹ Bumsted J. M. The Peoples of Canada. A Past-Confederation History. Don Mills, Ont.: New York : Oxford University Press, 2011. P. 512.

направлена в Лондон, где ее в марте 1982 г. поддержала британская Палата общин, в результате чего на смену Акту 1867 г. пришел Конституционный акт 1982 г.¹ Акт о Канаде 1982 г. покончил с формальной, но все же зависимостью страны каждый раз обращаться к британскому парламенту по поводу внесения изменений в Конституцию. В данный документ вошел Конституционный Акт 1982 г., т.е. по сути дела новая версия канадского Акта о Британской Северной Америке 1867 г.² Из обновленной версии Основного закона страны «в процессе конституционной реформы были исключены многие устаревшие статьи, зато включена Хартия прав и свобод канадцев (все ее положения подлежат толкованию только судами). Яснее разграничены сферы ответственности центра и провинций, расширены провинциальные полномочия в социальной и культурной сферах, а федеральный центр закрепил свое ранее подвергавшееся сомнению право на вмешательство в экономическую жизнь страны при «чрезвычайных обстоятельствах». Принципам двуязычия была придана сила конституционной гарантии...»³.

Хотя в Хартии прав и свобод канадцев не были зафиксированы многие социально-экономические права, считающиеся нормой для современных социально-ориентированных конституций (например, право на труд, отдых, жилище, медицинскую помощь), ее положения стали активно использоваться судами в правозащитной деятельности. По факту, **произошло укрепление судебной власти**. Еще в конце 1940-х гг. с утратой полномочий Судебного комитета Тайного Совета в Лондоне быть последней судебной инстанцией Верховный суд Канады получил возможность оперативного простора в своей деятельности. Теперь же, после назначения в 1973 г. председателем **Бо Ласкина** в позиции Суда начинает утверждаться

¹ Constitution Act, 1982. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_Act,_1982 (дата обращения: 25.01.2019).

² Canada Act 1982. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Canada_Act_1982 (дата обращения: 25.01.2019).

³ Данилов С. Ю. История Канады. М. : Весь Мир, 2006. С. 207.

судебный активизм с либеральной трактовкой конституционных прав канадцев¹.

Принятие Хартии прав и свобод 1982 г. бросило вызов двум главным основам политического порядка: верховенству парламента и федерализму. Теперь верховенство парламента должно было уравниваться верховенством Конституции, интерпретируемой судами. В свою очередь провинциальные правительства также не могли претендовать на верховенство на подотчетных им территориях и должны были приспособляться к новым общенациональным стандартам в интерпретации все тех же судов².

С приходом к власти в 1984 г. консервативной партии во главе с **Б. Малруни** произошел не только отказ от активной этатистской программы, но и **утрата централизаторского стержня**. Новый лидер страны на совещании с премьер-министрами провинций в Мич-Лейке 30 апреля 1987 г. пошел на неоправданные уступки Квебеку, постоянно недовольному своим местом в федеративном союзе. Квебек стал именоваться сообществом, т.е. структурой с особым статусом в составе Федерации. Право на формирование Сената и Верховного суда передавалось провинциям, что опасно приближало страну в конфедерации.

Однако общественное мнение страны возмутило как содержание соглашения, так и секретность, антидемократизм самой процедуры. Возмущала также возобновившаяся волна национализма в Квебеке, наступление в нем на права английского языка. Возник популярный среди англоканадцев лозунг «Уступки Квебеку? Ни грана, ни йоты, ничего!».

Провал плана Мич-Лейк побудил Малруни разработать новый компромисс, сконструированный в 1992 г. в **Шарлоттауне** в отличие

¹ List of Supreme Court of Canada cases (Laskin Court). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Supreme_Court_of_Canada_cases_\(Laskin_Court\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Supreme_Court_of_Canada_cases_(Laskin_Court)) (дата обращения: 28.01.2019).

² Morton F. L. The Effect of the Charter of Rights on Canadian Federalism // Publius. 1995. Vol. 25, № 3. P. 174.

от прежнего гласно, при открытых дверях¹. Причем провинциям были сделаны новые, беспрецедентные уступки. В частности, федеральный центр полностью отказался от давно не применявшегося права вето на провинциальные законы. Более того, провинции обеспечивали себе право вето на будущие конституционные поправки, на кандидатуры сенаторов и верховных судей. Квебеку гарантировалось не менее четверти мест в палате общин и ему фактически предоставлялась монополия на господство французского языка².

«В Шарлоттауне федеральный центр полностью отказался от старинного и давно уже не использовавшегося право вето над провинциальными законами. Напротив, каждая провинция получила право вето на будущие конституционные поправки, на кандидатуры сенаторов и верховных судей. В области культуры и трудовых отношений провинциальная юрисдикция, и без того объемная, отныне становилась безраздельной. Подтверждалась уникальность квебекского «отдельного сообщества». Квебеку гарантировалось не менее четверти мест в Палате общин. Ему были даны исключительные права в защите статуса французского языка, что фактически означало санкционирование провинциального одноязычия и порадовало франко-квебекских национал сепаратистов»³. **Референдум 6 октября 1992 г.**, однако, продемонстрировал неприемлемость для большинства канадцев новых уступок провинциям. 55 % граждан сказали Шарлоттаунскому соглашению «нет». Наиболее высокий отрицательный результат (60–68 %) дали Альберта, Манитоба и Британская Колумбия, в Новой Шотландии в Саскачеване, Квебеке, на территории Юкон число противников соглашения было чуть более половины (51–56 %). В элитарном Онтарио голоса «за» и «против» практически разделились пополам (49,8 и 49,6 %). И только малонаселенные восточные

¹ Charlottetown Accord. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Charlottetown_Accord (дата обращения: 15.06.2020).

² Данилов С. Ю. История Канады. М. : Весь Мир, 2006. С. 227–228.

³ Данилов С. Ю. История Канады. М. : Весь Мир, 2006. С. 227–228.

провинции Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Остров Принца Эдуарда, а также территория Нуванут безусловно сказали «да» (61, 63, 74 % и 60 %)¹.

Крах референдума привел к политической смерти Малруни и тотальному поражению консерваторов на выборах 1993 г. **Наступила 13-летняя эра правления либералов, а партийная система Канады приобрела еще более ярко выраженную неустойчивость.**

Примечательно, что **избиратели в провинциях продолжали отдавать предпочтение партиям, не имеющим связей с правящей на общенациональном уровне партией.** Иными словами, в эру правления консерватора Малруни в провинциях симпатизировали либералам или новой демократической партии. При премьер-министре либерале **Ж. Кретьене (1993–2004)** популярностью на местах пользовались консерваторы и новая демократическая партия. Единственное либеральное правительство существовало в Ньюфаундленде².

Проблема Квебека продолжала вносить элемент нестабильности в конституционно-политическую систему Канады. **Референдум 30 октября 1995 г. продемонстрировал очень близкие результаты голосования между противниками и сторонниками независимости:** при феноменальной явке в более чем 94 % первых оказалось 236 тыс., вторых – 2308 тыс. (т.е. разница составила 1,2 %). Молодые франкофоны, проживавшие вне пределов Монреаля, стали главной опорой сил сепаратизма. И тем не менее вопрос о «разводе» был отложен, и здесь Верховный суд Канады очень своевременно дал правовую оценку сепаратистским устремлениям.

В решении от 20 августа 1998 г. судьи единогласно вынесли отрицательный вердикт по поводу правомерности возможной сецессии. Признавая демократическое право жителей на референдум о самоопределении, суд подчеркнул, что оно должно быть сбалансировано принципами

¹ Bumsted J. M. The Peoples of Canada. A Past-Confederation History. Don Mills, Ont.: New York : Oxford University Press, 2011. P. 518.

² Bumsted J. M. The Peoples of Canada. A Past-Confederation History. Don Mills, Ont.: New York : Oxford University Press, 2011. P. 520–521.

верховенства права, федерализма и соблюдения права меньшинства. Так, верховенство права требует, чтобы выход провинции из федерации осуществлялся в соответствии с правилами о конституционных поправках. На конституционные новации должны также дать согласие большинство граждан провинции и большинство граждан федерации. Право большинства, кроме того, должно быть сбалансировано правом меньшинства, т.е. англоканадцев, проживающих в Квебеке, франкоканадцев проживающих в других провинциях, индейского населения. Таким образом, единственного желания квебекцев для правомерного конституционного выхода из состава федерации недостаточно¹.

Благополучному завершению конституционно-политического кризиса в конце 1990-х гг. несомненно способствовали не только организационно-правовые средства, но и успешная политика правящей тогда либеральной партии. Три раза подряд побеждавший на выборах Жан Кретьен вернул стране процветание и бездефицитный бюджет при небольшом сокращении выплат провинциям. Правда, сам процесс укрепления третьих партий в 1990-е гг., опирающихся на конкретные регионы, несет в себе потенциальную нестабильность для федерализма².

Анализируя модель канадского федерализма нельзя не обратить внимания на особенности механизма ее функционирования (рисунок 13). В этой конституционной парламентской монархии формальный глава государства – британская королева, и ее представитель – генерал-губернатор, имеют чисто формальные прерогативы.

¹ Russel P. H. *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?* Third Edition. Toronto, 2004. P. 243.

² Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Роль политических партий в становлении и развитии федерализма (сравнительный анализ на примере первопоселенческих государств // *Федерализм: эволюция и современное состояние*. Пенза : Изд-во ПГУ, 2016. С. 171–188.

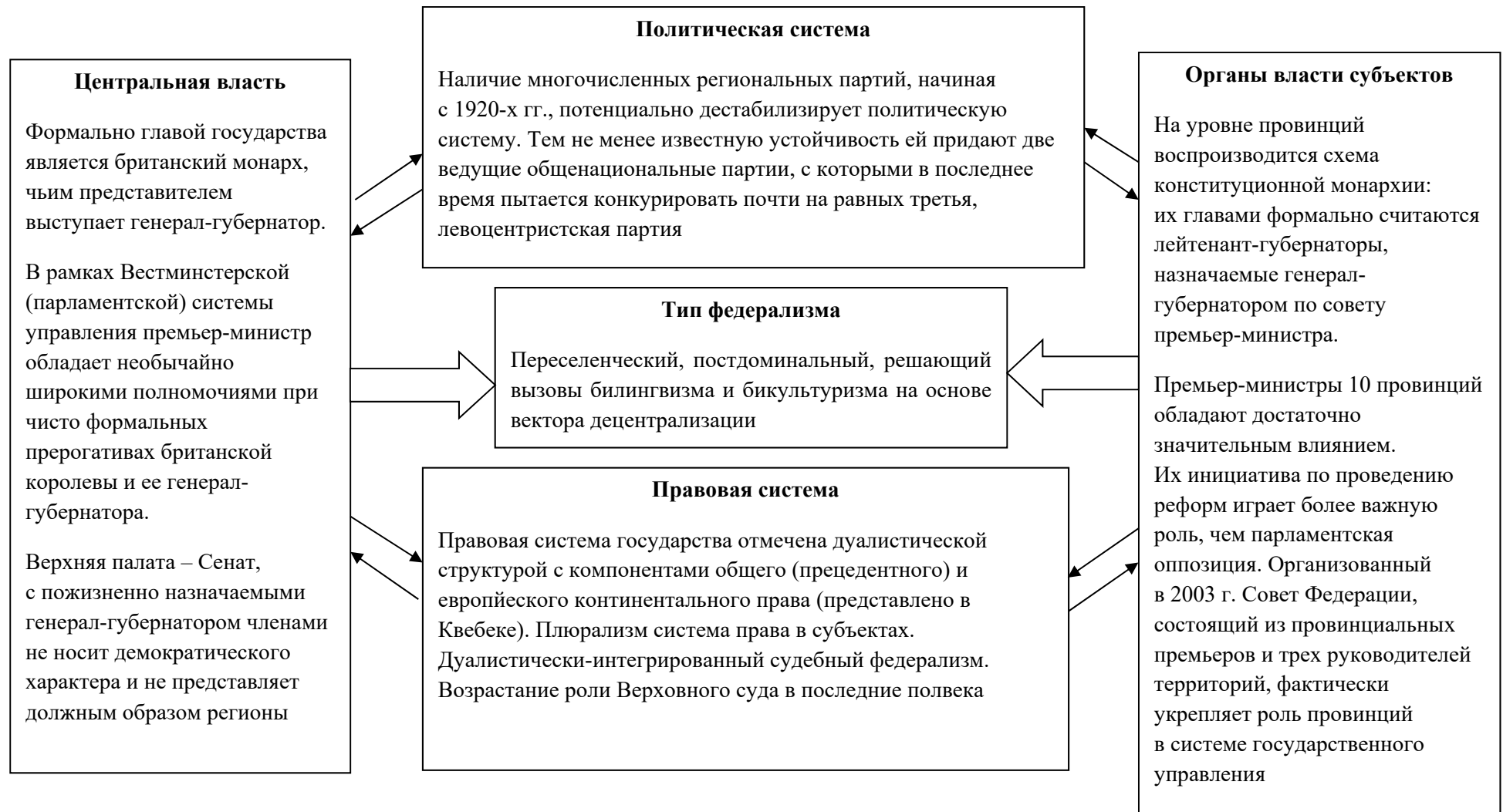


Рисунок 13 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Канаде

«Фактически правительство выполняет свои функции генерал-губернатора: от его имени созывает и распускает парламент, назначает на высшие государственные должности, вырабатывает основные направления внутренней и внешней политики, руководит армией и федеральной полицией»¹. Премьер-министр и его министры осуществляют активную кадровую политику, в частности, и при назначении высших судей провинциальных судов. Действует созданный парламентом судебный совет, расследующий жалобы на недолжное поведение судей, назначаемых федеральными властями².

При формальном равенстве палат парламента верхняя – Сенат, в силу пожизненных полномочий назначенных генерал-губернатором, а фактически премьер-министром членов имеет меньше легитимности, Сенат задумывался как копия английской палаты лордов³. При этом правительство несет ответственность только перед нижней палатой. Должность сенатора – это синекюра, и при смене правящей партии новому премьер-министру приходится мириться с оппозицией в Сенате и ждать возможности, чтобы назначить новых лояльных членов.

Логичнее было бы, если бы сенаторы избирались или являлись должностными лицами провинций. Отчасти обоснованы и претензии по поводу недостаточного представительства некоторых провинций в этом органе, поскольку попытались объединить принципы равенства и пропорциональности.

Возможно, превосходство по числу сенаторов двух главных инициаторов создания федеративного государства – Онтарио и Квебека (у них по 24 места) – имело смысл полтора века тому назад, но теперь наличие у 4 западных провинций только по 6 мест, а у трех Приморских провинций в совокупности 24 места, закрепляя регионализм, «ведет к асимметричности

¹ Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 304–305.

² Herbert M. Legal Systems of the World. Santa Barbara, 2002. P. 257–258.

³ Senate of Canada. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Senate_of_Canada (дата обращения: 19.04.2019).

федерации»¹. Сам по себе такой подход объясним и пока вполне допустим ввиду сохраняющейся высокой значимости Онтарио и Квебека для федеративного союза. Но все же он порождает ненужную ревность стороны других провинций. Правда, с приходом к власти в 2015 г. либеральной партии премьер-министр Дж. Трюдо стал проводить курс на заполнение вакансий в Сенате независимыми кандидатами. С марта 2019 г. введена и практика телевещания из Сената, что несколько осовременивает его облик.

По словам одного из зарубежных специалистов, в то время как общеканадский Парламент выстроен по британской парламентской модели, легислатуры провинций больше напоминают легислатуры штатов в США². В настоящее время все они превратились в однопалатные органы. В миниатюре на уровне провинций повторяются контуры конституционной монархии: их главами формально считаются лейтенант-губернаторы, назначаемые генерал-губернатором по совету премьер-министра³. Правовая система страны имеет смешанную (дуалистическую) структуру: в ней представлено как общее (прецедентное) право, используемое в англоязычных провинциях, так и конструкции европейского континентального права во франкоязычном Квебеке (там Гражданский Кодекс и Гражданский процессуальный Кодекс были приняты еще в 1866, 1867 гг.)⁴ «Законодательная компетенция, главным образом в области гражданского права, сохранена за провинциями. Поэтому законы провинций могут значительно различаться между собой»⁵. Функционирует Постоянная конференция по унификации права, и она время от времени обсуждает модельные законы, но ее успех и значительно скромное,

¹ Ившина И. Н. Становление и развитие канадского федерализма. Киров : ВятГГУ, 2007. С. 83–84.

² Darlington R. A Short Guide to the Canadian Political System. URL: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Canadianpoliticalsystem.html> (дата обращения: 19.04.2019).

³ Lieutenant Governor (Canada). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Lieutenant_governor (дата обращения 19.04.2019).

⁴ Gall G. L. The Canadian Legal System. Toronto, 1983. P. 137–138.

⁵ Herbert M. Legal Systems of the World. Santa Barbara, 2002. P. 254.

чем достижения у аналогичного органа в США. В то же время уголовное право достаточно унифицировано и находится в ведении федерации¹.

Судебная система имеет дуалистически-интегрированный характер. В отличие от США, все суды страны, за исключением Федерального суда Канады, применяют как законы федерации, так и законы провинций.

Непривычно и поведение высшего судебного органа. В отличие от Верховного суда США, его канадский аналог изначально занимал более скромное место в правовой жизни, однако его многие решения в первой половине XX в. соответствовали интересам провинций, а во второй половине XX в., наоборот, имели централизаторский уклон (например, в 1967 г. и 1984 г. в делах о притязаниях Британской Колумбии и Ньюфаундленда он встал на сторону федерального центра). В период конституционно-политического кризиса 1970–1990-х гг., как уже отмечалось, Верховный суд сумел сказать веское слово. Вместе с тем «в настоящее время деятельность Верховного суда Канады не имеет столь решающего влияния на фактическую систему разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти. Большинство принимаемых решений касается второстепенных вопросов, остальные же в целом совпадают с ранее вынесенными решениями»².

Конфигурация канадского федерализма весьма своеобразна. В нем стержнеобразующее значение имеют две провинции – Онтарио и Квебек, на долю которых приходится свыше половины населения, четверть территории и почти две трети валового внутреннего продукта. Причем на них приходится свыше 70 % американских инвестиций.

Одновременно серьезной территориально-хозяйственной диспропорцией является слабая населенность и более чем экономическая неразвитость

¹ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Сравнительное правоведение М. : ИНФРА-М, 2008. С. 143–144.

² Пименова О. И. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения Проблемы правового регулирования и практик реализации на современном этапе в России и Канаде. М. : Флинта, 2012. С. 193.

северной части страны: на долю территорий Юкон, Нанаву, Северо-Западных территорий (которые занимают около 40 % площади страны) приходится десятые доли процента населения и ВВП Канады.

В то же время не следует пренебрегать экономической мощью Канадского Запада: четыре провинции занимают почти треть территории, в них проживает примерно столько же населения, и они имеют аналогичную долю в экономическом потенциале страны. Еще более осложняют расстановку сил скромное значение Атлантических провинций, на которые особенно сильное влияние оказывает южный сосед – США.

В целом экономическое неравенство различные территориально-административных единиц весьма и весьма значительно. « Наиболее крупные по населению города Канады расходуют больше денег, чем небольшие провинции: в бюджете Торонто расходная статья только на образование не уступает всему бюджету провинции Саскачеван...»¹.

При этом **«политическая активность провинций в современной Канаде объективно выше, чем в любом другом федеративном государстве»**². Этому способствует и успешность региональных партий – тринадцать из них формируют провинциальный депутатский корпус³. При этом у регионалистских партий мало шансов прорваться на федеральный уровень⁴.

Само же государство остается фактически и потенциально достаточно децентрализованным. «Все провинции, вместе взятые, получают больше прибыли, чем федеральное правительство – уникальная структура среди

¹ Тимашева Т. Н. Канадская модель федерализма : монография. М. : Анкил, 2002. С. 62.

² Донцов П. В. Государственность Канады: становление и современное состояние. Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2012. С. 171.

³ Канада: современные тенденции развития. К 150-летию государства / ред. совет: С. М. Рогов (пред.) и др. М. : Весь мир, 2017. С. 22.

⁴ Комаров А. Н. Политическая идеология в Канаде: история и современность (на основе анализа парламентских выборов 2015 г.) // Россия и Канада: экономика, политика, мультикультуризм. М. : Весь мир, 2017. С. 98–99.

федераций во всем мире. Хотя только провинция может «издавать законы, касающиеся предметов из сферы их интересов», федеральное правительство может начать проводить государственную политику в области компетенции провинций (например, Канадский закон о здоровье). Однако каждая провинция имеет право отказаться от этой программы или не принимать ее»¹.

Можно с уверенностью сказать, что именно первые межправительственные заседания по вопросам государственной важности положили начало формированию механизмов успешной межправительственной дипломатии в Канаде и во многом предопределили дальнейшее развитие канадского федерализма. Выработанные в 1970-е – начале 1980-х гг. схемы взаимодействия правительств разных уровней и учрежденные в то время межправительственные институты действуют до сих пор².

Общераспространенным в мировой науке является мнение, что Канада за всю свою историю проделала путь от централизованной к одной из самых децентрализованных федераций³. Уже к середине XX в. Ф. Р. Скотт констатировал уменьшение власти федерального центра⁴, а Г. Стивенсон в конце 1970-х гг. жаловался на перетекание полномочий к провинциальным правительствам⁵.

¹ Ирхин Ю. В. Канадский опыт государственной региональной политики: сравнительный анализ // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 6. С. 232.

² Руденко О. А. «Конкурентный федерализм»: развитие канадского федерализма в 1970-е – начале 1980-х годов // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 14. С. 38–41.

³ Bakvis H., Skogstag G. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy // Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy. Don Mills: Oxf. Univ. Press, 2002. P. 3–23.

⁴ Scott F. R. Centralization and Decentralization in Canadian Federalism // The Canadian Bar Review. № 29. 1951. P. 1108.

⁵ Stevenson G. Unfulfilled Union. Canadian Federalism and National Unity. 5th ed. Montreal and Kingston : Mc Gill-Queen's Univ. Press, 2009. P. 72.

Это перетекание происходило неравномерно в разных секторах общественной жизни. Так, в сельском хозяйстве оно произошло в 1960–1970-е гг., в иммиграционной и внешней политике – в 1980–1990-е гг. В то же время федеральное законодательство в области защиты окружающей среды принимается в 1970-е гг., федеральная политика двуязычия в соответствии с Конституционным Актом 1982 г. вводится в 1980-е гг.¹

В итоге в настоящее время федеральный центр осуществляет исключительное (или близкое к тому) законодательное и административное регулирование в весьма ограниченных вопросах (таблица 8).

Таблица 8 – Экспертная оценка степени централизации/децентрализации в Канаде (1870, 2010 гг.)²

Сферы регулирования	Законодательное регулирование		Административное регулирование	
	1870	2010	1870	2010
1	2	3	4	5
Сельское хозяйство	2	3	2	3
Гражданство и иммиграция	2	2	2	3
Культура	3	4	3	4
Денежное обращение	1	1	1	1
Оборона	1	1	1	1
Экономическая активность	4	3	4	3
Начальное и среднее образование	7	7	7	7
Высшее образование	7	7	7	7
Выборы и голосование	4	4	4	4
Трудовые отношения	1	6	1	6
Защита окружающей среды	6	4	6	4
Внешние отношения	1	2	1	2

¹ Lecours A. Dynamic De/Centralization in Canada, 1867–2010 // Publius Y. 2019. № 49 (1).

² Lecours A. Dynamic De/Centralization in Canada, 1867–2010 // Publius : The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1). P. 57–83.

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5
Финансы и ценные бумаги	3	4	3	4
Здравоохранение	6	5	6	6
Языковая подготовка	6	4	6	4
Гражданское право	7	7	7	7
Уголовное право	1	1	4	4
Правоохранительная деятельность	6	6	6	6
Средства массовой информации	-	1	-	1
Природные ресурсы	6	7	6	7
Социальное обеспечение	-	3	-	3
Транспорт	2	4	2	4

Примечание.

Число баллов означает следующие ситуации:

- 1 – исключительное регулирование Федеральным Правительством;
- 2 – почти исключительное регулирование Федеральным Правительством;
- 3 – преимущественное регулирование Федеральным Правительством;
- 4 – регулирование осуществляет частично Федеральное Правительство, частично – Субъекты Федерации;
- 5 – регулирование осуществляют преимущественно субъекты Федерации;
- 6 – регулирование осуществляют почти исключительно субъекты Федерации;
- 7 – регулирование осуществляют исключительно субъекты Федерации.

В ведении центра находятся оборона, денежное обращение, внешняя политика, средства массовой информации, законодательство в сфере уголовного права. Провинции всецело осуществляют регулирование образования, природных ресурсов, вопросов гражданского права. Практически под их полным контролем находятся трудовые отношения, правоохранительная деятельность.

Неудобство освоения расположенной к северу от США Канады вовсе не исключило острую борьбу великих европейских держав – Великобритании и Франции, за ее обладание. Победу в этих колониальных войнах одержали

англичане как более подготовленные в военном и экономическом отношении к заморской экспансии. Однако переход контроля над канадскими колониями к Соединенному Королевству не решил всех проблем, главной среди которых стал этнорелигиозный дуализм.

Франко-канадцы, чей удельный вес сокращался, как и англо-канадцы, приток которых усиливался, были заинтересованы не только в демократизации системы управления, но и в объединении колоний, что таило в себе экономические и военно-оборонительные преимущества. Этап постепенно набиравшей силу протофедерализации развертывался в 1850-е гг., и союз первоначально касался двух колоний франкоязычной Нижней и англоязычной Верхней Канады, объединенных с 1848 г. в единое территориальное образование. Конституционное закрепление федеративной идеи происходит с осени 1864 г., т.е. со времени проведения колониальных Шарлоттаунской и Квебекской конференций, на последней из которых были разработаны контуры будущего устройства в виде 72 резолюции. Их ратификация законодательными ассамблеями прибрежных провинций протекала не без трудностей, что свидетельствовало о недостаточной социально-экономической подготовленности процесса и его опоре преимущественно на военно-оборонный фактор (т.е. опасение перед экспансией США на слабозаселенной западной территории). В конечном счете канадский федерализм сформировался смешанным образом, т.е. по инициативе местных элит объединенной англо-язычной и франкоязычной провинции при пассивной позиции масс и активной поддержке «сверху», т.е. властями метрополии. Санкционированный королевой в Лондоне Акт о Британской Северной Америке (1867) был более детализирован, чем Конституция США 1787 г. и прописывал 29 полномочий для центра и 15 исключительных полномочий для провинций, но сфера совпадающих компетенций не предусматривалась.

Этнодуалистический канадский федерализм первоначально отцами-основателями мыслился как максимально централизованная конструкция, приближавшаяся по своей сути к унитаризму. Однако интенсивное

территориальное расширение на запад и появление новых провинций делали неизбежным переход к классическим дуалистическим федеративным отношениям в конце XIX в., а впоследствии и к еще более сложной траектории государственного развития. В конце 1920-х гг. экономически мощные провинции (прежде всего западные, ориентированные на экспорт) сорвали попытку центра пересмотра устаревшего Акта 1867 г. Но уже к концу 1930-х гг., в годы Великой Депрессии, выявилось несоответствие между расширившимися правами провинций и их недостаточными финансовыми возможностями, а в период Второй мировой войны, потребовавшей мобилизации и централизации всех усилий, федеральная политика стала «чрезвычайной», мобилизационной.

В послевоенное время окончательно складывается кооперативный федерализм и позитивно развиваются межправительственные отношения между различными уровнями власти. Однако сепаратистские претензии франкоязычной провинции Квебек с 1960-х гг. и экономический эгоизм богатых западных провинций провоцируют не только увлечение идеями конкурентного федерализма, но и конституционно-политический кризис второй половины 1980-х гг. Канада, покончив с остаточной юридической зависимостью от Великобритании в 1982 г. и укрепив авторитет судебной власти, в то же время пошла на компромисс с провинциями, превратилась в одну из самых децентрализованных федераций мира. Наличие многочисленных региональных партий дополнительно дестабилизирует государственную жизнь, а создание в 2003 г. Федерального Совета, объединяющего провинциальных премьеров и руководителей территорий, также потенциально подрывает позиции федерального центра. При всей внешней привлекательности демократических преобразований, проведенных Канадой в последние десятилетия, ее вектор развития в направлении децентрализации представляется опасным с точки зрения внутренней стабильности и не может быть безоговорочно позитивно воспринят другими федерациями.

С начала нынешнего столетия после известной внутривластной стабилизации в стране среди специалистов появилась тенденция ставить Канаду в пример как идеал демократии и конституционализма¹. Более того, приходилось сталкиваться с мнениями о близости условий развития (по крайней мере геополитических) между канадским и российским федерализмом. Однако это поверхностные суждения.

Россия имеет более сложное, чем Канада, геостратегическое положение (на западных и южных границах), которое заставляет и заставляет ее постоянно наращивать свою обороноспособность, т.е. нести огромные материальные затраты. Россия также обладает не дуалистической, а более пестрой этнолингвистической архитектурой с доминирующим славянским ядром, и ее федерализм построен на смешанном территориальном и национальном принципах². Наконец, продвижение Канадой концепции мультикультурализма обернулось провалом в Западной Европе – это специфическая практика данной страны, предпринятая, видимо, под влиянием заинтересованности в иммигрантах ввиду огромных незаселенных северных пространств. Актуальность в данной концепции, кроме того, основывается, очевидно, на необходимости смягчения острого квебекского вопроса: демократический способ решения этнолингвистической франко-канадской проблемы логично распространился дальше и шире на приезжие, иммигрирующие этносы. В итоге во имя благих намерений Канада пришла к крайне децентрализованной модели, хотя и демократически привлекательной модели федерализма. Но как поведет себя эта модель в будущем, трудно прогнозировать.

¹ Кабышев С. В. Канада – лидер конституционного мейнстрима? // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 5. С. 91–92.

² Этнический федерализм : энциклопедический иллюстрированный словарь / под ред. проф. А. Ю. Саломатина. М. :РИОР, 2020. С. 104, 120, 186–198.

ГЛАВА 3. АВСТРАЛИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА: УСПЕШНОСТЬ ЦЕНТРОСТРЕМИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

Исключительная удаленность Австралии от Британских островов и Европы предопределила ее позднее освоение, которое началось только в самом конце XVIII в. Другая особенность заселение этого континента – широкое использование его как места ссылки заключенных, что сделало данный район на первых порах менее желанным для свободных первопоселенцев. Имели место и эксцессы самоуправства и злоупотребления служебным положением, как это случилось в колонии Новый Южный Уэльс (основана в 1788 г.), где группа офицеров из полка охраны узурпировала раздачу земли и сделала ром единственный единицы расчетов.

Жизнь стала входить в нормальное русло только после 1810 г., а издание в 1823 г. Закона об управлении Новым Южным Уэльсом заложило самые первые управленческие начала на континенте. В помощь губернатору придавался законодательный совет из 5–7 членов, определяемых Лондоном¹. Через 3 года численность совета увеличилось до 15 человек, треть из которых являлись не чиновниками, а местными жителями. Данный орган обладал совещательными полномочиями. Но наиболее решительный шаг к местному представительству был сделан в 1842 г.: теперь среди 36 членов выборные члены составляли две трети.

Через 20–30 лет круг австралийских колоний расширяется. В 1803 г. появляется британское поселение на острове Тасмания, с 1824 г. начинается освоение Квинсленда, с 1829 г. – Западной Австралии, с 1836 г. – Южной Австралии. Пионерские усилия сопровождаются немалой долей авантюризма: например, группа вкладчиков, обративших взоры на Западную Австралию, во главе с Т. Пилем, вместо ведения хозяйственной деятельности занялась

¹ New South Wales Act 1823 (UK). URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-1018.html> (дата обращения: 16.05.2019).

земельными спекуляциями и разорилась¹. Аналогичная жажда к быстрому обогащению искушала спекулянтов в Южной Австралии, и здесь ситуацию спасли овцеводы из соседнего Нового Южного Уэльса, искавшие новые пастбища.

Вообще шерсть изначально становится главной статьей экспорта, и именно интересы этой отрасли во многом определяет земельную политику. Увеличивается численность свободного населения: в середине XIX в. оно превышает 400 тыс. человек, почти половина которого проживает в Новом Южном Уэльсе².

В целях упорядочения управления Лондон в 1850 г. принимает закон, по которому проходила дальнейшая, пусть и скромная демократизация (в том числе в два раза снижался избирательный ценз), из Нового Южного Уэльса выделялась новая колония – Виктория, вводилась должность генерал-губернатора, которому были призваны помогать его помощники-губернаторы, находящиеся за пределами Сиднея. Собственно после этого можно говорить о начале конституционной истории страны.

Г. И. Каневская делит историю движения Австралии к федерации на два периода – ранний (конец 1840-х гг. – 1880 г.) и поздний (1880–1901 гг.)³. Того же мнения придерживается и А. Я. Гуськов⁴. Нам представляется, что во второй половине XIX в., когда собственно произошло и становление австралийской экономики, и консолидация общественно-политической жизни на континенте, следует обозначить **следующие стадии**:

- 1) возникновение идеи сближения колоний (1850–1870-е гг.);
- 2) реализация идеи в виде конфедеративного сообщества, управляемого неэффективным и непопулярным федеративным советом (1880-е гг.);

¹Barnard M. A History of Australia. Sydney, 1962. P. 199.

²Dunlop E., Pike W. Australia: Colony to Nation Sydney, 1960. P. 7 ; Hancock W. K. Australia. London, 1930. P. 47, 50.

³Каневская Г. И. История образования Австралийской федерации : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1974. С. 16–22.

⁴Гуськов А. Я. Конституционное развитие Австралии (1788–1981 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 9.

3) осознание необходимости пересмотра конфедеративных подходов в пользу федеративных и постепенная, трудоемкая, затратная по времени федерализация колоний (1890-е гг.).

Одним словом, логика федерализации в Австралии была более сложной, более постепенной, чем в Канаде. Здесь даже политическая жизнь отличалась нестабильностью, отмеченной частой сменой колониальных правительств (таблица 9).

Таблица 9 – Число кабинетов в колониях, 1856–1901 гг.¹

Колония	Число кабинетов
Новый Южный Уэльс	29
Виктория	29
Квинсленд	21
Южная Австралия	42
Тасмания	20

В то же время социально-экономическое положение трудящихся было намного лучше, чем где бы то ни было, а их политическая активность была выше и успешнее. При дефиците рабочих рук предпринимателям приходилось платить своим работникам высокую зарплату, которой через некоторое время хватало на открытие собственного дела работниками, что создавало новую нехватку рабочих. И в то же время ввозить рабочую силу из Азии не позволяли боевые по своей настроенности профсоюзы². Золотая лихорадка 1851 г. стимулировала приток населения: к 1860 г. на континенте проживало свыше 1,1 млн человек, причем на 90 % это были лица британского происхождения.

¹ Encel S. Cabinet Government in Australia. Melbourne, 1974. P. 36.

² Скоробогатых Н. С. История Австралии. М. : Институт стран Востока, 2011. С. 48, 34.

Австралия вынашивала федеративную идею в течение долгих 60 лет, ввиду «хаотичных попыток со стороны официальных лиц и неустойчивого общественного интереса» к данной проблеме¹. Британские министры колоний и губернаторы, политические деятели, межколониальные конференции, Королевские Комиссии и специальные парламентские комитеты, местные демагоги и фракции – все к последнему десятилетию XIX в. проявляли в той или иной степени озабоченность по поводу необходимости более тесного союза колоний.

Замысел военного министра и министра колоний графа Грея (1846–1852) создать колониальный союз основывался на его элитарном патерналистском фритредерстве. Допуская введение колониального самоуправления, он при этом отдавал приоритет поддержанию свободы торговли, как он считал, во имя блага же самих колоний. Он настаивал на продолжении ввоза заключенных, вопреки возражениям австралийцев. Его предложения о федерализации не основывались на знании потребностей жителей, отношение которых к преобразованиям он расценивал как апатичное, но не враждебное.

На самом деле колонисты в то время с подозрением относились как к самой идее, так и к некоторым замыслам будущей федеральной ассамблеи. Торговые слои, кроме того, полагали, что свободу торговли можно было бы более надежно претворить в жизнь с помощью имперского акта, а не через создание федеративного союза². Но самое главное, слабый кабинет лорда Расселла, членом которого был Грей, не смог провести через Парламент сформулированный план, от которого его инициатор под давлением обстоятельств был вынужден отказаться.

Между тем естественная по своей сути идея объединения австралийских колоний нашла поддержку среди отдельных австралийцев: журналиста и популярного общественного деятеля У. Уэнтворта, священника Д. Лэнга, Дж. Веста и др. С конца 1850-х гг., когда наметились первые успехи в

¹ Crisp L. F. Australian National Government. Croydon, 1965. P. 1.

² Ward J. M. Earl Gray and the Australian Colonies, 1846–1857. A Study of Self-Government and Self-Interest. Melbourne : Melb. Univ. Press, 1958. P. 2–3.

демократизации общественной жизни и стали ощущаться хозяйственные последствия «золотой лихорадки» 1851 г., получает известность план У. Гейвена-Даффи из стремительно растущей колонии Виктория. И хотя этот план был отклонен коллегами Даффи из Законодательной Ассамблеи, в 1860–1870-е гг. получает развитие другая форма сотрудничества колоний – межколониальные конференции. На них, несмотря на имеющиеся разногласия, «удалось, к примеру, заключить соглашения по урегулированию пограничных споров, вопросов взимания таможенных пошлин, борьбы с контрабандой, почтового сообщения»¹.

«Австралийцев вряд ли можно обвинить в поспешном объединении в федерацию. Этот процесс можно отнести к началу 1880-х гг., когда планы французов и немцев в юго-западной части Тихого океана встревожили колонии, но подозрительность Нового Южного Уэльса в отношении Виктории помешала созданию чего-нибудь существенного, чем слабый и неполный федеральный совет»². Учреждение упомянутого органа оказалось недостаточным управленческим решением. Его не признавала крупнейшая колония – Новый Южный Уэльс, которая требовала заменить Совет структурой избираемой населением.

Прологом завершающей фазы протофедерализации для Австралии стала речь горячего сторонника тесного союза, премьер-министра Нового Южного Уэльса Генри Паркса в г. Тендерфильд на севере этой колонии в 1889 г. Паркс, который трижды побывал до этого в США и один раз в Канаде, был жестким противником той ущербной конфедерализации, которая воплотила себя в деятельности Федерального Совета.

Неутомимый деятель неоднократно обращался к своим коллегам – премьерам других колоний, указывая, что США добились независимости

¹ Скоробогатых Н. С. История Австралии. М. : Институт стран Востока, 2011. С. 58.

² Макинтайр С. Краткая история Австралии. М. : Весь мир, 2011. С. 162–163.

при той же численности населения¹, но только вмешательство английских губернаторов (и особенно губернатора Нового Южного Уэльса) как-то сдвинуло вопрос об объединении. Британские власти были заинтересованы в колониальном союзе, чтобы переложить на него заботу об обороне, а среди австралийских элит по вопросу консолидации единства не было². Созванное в Мельбурне совещание 6–14 февраля 1890 г. представителей колоний стало отправной точкой в проведении многочисленных последующих встреч. На нем было решено создать в перспективе союз колоний с общеавстралийским парламентом и правительством, для чего побудить колониальные законодательные органы направить на учредительный конвент не более 4–7 делегатов (соответственно от королевских и самоуправляющихся колоний)³. На общеавстралийском конвенте в Сиднее в марте-апреле 1891 г. были проработаны контуры конституционного плана, совмещающего черты американского и британского конституционализма. Основную часть работы проделал премьер Квинсленда Сэмюэль Гриффит, а ему помогали Э. И. Кларк из Тасмании и Ч. К. Кингстон из Южной Австралии⁴. Впрочем существует и другая точка зрения, что подавляющее число статей сформулировал Э. И. Кларк.

Однако отказ Парламента Нового Южного Уэльса утвердить проект «заморозил» дальнейшее продвижение вопроса в правящих верхах на три года. Подобная позиция самой крупной и фритредерски настроенной колонии была неудивительной: ее элиты опасались, что конкуренты из промышленно развитой Виктории навяжут им протекционистскую политику. Другие колонии в свою очередь ожидали, когда со своей позицией определится самая влиятельная колония, т.е. Новый Южный Уэльс⁵.

¹ Wise B. R. *The Making of the Australian Commonwealth, 1889–1900*. London, 1913. P. 6–8.

² Малаховский К. В. *История Австралии*. М. : Наука, 1980. С. 136–137.

³ Crowley F. *A Documentary History of Australia. Vol. 3. Colonial Australia. 1875–1900*. Melbourne, 1980. P. 293.

⁴ La Nauze J. A. *The Making of the Australian Constitution*. Melbourne, 1972. P. 74.

⁵ La Nauze J. A. *The Making of the Australian Constitution*. Melbourne, 1972. P. 88–89.

Паузу, взятую политиками, заполнила пропагандистская деятельность общественности. Ассоциация уроженцев Австралии, возникшая в 1870-е гг. в Мельбурне, имела свои отделения практически во всех крупных городах и издавала журнал «Вперед, Австралия». Сторонники федерализации начали также концентрироваться в Федеральной Лиге в сельских городах на границе между Новым Южным Уэльсом и Викторией, а затем и в столицах колоний. Эти организации провели свои конференции в Короуэйе (1893) и Батерсте (1896), придав федеративной идее определенный импульс.

К середине 1890-х гг. возобновили свои усилия и практические политики. На конференции премьеров колоний в январе 1895 г. в Хобарте был согласован план по возобновлению учредительных действий. Колониальным ассамблеям предстояло принять некие предварительные рамочные билли, после чего планировалось избрать народным голосованием по 10 представителей от каждой колонии на конституционный конвент. Последний, в свою очередь, после разработки проекта Конституции должен был прервать свою работу, чтобы колониальные ассамблеи рассмотрели его и приняли поправки, по которым следовало определиться вновь собравшемуся конвенту. Окончательный текст Конституции планировалось передать избирателям для принятия или отклонения в целом. При этом требовалось положительное решение не менее чем 3 колоний, чтобы передать текст на подпись королеве.

После длительной процедуры принятия различных биллей в колониях 4 марта были проведены выборы делегатов и тогда же, в марте 1897 г., в Аделаиде собрался Конституционный Конвент. Хотя серьезных изменений в его социально-профессиональном составе по сравнению с Конвентом 1891 г. не произошло (таблица 10), на нем преобладали лица адвокатской профессии, персональный состав активистов обновился.

Безусловным лидером Конвента стал известный 48-летний адвокат **Эдмунд Бартон**, имевший опыт работы спикером в Ассамблее Нового

Южного Уэльса и министра. Конвент открылся 22 марта, а уже 23 марта Бартон представил резолюции, в которых были изложены основные принципы Конституции. Они были сформулированы более точно и конкретно, чем конституционный проект 1891 г.¹

Таблица 10 – Социально-профессиональный состав участников Конституционных конвентов 1891 и 1897 гг.²

Социально-профессиональная категория	Конвент 1891 г.	Конвент 1897 г.
Адвокаты	17	24
Журналисты	12	7
Другие представители творческих профессий	6	8
Профессиональные политики	4	3
Профессиональные военные	2 (оба из Новой Зеландии)	0
Pastoralists	14	13
Фермеры	2	1
Лица, связанные с торговлей, промышленностью, финансами	11	12
Руководители профсоюзов	0	1
Рабочие и ремесленники	2	1

¹ La Nauze J. A. The Making of the Australian Constitution. Melbourne, 1972. P. 112–113.

² Crisp L. F. Australian National Government. Hawthorn, 1973. P. 11.

Бартон, в частности, упоминал о двухпалатном парламенте, Верховном или Высшем суде, об исполнительной власти, принадлежащей генерал-губернатору и назначенным им советникам (т.е. кабинету министров).

Дебаты, которые начались на следующий день и продолжались (включая две последующих сессии конвента) в двух разных городах около 20 недель, выявили сторонников интересов крупных и малых штатов, консерваторов и либералов (или радикалов), как это уже бывало не раз в истории других федераций.

Конвент часть своих заседаний провел, распределив делегатов по трем созданным комитетам: конституционному, судебному, финансовому. Их доклады вместе с подготовленным Бартоном и двумя его коллегами проектом Конституции были представлены собравшимся 13 апреля. Однако возникли разногласия по поводу формулировки возможных финансовых полномочий верхней палаты, которые в конце концов были разрешены на компромиссной основе.

Сессия Конвента в Сиднее продолжалась со 2 по 24 сентября 1897 г. и получила продолжение в Мельбурне 20 января 1898 г. – в период изнуряющей жары. Итоговый документ в конце концов был вынесен на референдум. Таким образом, процесс конституционного закрепления вступил в завершающую фазу (рисунок 14).

Процедура референдума также протекала не вполне гладко: первоначально, в 1898 г., в ней участвовало только 4 колонии из 6. После внесения некоторых поправок в конституционный проект референдум в 1899 г. был повторен (в Квинсленде он проходил впервые). За федеративный союз высказалось 72 % австралийцев (в Виктории и Тасмании 94 %). В Западной Австралии голосование прошло в 1900 г. с теми же результатами 70 %¹.

¹ Crisp L. F. Federation Fathers. Melbourne, 1990. P. 342.



Рисунок 14 – Схема процесса учреждения Австралии как федеративного государства

Закон о Конституции был введен в действие с 1 января 1901 г. королевским указом после согласования в министерстве колоний и решения британского парламента. Тем самым завершился достаточно вялотекущий процесс конституционного оформления федерации австралийских колоний. Мотивами для объединения оказались смутное осознание внешней угрозы (с нашей точки зрения, мнимой на самом деле) и, что более важно, четкое представление об экономических преимуществах и чувство возникающей национальной идентичности¹.

По числу статей Конституция Австралийского Союза была сопоставима с Актом о Британской Северной Америке (128 против 157 статей), но была более логично выстроена². С формальной стороны Конституция фиксировала широкие полномочия генерал-губернатора как представителя Короны. По мнению австралийских экспертов, они аналогичны полномочиям британского монарха применительно к парламенту Великобритании³. В частности, он обладал правом роспуска обеих палат, одобрял или возвращал парламентариям их законопроекты, контролировал заполнение вакансий в Сенате. Он же назначал членов Федерального Совета – правительства, в некоторых случаях получал из казначейства средства на содержание любого федерального ведомства, назначал своих представителей в любую часть страны. Однако австралийские политики не собирались соглашаться с имперским доминированием, а рассматривали генерал-губернатора лишь как конституционного главу ответственного правительства по английскому образцу.

Высшая законодательная власть принадлежала двухпалатному Парламенту. Нижняя палата (Палата представителей), как это было принято

¹ Mc. Minn W. G. Nationalism and Federalism in Australia. Oxford : Oxf. Univ. Press, 1994. P. 97, 133; Hirst J. The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth. Melbourne : Oxf. Univ. Press, 2000.

² Акт Конституции Австралийского Союза // Современные Конституции: сборник действующих конституционных актов. Т. 2. Федерации и республики / под ред. и с вступ. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 10–15.

³ Atkinson R. Governing Australia. An Introduction Brisbane, 1980. P. 14.

во многих странах, избиралась пропорционально численности населения штатов на срок не более трех лет. Верхняя палата (Сенат), в отличие от Канады, также была выборной, что свидетельствовало о более прочных демократических устоях в этой стране. От каждого штата избиралось 6 сенаторов. Этот орган обновлялся наполовину каждые три года.

Статья 51 упоминала 39 законодательных полномочий Парламента, к которым относились вполне традиционные вопросы обороны, торговли внешней и междуштатной торговли, банковского дела, денежных займов, банкротства, браков и разводов, иммиграции и эмиграции. Говорилось также о контроле «над железными дорогами с точки зрения транспорта для морских и военных целей союза; о приобретении» с согласия штата железных дорог на условиях, заключенных между союзом и штатом; о постройке «железных дорог и расширения железнодорожной сети в штатах с согласия этого штата»¹.

Среди федеральных полномочий очень важным было упоминание о пенсиях на случай неспособности к труду и старости, что свидетельствовало о новаторстве авторов Конституции. В главе 5, посвященной деятельности штатов, не содержалось конкретизации их прав, но говорилось в статье 106, что «Конституция каждого штата союза, до изменения ее согласно конституции последнего, будет в рамках настоящей конституции сохраняться в том виде, как и при установлении союза или как при присоединении и учреждении штата...»².

Фактически же свидетельством определенной сдержанности отцов-основателей Австралии в отношении полномочий федерального центра стало то обстоятельство, что «регулирование трудовых отношений, финансы, налоги, страхование, банковское дело, строительство железных дорог, морское право и прочее находилось в совместном ведении федерации и штатов (ст. 107, 109)»³.

¹ Акт Конституции Австралийского Союза. 9 июля 1900 года... С. 27.

² Акт Конституции Австралийского Союза. 9 июля 1900 года... С. 45.

³ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 76.

После назначения Правительства во главе с Э. Бартоном 29–30 марта 1901 г. прошли выборы в федеральный Парламент, в которых приняли участие три главных политических силы того времени: протекционисты, сторонники свободной торговли и лейбористы, получившие соответственно 41 %, 37 %, 19 % в нижней палате и 45 %, 39 % и 14 % мест в верхней палате¹. Поддержка протекционистов со стороны лейбористов помогла сформировать первое постоянное правительство во главе с Э. Бартоном.

Как свидетельствуют последующие события, в отличие от канадского федерализма, его **австралийская модель носила более последовательно центростремительный характер** (рисунок 15). В силу большей лояльности со стороны австралийской элиты и менее острых противоречий между регионами, метрополия не препятствовала централизации своего доминиона.

Эта централизация происходила постепенно. В Австралии обнаруживало себя сочетание несколько иных перспектив развития, чем в США. Здесь в качестве **кратковременной тенденции**, продолжавшейся не более чем десятилетие, выступало **осторожное желание сохранить права штатов**. Затем она **сменилась конкуренцией двух противоположных среднесрочных тенденций – к централизации и одновременно сохранению самостоятельности (прежде всего финансовой) австралийских штатов**. При этом перевешивали центростремительные силы, поскольку доминирующее воздействие оказывала наиболее логичная долгосрочная тенденция – тенденция к централизации. **Причем австралийские штаты, в отличие от штатов американских**, существовавших как колонии не менее 100–150 лет, не успели сформировать длительную традицию независимых штатов. Да и самих штатов было не 13 (с последующим увеличением), а только 6, что облегчало дело централизации.

¹ 1901 Australian federal election. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1901_Australian_Federal_election (дата обращения: 25.01.2019).

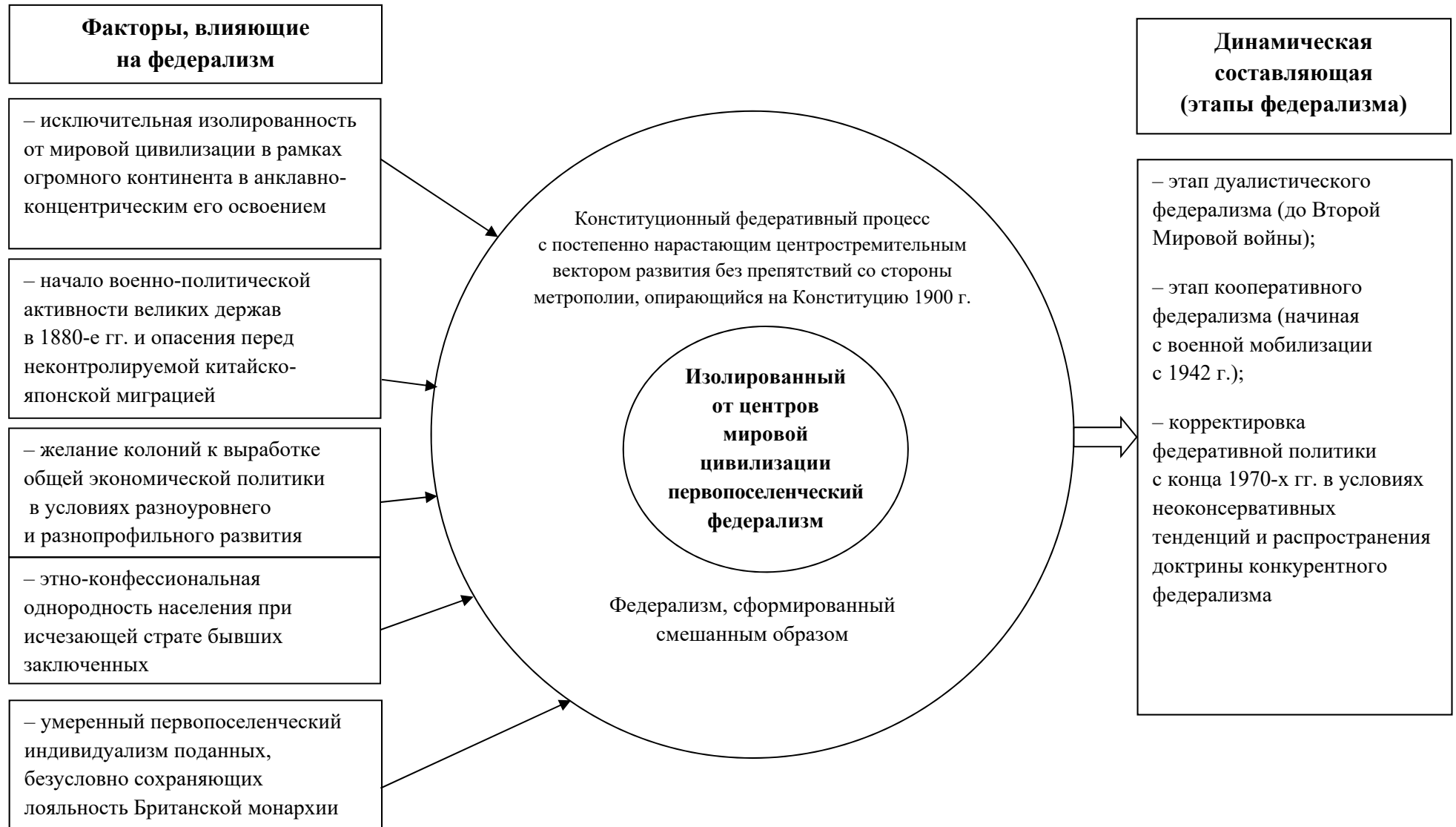


Рисунок 15 – Схема модели федерализма в Австралии

Первые годы федеративного строительства в Австралии прошли в завидном мире и согласии (чего не скажешь о противостоянии федералистов и антифедералистов в США в конце 1780-х – 1790-е гг.). «... на федеральном уровне без особого сопротивления принимались билли, обобщавшие уже апробированную на местах практику. Парламентарии напрямую ссылались на соответствующие законы штатов при обсуждении предложений Правительства о регулировании состава народонаселения (1901), об учреждении общегосударственного арбитражного суда (1904) или о федеральной системе пенсионного обеспечения (1908)»¹. Заработала общенациональная система тарифов, с ноября 1901 г. стали проводиться конференции премьер-министров штатов, которые должны были согласовывать вопросы внутренней политики. Так, на созванной премьер-министром Э. Бартоном первой из них «были поставлены вопросы о собственности штатов и Союза, о карантинах, маяках, почтовых соглашениях. Вторая конференция прошла в мае 1902 г. под представительством министров Нового Южного Уэльса и Западной Австралии»². В то же время не поддерживаются попытки явочным порядком расширить полномочия федерального центра – например, через создание постоянно действующей Межштатной Комиссии, предусмотренной Конституцией. Штаты опасаются ущемления своих интересов. Высокий суд фактически становится на сторону штатов и по истечению срока полномочий первого состава Комиссии она в 1920 г. прекращает свою работу, а ее функции передаются иным федеральным структурам³.

В целом на взаимоотношения центра и субъектов в первые десятилетия XX в. значительную роль оказали партийно-политические факторы. Горячими сторонниками централизации очень быстро стали лейбористы, надеющиеся на

¹ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 82.

² Рожнова Ю. А. Федерализм в Австралии по Конституции 1901 г. : распределение полномочий между штатами и Союзом, 1901–1910 гг. // Ленинградский юридический журнал. 2013. №1 (31). С. 78.

³ Joske P. E. Australian Federal Government. Sydney, 1976. P. 144–145.

быстрое проведение прогрессивных реформ через центральные органы власти. Наоборот, консервативные элементы на местах полагали, что сохранение прав штатов позволит им затормозить реформы. **В отличие от других стран Запада, у австралийских лейбористов были достаточно сильные позиции.** В то же время их консервативно-буржуазные конкуренты, меняя вывески и создавая блоки, могли на равных противостоять лейбористам.

Возможно, на первый взгляд австралийский федерализм до 1942 г. развивался беспрепятственно, а противоречия породила новация премьер-министра Д. Чифли¹. Однако на самом деле проблемы во взаимоотношениях центра и штатов, которые в легкой форме обозначились в начале XX в., самым серьезным образом дали о себе знать в 1920-е гг. и связаны они были с катастрофической неспособностью штатов выплачивать легкомысленно накопленные ими долги (сумма их к 1928 г. составила 672 млн ф. ст., а выплата по ним растягивалась на 58 лет). Под угрозой неполучения выплат из федерального Казначейства **штаты подписали в 1927 г. финансовое соглашение с центральным правительством.** Согласно ему федерация принимала на себя все долги штатов и устанавливала взаиморасчеты со штатами-должниками. Штаты в свою очередь вносили платежи (66 % налоговых преступлений) в федеральный фонд погашения займов². Для управления этим процессом был создан **Совет по займам**, собиравшийся в столице не реже двух раз в год. В него входили федеральный премьер-министр, его коллеги из штатов и казначей. «Согласно процедуре, Центр имел в нем два голоса плюс право решающего голоса при равной баллотировке, что давало ему возможность добиваться искомого решения при поддержке со стороны всего двух субъектов федерации»³.

¹ Gorton J. Australian Federalism: A View from Canberra // Australian Federalism: Future tense / ed. by A. Patience, J. Scott. Melbourne : Oxf. Univ. Press, 1983. P. 16–17.

² Lane P. H. An Introduction to the Australian Constitution. Sydney, 1987. P. 27.

³ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 102.

Еще одной новацией стало то, что с конца 1920-х гг. финансовая помощь штатам стала оказываться на определенных условиях. «К примеру трансферты на улучшение дорожной сети стали выдаваться штатам с условием их использования в полном соответствии с предписаниями федерального правительства в этой области»¹.

В 1933 г. была создана **Комиссия по грантам**, которая после изучения финансового положения субъектов принимала рекомендации о предоставлении им финансовой помощи. Эта помощь предоставлялась как в виде грантов (использовавшихся по усмотрению штатных властей), так и трансфертов на специально оговоренные центром проекты. На практике же Комиссия по грантам, «как правило, не ограничивалась изучением штатных бюджетов, но активно входила в процесс их исполнения, например, накладывая на тамошние власти финансовые санкции (вплоть до исключения из списка получателей дотаций) в случае обнаруженных бюджетных несоответствий»².

С большой вероятностью можно утверждать, что **в Австралии, хотя и не во вполне явной форме, но кооперативный федерализм стал формироваться еще до Второй мировой войны**. И он охватил не только финансы, но и сферу трудовой практики, средства массовой информации, международные отношения. Причем инструментом властной экспансии центра служили вердикты Высокого суда.

О деятельности этого органа следует сказать особо. Разумеется, по степени своего могущества он не мог сравниться с американским Верховным судом, хотя в его состав изначально вошли очень известные австралийские политики. На первых порах суд отдавал приоритет интересам штата, придерживаясь доктрины дуалистического федерализма. Полномочия центра

¹ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. С. 246–247.

² Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. С. 248.

он интерпретировал предельно узко¹. Однако переломным стало дело *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co. Ltd*² (1920), затрагивающее проблему трудового арбитража.

Новое поколение судей, не участвовавших непосредственно в федерализации страны и не исповедовавших дух компромисса, однозначно высказалось в пользу централизации государственного управления. В том же духе было разрешено и дело *Roche v. Kroncheiner* (1921 г.): судьи поддержали федеральное законодательство, которое позволяло выполнять международные обязательства Австралии.

Австралию, как страну-должника, Великая Депрессия особенно больно ударила, обострились социальные и политические противоречия. В частности, в Новом Южном Уэльсе у премьера левого или лейбориста Дж. Ланга возникла простая и популярная в массах идея сократить выплату процентов британским инвесторам. В Западной Австралии жители вообще весной 1933 г. проголосовали за выход из федерации. Однако британский Парламент отказал сепаратистам в просьбе предоставить им статус отдельного доминиона³.

В годы Второй мировой войны, когда над Австралией нависла реальная военная угроза, (г. Дарвин бомбила Японская авиация, а в Сиднейской бухте были замечены японские подводные лодки), своим решением по делу **First Uniform Tax Case** (1942) суд помог сконцентрировать в руках федерального правительства огромные средства от подоходного налога на юридические и физические лица. Была признана конституционность федеральных законов, согласно которым:

- 1) увеличивался федеральный подоходный налог;

¹ Sawyer G. *Australian Federalism in the Courts*. L. : Cambr. Univ. Press, 1967. P. 127; Hanks P., Keyzer P., Clarke J. *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary* 7th ed. Sydney : Butterworths, 2004. P. 579.

² *Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd*. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Amalgamated_Society_of_Engineers_v_Adelaide_Steamship_Co_Ltd (дата обращения: 22.02.2019).

³ Большакова Д. К. Сепаратизм в федерации: опыт Австралии // История государства и права. 2017. № 8. С. 48.

2) запрещалась уплата подоходного налога в штатах до выплаты федерального подоходного налога;

3) переподчинялись федеральной власти штатные департаменты налогообложения;

4) предусматривалась выплата грантов штатам, если последние отказывались у себя взимать подоходный налог.

Так происходила окончательная институционализация кооперативного федерализма.

После окончания Второй мировой войны при новом лейбористском премьер-министре Д. Чифли этатистский натиск федерального центра был усилен. Была предпринята даже попытка национализировать банковский сектор, чему воспрепятствовал Высокий суд.

При консервативном, антикоммунистически настроенном премьер-министре Р. Мензисе, который управлял страной с 1949 по 1966 г., федеральное Правительство резко усилило свою социально-экономическую деятельность, в чем признавался сам Мензис»¹. «Оказывалась помощь в приобретении жилья, супругам, иждивенцам предоставлялись налоговые льготы, выделялись субсидии на частное медицинское страхование. Сохранялись пенсии по старости, но другими формами социального обеспечения пренебрегали»².

Усилилось взаимодействие между федеральным центром и субъектами. Стало заметно, например, как на жилищные и образовательные программы штатов оказывает влияние федеральная иммиграционная политика, а они в свою очередь воздействуют на нее. Больничные программы штатов взаимодействуют с федеральными выплатами. То же самое наблюдается в сфере транспорта; развитие промышленности и сельского хозяйства тесно переплетается с федеральной тарифной политикой³.

¹ Menzies R. Central Power in the Australian Commonwealth: An Examination of the Growth of Commonwealth Power in Australian Federalism. Charlottesville, Va : Univ. Press of Va. 1967. P. 25.

² Макинтайр С. Краткая история Австралии. М. : Весь мир, 2011. С. 242.

³ Scott J. Australian Federalism Renewed // Australian Federalism: Future Tense / ed. by a Patience, J. Scott. Melbourne, 1983. P. 5–6.

Либералы осуществили и унификацию законодательства штатов: «о найме покупке недвижимости (1958–1960); о деятельности компаний (1961–1962); о семье (1965). Им же принадлежала честь принятия в 1967 г. поправки к п. 24 ст. 51 Конституции АС, отменившей дискриминацию аборигенов и предоставившей им все гражданские права»¹. Федеральное Правительство окончательно, через Высокий суд оформило финансовую зависимость от себя штатов. Решение по делу *Victoria v. Commonwealth* (1957)² поставило в этом вопросе точку.

При премьер-министре, левом лейбористе Г. Уитлеме (1972–1975) многократно повысилась опасность выхолащивания федерализма и фактического перехода к унитаризму. Он резко расширил полномочия центра, сделав Правительство основным пользователем и распорядителем нефтяных месторождений континентального шельфа. «Союз взял на себя финансирование университетов, тем самым поставив под свой контроль всю систему высшего образования в стране. Увеличение в 1973–1975 гг. с 36 до 52 % доли целевых субсидий штатным властям усилило и без того их немалую политическую зависимость от центра»³. При этом хотя правительство Уитлема и пользовалось значительной популярностью, избиратель не был готов одобрить все без исключения поправки к Конституции о расширении полномочий центра.

При недолгом правлении Уитлема резко усиливается политическая поляризация в стране. Правительство занимает патриотическую позицию в отношении ограничения иностранного капитала. Выдвигается лозунг «демократической социализации». В свою очередь оппозиция ведет себя достаточно агрессивно: она блокирует принятие бюджета и требует досрочных выборов. Ее лидер М. Фрейзер обращается к генерал-губернатору Д. Кэру и тот

¹ Федерализм: теория и история развития / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. С. 251.

² *Victoria v Commonwealth* (1957). URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Victoria_v_Commonwealth_\(1957\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Victoria_v_Commonwealth_(1957)) (дата обращения: 23.05.2020).

³ Федерализм: теория и история развития / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. С. 252–253.

после недолгих размышлений 11 ноября 1975 г. увольняет Г. Уитлема и назначают премьер-министром М. Фрейзера.

«Конституционный госпереворот», в котором было использовано «спящее», никогда не применявшееся право генерал-губернатора, был произведен не без поддержки внешних сил (в том числе и ЦРУ). Фактически это было надругательством над демократией¹. Но это вернуло соперникам лейбористов-либералам статус ведущего звена в двухпартийной системе. Политический процесс вошел в привычное русло.

После конституционно-политического кризиса 1975 г. по сути дела наступает новый этап в развитии австралийского федерализма, который мы бы условно назвали **этапом кооперативно-конкурентной оптимизации**.

«Развитие федеральных отношений в Австралии характеризуется дальнейшим противоборством центробежных и центростремительных тенденций, усилением сепаратистских устремлений субъектов федерации, обострением проблем регионального развития и неспособностью федерации разрешить вопрос о национальных меньшинствах»². Во многом кризисные моменты в Австралии в 1970–1980-е гг. напоминают проблемы Канады, однако это в большей мере внешнее, чем внутренне сходство. Все же в Австралии такой непосредственной опасности для государственного единства не было: здесь отсутствовал сепаратистский национально-культурный фактор Квебека.

Приход к власти Правительства М. Фрейзера (1975–1983) внес существенную коррекцию в государственную политику. Был провозглашен курс на «новый федерализм», который включал в себя:

«1. Передачу постоянной и гарантированной доли подоходного налога штатам.

¹ Theophanous A. C. Australian Democracy in Crisis. A radical approach to Australian Politics. Melbourne : Oxf. Univ. Press, 1980. P. XII–XIII.

² Гуськов А. Я. Конституционное развитие Австралии, 1788–1981 гг. : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 01. М., 1981. С. 11–12.

2. Передачу на тех же условиях части подоходного налога местному самоуправлению.

3. Введение в штатах Комиссий по гарантии для местных властей

4. Сокращение контроля центра над выплатами штатам

5. Создание Консультативного комитета по межправительственным связям»¹.

Кое-что из задуманного удалось воплотить в жизнь. В частности, Консультативный комитет по межправительственным связям, куда вошли представители всех уровней власти и эксперты, был действительно создан. Федеральное правительство «гарантировало штатам фиксированную долю в собираемом по стране походном налоге с физических лиц (33,6 %), которая отходила к ним в виде нецелевых субсидий (к началу 1980-х гг. этот подход был распространен и на другие виды федеральных налогов)»². Однако при всем при том федеральная помощь составляла очень значимую долю в бюджетных поступлениях штатов: 76 % – для Тасмании, 66 % – для Южной, Западной Австралии и Квинсленда, около 56 % – для нового, Южного Уэльса и Виктории. Одновременно применявшиеся при этом меры финансового выравнивания не могли не вызывать раздражение у богатых штатов: например, к концу 1980-х гг. Новый Южный Уэльс и Виктория имели перечисления, эквивалентные 1231 долл. на человека, а Северная Территория – 6400 долл.³

При лейбористских премьер-министрах (1983-1996) принципиальных изменений в федеративные отношения внесено не было. Лейбористам предстояло выполнить за либералов «черную работу» по переходу к консервативному монетаризму – по примеру Великобритании США. Но «наследие патерналистского либерализма Мензиса и вся совокупность австралийских традиций превращали поворот к правому радикализму

¹ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 134.

² Федерализм: теория и история развития / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристь, 2000. С. 225.

³ Федерализм: теория и история развития / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юристь, 2000. С. 256.

в опасную игру. В этой стране индивидуализм был возможен лишь при условии защиты со стороны сильного государства»¹.

В 1980-е гг. важную роль в централизации государства сыграл Высокий суд под представительством Гарри Гиббса (1981–1987).

Именно он разрешил наиболее спорное дело *Commonwealth v. Tasmania* (1983). В споре, касавшемся строительства дамбы в районе, причисленном ЮНЕСКО к мировому наследию, суд занял сторону федеральных властей, а не штата. Судьи весьма широко и вольно проинтерпретировали положение о так называемых «внешних полномочиях центра»², что нашло отражение и в последующих делах³ и это встревожило сторонников прав штатов.

В 1986 г. произошло давно ожидавшееся формальное освобождение Австралии от юридической зависимости Великобритании. Бывшая метрополия утратила право осуществлять законодательную деятельность в отношении австралийских штатов. Был положен конец политически-конъюнктурным апелляциям со стороны фрондирующих высших судов австралийских субъектов в Судебный Комитет Тайного Совета⁴. Вместе с тем связь с британским монархом сохранилась, а попытки упразднить монархию на референдуме в 1999 г. потерпели провал.

Тем временем единодушный натиск штатов на федеральный центр в начале 1990-х гг. с целью реального расширения их самостоятельности потерпел неудачу. Новый лейбористский премьер **Пол Китинг** был менее лоялен к штатам, чем его предшественник **Роберт Хоук**. Он был в большей степени сторонником исторических ценностей лейборизма, федерального регулирования экономики и проблем аборигенов.

Кстати решение Высокого суда по делу аборигена **Эдди Мабо** в 1992 г. отягчило жизнь штатам, открыл шлюзы многочисленным и затяжным спорам

¹ Макинтайр С. Краткая история Австралии. М. : Весь мир, 2011. С. 291.

² Equal pay under the fair work act 2009 (cth): mainstreamed or marginalised? URL: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1983/21.html> (дата обращения: 26.03.2020).

³ См. *Richardson v. Forestry Commission* (1988 г.); *Queensland v. Commonwealth* (1989 г.); *Victoria v. Commonwealth* (1996 г.).

⁴ Australia Act 1986. URL: [http://en.academic.ru/dis.nsf/enwiki\(234997\)/Australia Act 1986](http://en.academic.ru/dis.nsf/enwiki(234997)/Australia Act 1986) (дата обращения: 26.03.2020).

о компенсации, поскольку бытовавшее с конца XVIII в. положение о территории Австралии как «ничейной земле» было пересмотрено. Более того, федеральный закон 1994 г. о земельных правах коренного населения эту новую позицию законодательно подтвердил. В то же время в соответствии с другим законом 1994 г. штаты получили некие финансово-организационные послабления: впервые после 1927 г. решения Совета по займам перестали быть обязательными для его участников, штатам возвращалось право делить замы как внутри страны, так и на внешних рынках¹.

Либералы, которые вплоть до середины 1990-х гг. находились в оппозиции, были готовы внести свои коррективы в федеральную политику. С одной стороны, они намеривались «смягчить практические результаты широкой трактовки Высоким судом полномочий Союза в области внешней политики и их влияния на внутреннюю политику», с другой в духе рыночного максимализма предлагалось продвигать конкурентный федерализм, т.е. «штатам передавалась ответственность в области бюджетной и налоговой политики на их территориях с тем, чтобы они могли соревноваться между собой в представлении социальных служб и услуг населению»². На практике же либеральный премьер-министр Джон Говард оставил себе память тем, что его не до конца продуманная политика в отношении земельных прав аборигенов, ставивших под угрозу сложившееся землепользование в штатах, спровоцировала требование реформы Высокого Суда. Общественность стала настаивать на участии в процедуре назначения судей представителей регионов с правом вето, на формулирование протестов на судебные решения в специально создаваемую инстанцию, на ограничение срока пребывания в судьях до 10 лет либо отзыв наиболее неумных приверженцев централизации³.

¹ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 165.

² Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 173–175.

³ Скоробогатых Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.). М. : ИВ РАН, 2006. С. 183.

Правительственный курс Говарда был также отмечен ущемлением прав профсоюзов, и в этом с ним оказался солидарен Высокий суд, как показало дело **New South Wales v. Commonwealth (2006)**. В ходе судебного разбирательства была дана оценка так называемому Закону о трудовом выборе 2005 г., который навязывал идеи классического либерализма в сфере трудовых отношений. Судьи вопреки недовольству рядовых граждан, профсоюзов и правительств 5 штатов дали неадекватно расширенное толкование федеральному правомочию регулировать зарубежные корпорации. В итоге правящая партия не только потерпела поражение на парламентских выборах в 2007 г., но и появились высказывания о целесообразности реформы федерализма, активизировались выступления против Высокого суда¹.

После прихода к власти лейбористов предпринимаются разумные попытки оптимизировать федеративные отношения. Органом федеративно-штатной координации становится Совет Австралийских правительств (COAG)² в составе федерального и штатных премьер-министров, главных министров территорий и Президента Ассоциации австралийских местных правительств. Более узкие функциональные задачи выполняет Постоянный Совет по праву и правосудию, объединяя высших прокурорских работников³.

В целом по сравнению с Канадой, Австралия достигла более однозначных результатов в деле федерализации. Причем они были достигнуты на фоне несомненных социальных приобретений, которым западный мир завидовал на рубеже XIX–XX вв.⁴

В то же время Австралия, как и Канада, развивается в рамках вестминстерской (парламентской) системы государственного управления (рисунок 16). Монарх (английская королева Елизавета II) формально является

¹ См. Allan J., Aroney N. An Uncommon Court: How the High Court of Australia Has Undermined Australian Federalism // Sydney Law review. 2008. № 30. P. 246–247.

² О деятельности COAG. URL: http://www.coag.gov.au/about_coag (дата обращения: 20.08.2020).

³ Saunders C., Foster M. The Australian Federation: A Story of the Centralization of Power // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. P. 92–94.

⁴ См. Мижурев П. Г. Счастливая Австралия (социальное законодательство Австралии и его результаты) Петроград : Тип. т-ва «Обществ. Польза», 1918.

главой государства, а назначаемый ей (обычно на пятилетний срок) генерал-губернатор выполняет функции ее представителя, действуя практически всегда в соответствии с пожеланиями премьер-министра, министров и даже Парламента¹.

Сенат Австралии, в отличие от других верхних палат стран Вестминстерской системы, обладает значимыми полномочиями: он может отклонять все билли, в том числе и финансового характера. По сути дела, это некий гибрид между английским и американским бикамерализмом. В сенате Австралийские штаты представлены равным образом – по 12 депутатов, двумя депутатами представлена каждая из двух территорий (Северная территория и Столичная территория). Процедура избрания сенаторов (со сроком их полномочий 6 лет) неоднократно менялась, так что в последнее время в условиях действия пропорциональной системы туда все чаще попадают представители малых партий, что порой создает проблемы для правящей партии и контролируемого ей правительства. При этом активная роль австралийского сената вызывает желание у некоторых канадских политиков (особенно из западных территорий) обустроить канадский сенат в австралийском духе².

Управление в австралийских штатах выстроено примерно так же, как и на федеральном уровне. Монарха (королеву) представляют губернаторы, которые, однако, не находятся в административном подчинении генерал-губернатора, как это практикуется в Канаде, а напрямую ответственны перед монархом. Фактически они действуют в соответствии с пожеланиями премьеров штатов и назначаются монархом с ведома последних³.

¹ Governor-generals-role. URL: <http://www.gg.gov.au/governor-generals-role> (дата обращения: 19.04.2019).

² Australian Senate. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Senate (дата обращения: 19.04.2019).

³ Governors of the Australian state. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Governors_of_the_Australian_state (дата обращения: 19.04.2019).



Рисунок 16 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Австралии

Субъекты в Австралийском государстве расцениваются как суверенные образования. Пять австралийских штатов имеют двухпалатные законодательные собрания, один (Квинсленд) – ограничивается представительным органом с одной палатой.

Выборы в легислатуры проходят каждые четыре года, тогда федеральные выборы в нижнюю палату парламента – раз в три года, что резко контрастирует с мировой практикой (раз в 4–5 лет!)¹.

Австралийская правовая система построена на английском общем праве, но, в отличие от США, в каждом штате это право едино. Большую роль в обеспечении единства австралийского общего права играет Высокий суд Австралии, который принимает решения по жалобе на постановление суда любого штата². Законодательство федерации регулирует преимущественно трудовые отношения и пенсионное обеспечение, вопросы брака и развода, банковское и авторское право. К компетенции штатов относится право собственности, договорное и деликатное право³. В исследовании 20 федеративных государств, проведенных под руководством известных компаративистов Д. Халберстама и М. Рейманна, Австралия занимает 14 место по степени унификации права, но вместе с тем первое место среди стран прецедентного права и первопоселенческого федерализма. Она опережает даже свою бывшую метрополию – Великобританию, которая, строго говоря, федеративным государством пока еще не является⁴. Высокий суд Австралии, безусловно возглавляющий судебную систему страны, изначально был открыт для использования

¹ Darlington R. A Short Guide to the Australian Political System. URL: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Australianpoliticalsystem.html> (дата обращения: 16.05.2019)

² Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 3.

³ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Сравнительное правоведение. М. : Норма, 2008. С. 149.

⁴ См. Halberstam D., Reimann M. Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results and Explanations Across 20 Systems // Federalism and Legal Unification a Comparative Emperical Investigation of Twenty Systems. P. 32–33.

зарубежного правового опыта¹. В то же время эта «открытость миру» означала и то, что он, подобно Верховному суду США, неоднократно проявлял себя как консервативный инструмент, не доводя, правда, дело до конституционного кризиса, как это было в 1937 г. с Верховным судом США².

Австралийский федерализм за чуть более чем столетие испытал мощный импульс к централизации. Эта тенденция стала особенно заметной между двумя мировыми войнами, несколько снизилась в своих темпах в послевоенные годы и вновь усилилась в последние 40 лет, т.е. начиная с 1970–1980-х гг. При этом в отдельных сферах наблюдается несовпадение законодательной и административной централизации/децентрализации (таблица 11). Так, в настоящий момент высокая степень централизации имеет место быть (кроме традиционных для любого федеративного государства обороны и иностранных связей, денежной политики) в сельском хозяйстве, экономической деятельности, высшем образовании, трудовых отношениях, СМИ, социальном обеспечении.

Австралия, наряду с Германией, является страной, которая активно использует финансовое выравнивание в отношении своих субъектов³. В связи с резким ростом доходов в отдельных штатах идея их перераспределения в пользу более слабых штатов вызывает определенные сомнения⁴.

¹ Gageler S., Bateman W. Comparative Constitutional Law // The Oxford Handbook of Australian Constitution / ed. by C. Saunders, A. Stone. Oxford : Oxford Univ. Press, 2018. P. 261–276.

² Малько А. В., Саломатин А. Ю. Сравнительное правоведение. М. : Норма, 2008. С. 150.

³ Fenna A., Hollander R. Dilemmas of Federalism and the Dynamics of the Australian Case // Australian Journal of Public Administration. 2013. Vol. 72, № 3. P. 225.

⁴ Fenna A. Fiscal Equalization and Natural Resources in Federal Systems // Public Policy. 2011. № 6 (1/2). P. 71–80; Porter C. The Grants Commission and the Future of the Federation // Public Policy. 2011. № 6 (1/2).

Таблица 11 – Экспертная оценка степени централизации/децентрализации в Австралии (1910, 2010 гг.)¹

Сферы регулирования	Законодательное и административное регулирование, 1910 г.	Регулирование 2010 г.	
		Законодательное	Административное
Сельское хозяйство	6	2	4
Гражданство и иммиграция	1	1	1
Культура	6	3	3
Денежное обращение	1	1	1
Оборона	1	1	1
Экономическая активность	5	2	2
Начальное и среднее образование	7	4	6
Высшее образование	7	2	2
Выборы и голосование	4	4	4
Трудовые отношения	5	2	2
Защита окружающей среды	7	4	5
Внешние отношения	1	1	1
Финансы и ценные бумаги	5	3	3
Здравоохранение	6	3	4
Гражданское право	6	5	5
Уголовное право	7	5	5
Правоприменительная деятельность	7	5	5
Средства массовой информации	3	1	1
Природные ресурсы	7	5	6
Социальное обеспечение	5	2	2
Транспорт	7	3	4

Примечание. Число баллов ранжируется от 1 до 7, максимальное число 7 обозначает высшую степень децентрализации, 1 – высшую степень централизации.

¹ Fenna A. The Centralization of Australian Federalism 1901–2010: Measurement and Interpretation // Publius : The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1). P. 30–51.

Подводя итоги федеративного пути Австралии, следует отметить, что максимальная удаленность от Европы австралийских колоний предопределила поздний срок начала и определенные трудности их колонизации. В то же время этноконфессиональная однородность населения и большая укорененность здесь демократических, самоуправленческих начал являлись неким преимуществом при реализации федеративной идеи.

Тем не менее этап протофедерализации растянулся более чем на 10 лет и вобрал в себя множество подготовительных межколониальных конференций, а этап конституционного закрепления (начиная с созыва Конституционного конвента в марте 1897 г.) также оказался заполнен несколькими турами прерывавшихся заседаний в разных городах и длительной процедурой ратификации в колониях – будущих штатах. Как и в Канаде, британские колониальные власти санкционировали создание федеративного доминиона, чья Конституция была выстроена более логично и содержала более демократические положения, чем канадский конституционный документ. Не содержалось конкретизации прав штатов, но важнейшие направления деятельности государства (в том числе трудовые отношения, финансы, налоги, строительство железных дорог) находились в совместном ведении центра и штатов.

Австралийский федерализм, как и канадский, был сформирован смешанным образом, но хотя он имел менее централизаторский замысел изначально, тем не менее он развивался более целенаправленно, предсказуемо. Дуалистический период был достаточно кратким, и уже в 1930-е гг. в условиях возросшей финансовой несамостоятельности штатов обозначилось его грядущее завершение. Окончательной вехой стало очень важное решение Высокого Суда Австралии 1942 г., санкционировавшее концентрацию огромных поступлений от подоходного налога в руках федерального центра.

Этап кооперативного федерализма продолжился до середины 1970-х гг. и был для страны очень успешным. Например, благотворное влияние

федеральных усилий испытали на себе штатные целевые программы. Но в то же время увлечение левого лейбористского премьера Г. Уитлем (1972–1975) планами скрытой унитаризации следует признать контрпродуктивным, хотя и социально привлекательным. Логично, что реакцией на него стал не только конституционный переворот, но и политика «нового федерализма» на рубеже 1970–1980 гг., стремившаяся удовлетворить некоторые интересы субъектов.

Австралия, которая в 1986 г., подобно Канаде в 1982 г., получила окончательную юридическую независимость от бывшей метрополии, испытывала более стабильный, более позитивный государственный тренд. Здесь позиции центра не были поколеблены, трехпартийная система не провоцирует усиление штатов, а правовая система обладает более высоким уровнем правового единства, чем в Канаде. В самой стране присутствуют сильные унитаристские настроения: в прошлом их носителями в большей степени были профсоюзы и лейбористы, в настоящее время консервативные силы¹.

Возможно, австралийский федерализм следует назвать «прагматическим»². Он не отягощен какими-либо серьезными теоретическими рассуждениям, участники федеративных отношений действуют по обстановке, исходя из меняющихся реалий. Из всех рассмотренных нами моделей англоязычного переселенческого федерализма, он является наиболее привлекательным и потенциально не провоцирующим внутренние конфликты.

¹ Gallop Y. How Healthy is Australian Federalism? // Papers on Parliament. 2011. № 56. URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~/~/~link.aspx?_id=2B27A9374EF24D5490BED55008A2256A (дата обращения: 02.02.2019)

² Hollander R., Patapan H. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard // The Australian Journal of Public Administration. 2007. Vol. 66, № 3. P. 280–297.

РАЗДЕЛ 4

ФЕДЕРАЛИЗМ В СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

ГЛАВА 1. ГЕРМАНСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ОТ ФЕДЕРАТИВНОЙ ИМПЕРИИ К ФЕДЕРАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Германия, за свою многовековую историю испытавшая множество превращений своего государственно-политического режима, дает удивительный по богатству материал о развитии федерализма и федеративных идей. После роспуска в 1806 г. Священной Римской империи германской нации – этого средневекового конфедеративного реликта, который благодаря династическому господству космополитичных Габсбургов просто не был приспособлен к эффективному реформированию, объединение германских земель вышло на финишную прямую. Разумеется, до самого финиша оставалось еще достаточно долго. Однако, по крайней мере, после завершения Наполеоновских войн в Европе в 1814 г. возник реальный шанс на преодоление сепаратизма.

Германия была реорганизована Венским трактатом и Союзным актом от 8 июня 1815 г.¹ «39 государств были объединены в слабо связанную конфедерацию, представлявшую из себя международно-правовой союз, поскольку германские государства приобретали на основании указанных актов свой первоначальный суверенитет, самостоятельность и независимость, за исключением вопросов, касающихся внешней и внутренней безопасности Германии»². В этом союзе предусматривалась федеральная экзекуция, т.е. право на принуждение силой к выполнению

¹ Германский Союзный акт (1815). URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Германский_Союзный_акт_\(1815\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Германский_Союзный_акт_(1815)) (дата обращения: 01.02.2019).

² Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVII–XIX вв. М. : Наука, 1988. С. 86.

общих решений, что являлось своеобразным феодальным пережитком. Общим органом власти являлся однопалатной сейм – собрание дипломатических посланников от государств-членов. В этом сейме предусматривалась дифференцированная система принятия решений: наиболее крупные государства имели по одному голосу, а остальные 28 членов конфедерации были разделены на шесть групп – по одному голосу в каждой из них.

Хотя Германский союз был не более чем конфедеративной структурой, это объединение тем не менее было лишено прежней феодально-олигархической основы. Им управляли уже не курфюрсты, а государства, многие из которых были вынуждены становиться на путь конституционных реформ.

В авангарде конституционализации 1814–1819 гг. находились южно-германские государства, без труда заимствовавшие благодаря своей территориальной близости французский культурно-правовой опыт¹.

Второй этап конституционных преобразований стимулировали буржуазные революции во Франции и Бельгии. «В Брансуике возмущенные граждане изгнали правящего герцога Карла, сумасшедшего и жестокого тирана...Младший брат Карла Вильям стал герцогом и дал небольшому государству конституцию. В Гессен-Касселе негодующие массы потребовали покончить с деспотическим и коррумпированным режимом правителя-дегенерата Вильяма. Была принята либеральная конституция и наследник трона был сделан соправителем»².

Пруссия долгое время отказывалась от проведения конституционных реформ, но была вынуждена вступить на этот путь в ходе европейских революций 1848–1849 гг. Здесь монарх в декабре 1848 г. издал Конституцию, кажущийся либерализм которой правящая элита попыталась исправить с помощью антидемократического избирательного

¹ Blackburn D. Fontana History of Germany, 1780–1918. London, 1997. P. 121–122.

² Holborn H. A. A History of Modern Germany, 1840–1945. Princeton, 1982. P. 24.

закона 1849 г. с дифференциацией избирателей по сумме уплачиваемых налогов и **Конституционной хартией 31 января 1850 г., полной оговорок.**

Революционные события в Германии в 1848–1849 гг., не в пример Франции, в силу территориальной раздробленности рассредоточились по разным частям страны. «Революционеры требовали свободы печати и собраний, народной милиции и представительного правления»¹.

В какой-то момент политическую инициативу взял в свои руки Франкфурт-на-Майне, где проходили вначале заседания предпарламента, а затем и парламента. Либералам, приветствовавшим объединение германских земель вокруг Пруссии, среди депутатов принадлежало чуть больше половины мест², но ни сама Пруссия, ни ее соседи не были готовы к коренным преобразованиям внутривнутриполитической жизни. Негативно к ним относились и влиятельные державы – Австрия и Россия.

В частности, Австрия, сама мечтающая выступить в роли объединителя, ревниво относилась к усилиям Пруссии. Это хорошо понимал энергичный прусский канцлер О. Бисмарк, рассчитывающий на «честное соглашение» о разделе сфер влияния³. Самое же главное – долгое время отсутствовал экономический фундамент для объединения, который появился только в 1850-е гг., когда благодаря интенсивному строительству железных дорог под патронажем государства⁴ упростилась доставка угля и железной руды и расцвела тяжелая промышленность.

Этап протофедерализации начинается для германских земель после того, как четко обозначается военно-политическое лидерство Пруссии в середине 1860-х гг. (рисунок 17). В ходе кратковременной австро-пруско-

¹ Pulzer P. Germany, 1870–1945. Politics, State Formation and War. Oxford, 1997. P. 5.

² Михайлов М. И. Проблемы германской революции 1848 г. М. : Наука, 1985. С. 45, 48–49.

³ Haffner S. The Aiding Empire. Germany from Bismark to Hitler. New York, 1991. P. 23.

⁴ Henderson W. O. The Rise of German Industrial Power. 1834–1914. Berkeley, 1975. P. 48–49.

итальянской войны 1866 г. (она длилась только 274 дня) Австрия и ее союзники – наиболее крупные германские государства, были разбиты коалицией более мелких германских земель во главе с Пруссией. По итогам мирного договора главный победитель проявил умеренность в своих аннексионистских планах и присоединил только западногерманские территории с населением в 4 млн человек – Ганновер, Гесан-Кассель, Нассау, свободный город Франкфурт и область Гессен-Хомбург, преобразованные в две новые прусские провинции¹. Главным же призом для Бисмарка и прусского короля стала возможность организации федеративного Северо-Германского союза.

Свои предложения Пруссия выдвинула еще в канун войны – 10 июня 1866 г., а в ходе нескольких встреч с посланниками германских государств в Берлине в декабре 1866 – феврале 1867 г. они обсуждались и корректировались. 12 февраля 1867 г. прусский король призвал избранных делегатов конституционного Рейхстага на заседания, которые проходили в течение двух месяцев, и конституционный проект был принят. Окончательная его ратификация в государствах – членах формирующегося Союза, произошла в июне 1867 г., а в августе 1867 г. состоялись выборы в первые Рейхстаг.

Сформированный Союз из 16 северогерманских государств получил «законодательные полномочия в военной области, в определении торговой и таможенной политики, стандартов мер и весов, регулировал деятельность транспорта, почты, телеграфа, чеканил монеты. Субъекты федерации наделялись правом административного управления землями, контроля над исполнением законов, регулирования отношений с церковью и школой»².

¹ Huber E. R. Deutsche Verfassungsgeschichte. Seit 1789. Vol III. Bismark und das Reich. 3rd edition. Stuttgart (et al.). W. Kohlhammer, 1988. P. 580–583.

² Баев В. Г. Германский конституционализм (конец XVIII в. – первая треть XX в.). Историко-правовое исследование : монография. Тамбов, 2007. С. 286.

За недолгое время существования Союза была развернута энергичная законодательная деятельность. Были приняты законы о свободном передвижении граждан (1867), об общей почтовой системе (1867–1868), об общих паспортах (1867), равных правах для религиозных общин (1869), об унификации мер и весов; был разработан уголовный кодекс (1870).

Франко-прусская война 1870–1871 гг., повысив градус германского патриотизма¹, позволила завершить процесс строительства федерации в кратчайшие сроки. Поражение французской армии под Седаном 1–2 сентября 1870 г. усилило желание южно-германских государств присоединиться к Северо-Германскому союзу, за что они получили материальные и политические компенсации. 10 декабря 1870 г. Северо-Германский союз был переименован Рейхстагом в Германскую империю, а 18 января 1871 г. в присутствии германских монархов прусский король был провозглашен императором.

Конституция империи, принятая в апреле 1871 г., являлась модификацией конституционного документа Северо-Германского союза. В ней перечислялись 16 имперских полномочий экономического, военного и политического характера, включая свободу передвижения и натурализацию, таможенное, торговое и налоговое законодательство, система мер и весов, денежное обращение, банковское дело, патенты, изобретения, авторские права; организация защиты германской торговли за границей и мореплавание; железные дороги; почта и телеграф; общее законодательство по гражданскому, уголовному праву и судопроизводству; армия и флот; постановления относительно печати и союзов².

¹ Оболенская С. В. Франко-прусская война и общественное мнение Германии и России. М., 1977. С. 14–15.

² Конституция Германской империи (16 апреля 1871 г.) // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Том II. Федерации и республики / под ред. и со вступ. очерками В.М.Гессена и Б.Э. Нольде. СПб., 1907. С. 163–191.



Рисунок 17 – Схема процесса учреждения Германии как федеративного государства

Для государств-членов вводился институт федерального принуждения. Наиболее обширной властью обладал император, который отвечал за внешнюю политику, назначение главы правительства – канцлера и высших имперских чиновников. Он же являлся главнокомандующим. Одновременно «**основанием, началом и концом всей исполнительной власти был канцлер**»¹. Он руководил имперскими ведомствами железных дорог, почтовой службы, юстиции, казначейства, морских дел, по делам колоний, возглавляемых статс-секретарями. он же назначал федеральных чиновников². «Канцлер был единственным связующим звеном между императором, прусским государственным министерством, бундесратом и рейхстагом. Это делало его позицию в определенной степени уязвимой, но в то же время открывало перед ним весьма широкие возможности»³. Сам же центральный аппарат был относительно слабым: многие его функции передавались на исполнение субъектам.

Беспрецедентную роль в делах империи играл Союзный совет – **Бундесрат**. «Своей организацией и компетенцией он напоминает частью конференцию дипломатов, частью верхнюю палату обыкновенного законодательного собрания, частью судебное учреждение и частью даже кабинет или совет министров конституционной страны»⁴. Открытие и закрытие сессий Союзного совета определял император. «Члены Союзного совета являются делегатами отдельных государств и назначаются правительствами этих государств, причем в более важные периоды сессий такими делегатами бывают обыкновенно министры этих государств, а в остальное время высшие чиновники, заменяющие министров»⁵.

Члены Союзного совета обладали императивным мандатом, т.е. они были обязаны действовать в соответствии с инструкциями своих правительств и

¹ Градовский А. Германская конституция : в 2 ч. СПб. : Тип. В. С. Балашева, 1876. Ч. 2. С. 145.

² Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. 2. М., 1940. С. 187.

³ Власов Н. Великий Бисмарк. «Железом и кровью». М. : Эксмо, 2011. С. 329.

⁴ Мижуев П. Г. Главные федерации современного мира. СПб. : Издание Г. Ф. Львовича, 1907. С. 33.

⁵ Мижуев П. Г. Главные федерации современного мира. СПб. : Издание Г. Ф. Львовича, 1907. С. 34.

каждое государство могло быть представлено не одним, а несколькими делегатами – по числу имеющихся у государства голосов. «Обыкновенно большие государства посылают одного или двух делегатов, мелкие же государства часто поручают свои голоса представителю какого-либо другого государства, давая ему для этого формальные полномочия и снабжая его своими инструкциями»¹.

Пруссия обладала в Союзном совете наибольшим пакетом голосов. В Конституции прописывалась номенклатура 7 постоянных комитетов, создаваемых в составе Союзного совета. Указывалось, что в каждом из них должно было бы быть представлено, кроме председателя, четыре союзных государства, каждое из которых имеет только один голос. «Бавария имеет постоянное место в комитете для армии и крепостей, прочие члены этого комитета назначаются императором, равно как и члены комитета для флота; члены других комитетов избираются Союзным советом»². Что же касается Комитета для иностранных дел, то в нем должны были быть представители Баварии, Саксонии и Вюртемберга и два уполномоченных от других государств с обязательным председательством, зарезервированным за Баварией³.

Пропитанный идеями монархизма Союзный совет уравнивал демократически-настроенный Рейхстаг, избираемый путем всеобщего, прямого, тайного волеизъявления. Избирательным правом были наделены мужчины старше 25 лет с исключением нижних чинов армии и флота, а также лица, пораженные в правах по приговору суда, находившиеся под опекой или получавшие пособие по бедности. Первоначально один депутат избирался от 100 тыс. избирателей и в депутатском корпусе, бесспорно, доминировали депутаты от Пруссии (235 мест из 397).

¹ Мижуев П. Г. Главные федерации современного мира. СПб. : Издание Г. Ф. Львовича, 1907. С. 36.

² Конституция Германской империи (16 апреля 1871 г.) // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 168.

³ Конституция Германской империи (16 апреля 1871 г.) // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 169.

В результате первых выборов в Рейхстаг, прошедших 3 марта 1871 г., в него прошли представители 14 политических групп. Чуть менее трети мест (30 %) получила всецело поддерживавшая О. Бисмарка Национал-либеральная партия, в которой, с одной стороны, были сильны позиции банковского капитала, а с другой стороны, она опиралась на поддержку средних слоев и лиц свободных профессий. Вторую и третью фракции по численности (18,6 и 14,1 %) сформировали оппозиционная католическая Партия центра и Немецкая консервативная партия.

Благодаря деятельности Рейхстага ускорился процесс формирования политических партий. Правда, они в условиях авторитарной кайзеровской Германии носили весьма специфический, не вполне полноценный характер. «Односторонняя зависимость от власти и невозможность влиять на судьбу правительства выталкивали германские партии в сферу теоретических дискуссий, делая крайне хрупкими их союзы и коалиции»¹. Бисмарк первоначально вступил в острый конфликт с Партией центра, воспринимая ее как потенциальную угрозу единству государства ввиду ее зависимости от Католической церкви и Римского папы, попустительству польскому национализму².

Однако вскоре главным врагом всемогущий канцлер признал социал-демократов, которые увеличили свое представительство на выборах 1877 г. с 3,2 до 9,1 %³. Несмотря на принятие в 1878 г. исключительного закона против социалистов⁴, авторитет преследуемой партии повышался, так что запрет на ведущую партию рабочего класса через 12 лет пришлось снять. На выборах в Рейхстаг в 1890 г. социал-демократы получили максимальное число голосов по сравнению со своими конкурентами – 19,7 %, но только 35 мест. Зато безусловную победу одержала Партия центра (106 мест из 397),

¹ Ватлин А. Ю. Германия в XX веке. М. : РОССПЭН, 2002. С. 14.

² Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. 2. М., 1940. С. 122.

³ Парламентские выборы в Германии (1877). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Германии_\(1877\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Германии_(1877)) (дата обращения: 24.05.2020).

⁴ Закон против общественно опасных устремлений социал-демократии (Германия, 21 октября 1878 г.). URL: <http://illuminats.ru/component/content/article/18-2009-10-22-17-04-55/434-act-against-socially-dangerous-aspirations-of-social-democracy> (дата обращения: 24.05.2020).

а сокрушительное поражение потерпели национал-либералы, утратившие 57 мест¹.

С основанием Германской империи был заложен фундамент германского федерализма как явления чрезвычайно сложного, прошедшего в XX в. через ряд реорганизаций в связи с кардинальными изменениями в государственном строе страны. Это был федерализм, сформировавшийся «сверху» по инициативе наиболее сильного государства, не имевшего в связи с этим возможностей осуществлять многие административные функции с помощью центрального аппарата. На своем первом – административно-гегемонистском имперском этапе развития (1871–1918 гг.) (рисунок 18), Германской федерации предстояло пройти адаптацию своих субъектов друг к другу и к федеральному центру, который очень сильно ассоциировался с одним из субъектов – Пруссией. Ее главенствующее положение обеспечивалось не только конституционно-правовыми нормами, но и элементарными управленческими реалиями. «Например, высшей счетной палатой империи было специальное имперское отделение прусской палаты, а почтовым делом в империи управлял прусский генеральный почтамт»².

При всей авторитарности Германской империи, она не отказывалась там, где это было полезно, от демократических процедур. «Правительство рутинно защищало свободу слова в период выборов и эффективно контролировало постоянную систему регистрации избирателей и подсчет голосов. Мошенничество и запугивания были почти всегда делом местных элит и эффективно пресекались Рейхстагом...»³. Значимую роль в развитии структур гражданского общества и демократизации сыграла Социал-демократическая партия Германии⁴. Влияние социал-демократов на политическую систему постоянно росло. На выборах в Рейхстаг в 1912 г. они наконец-то получили, не только большинство голосов избирателей (34,8 %), но и большинство парламентских мест (110 из 397).

¹ Парламентские выборы в Германии (1890). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Германии_\(1890\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Германии_(1890)) (дата обращения: 24.05.2020).

² Матвеева А. Г. Германская империя. М. : ИВИ РАН, 2002. С. 29.

³ Suval S. Electoral Politics in Wilhelmine Germany. Chapel Hill and London, 1985. P. 11.

⁴ Данн О. Нации и национализм в Германии, 1770–1990. СПб : Наука, 2003. 469 с.

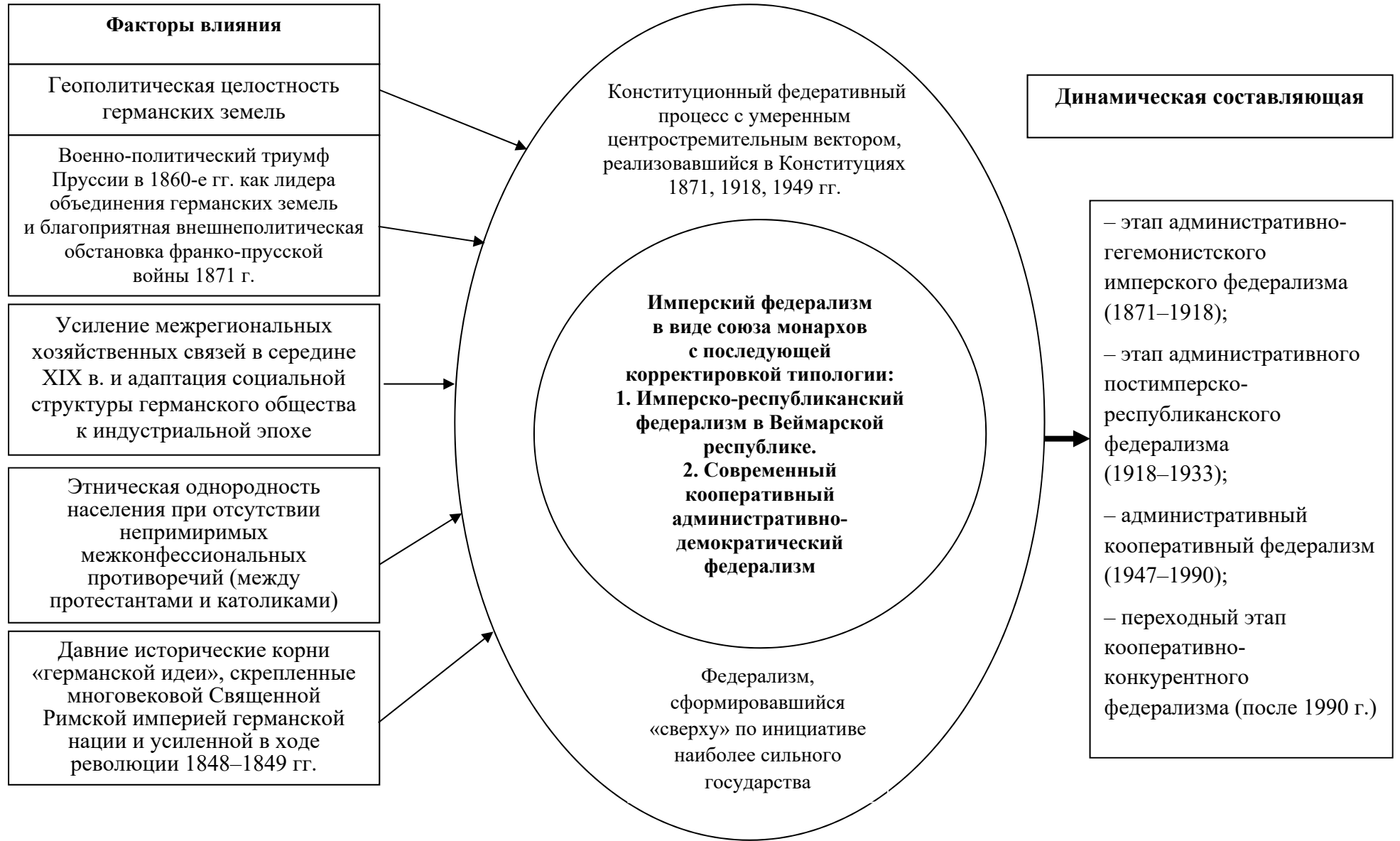


Рисунок 18 – Схема германской модели федерализма

В оппозиции к правительству оказались Партия центра (1-е место), Прогрессивная народная партия (2-е место), которые, правда, не были готовы идти до конца в своей несогласии и позволяли имперским властям поступать по своему усмотрению¹. Именно эта мягкая форма фрондерства позволила в дальнейшем подготовить страну к смене относительно щадящей конституционно-политического режима.

Германский федерализм на рубеже XIX–XX вв. был, несомненно, «монархическим, гегемоническим»², поскольку он предусматривал не только гегемонию Пруссии внутри Германии, но и стремление к гегемонистской экспансии на европейском континенте, которая вольно или невольно сплачивала германскую нацию. Итоги германского гегемонизма оказались плачевны как для самой Германии, так и для всего мира. Военный крах, завершивший Первую мировую войну, привел к падению монархии. Теперь в составе государства осталось 17 субъектов-земель с республиканским строем. В его архитектуре по-прежнему ведущую роль играла Пруссия (на ее долю приходилось 3/5 населения страны)³. Сохранившиеся две сотни небольших анклавов – наследие средневековья, создавали территориальную чересполосицу⁴. Земли, выражавшие недовольство по поводу непоколебимого могущества Пруссии, в то же время сами не желали менять свои границы⁵.

Согласно Веймарской Конституции 1919 г. «высшими представительными органами в землях являлись однопалатные ландтаги. Правительства, сенаты, кабинеты представляли собой органы исполнительной власти земель»⁶. Появилось понятие конкурирующей

¹ Парламентские выборы в Германии (1912). URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/1912> (дата обращения: 24.05.2020).

² Кастель Е. Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849–1990 гг.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 1995. С. 10.

³ Драбкин Я. С. Становление Веймарской республики. М. : Наука, 1978. С. 167.

⁴ Brecht A. Federalism and Regionalism in Germany: The Division of Prussia. London ; Toronto, 1945. P. 9.

⁵ См. Княгинин К. Н. Федеративная территориальная структура Германии: от прошлого к настоящему. Часть 2 // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 74–76.

⁶ Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск : Ветер, 2009. С. 79–80.

компетенции для земель и центра. В то же время за центральными властями закреплялись полномочия по регулированию религиозных обществ, образования, налогового дела¹.

«Веймарская конституция ничего не изменила – по отношению к кайзеровской Германии в качестве германской империи как федеративного государства (ст. 2). Однако унитарные компоненты федеративного государства были значительно укреплены... Компетенция Союза по отношению к отдельным землям была значительно расширена. Ввиду того, что проведение имперских законов возлагалось на земли (ст. 14), усиливался имперский контроль над деятельностью земельных правительств (ст. 15 абзацы 2 и 3). Распределение законодательной ответственности между двумя уровнями устанавливало преимущество центра, как это закреплялось в конституции 1871 г. (ст. 6 и далее)»².

Полномочия **Рейхсрата** – нового органа представительства областей, «по сравнению с Бундесратом формально были сокращены: если прежде в одобрении верхней палаты нуждался каждый законопроект, принятый Рейхстагом, то теперь ее статус как законодательного органа в основном сводился к праву вето в отношении таких законопроектов (ст. 74 Конституции). «Протест должен быть заявлен имперскому правительству в течение двух недель после заключительного голосования в рейхстаге и снабжен мотивировкой не позднее как в течение двух следующих недель»³. Однако на политической роли Рейхсрата подобное нововведение «практически не сказалось, поскольку для преодоления его вето требовалось квалифицированное (в 2/3) большинство голосов депутатов Рейхстага. В условиях политической фрагментации Рейхстага и его частых роспусков (а также с учетом права президента как обнародовать закон, повторно

¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. Т. 1: Древний мир и Средние века. М. : Норма, 2007. С. 304.

² Баев В. Г. Германский конституционализм (конец XVIII – первая треть XX в.). Историко-правовое исследование : монография. Тамбов : Изд-во ТГУ, 2007. С. 337.

³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. Т. 1: Древний мир и Средние века. М. : Норма, 2007. С. 309.

принятый Рейхстагом в обход вето Рейхсрата, так и вынести его на референдум) вето Рейхсрата становилось почти непреодолеваемым. В отношении же увеличения расходов бюджета Рейхсрат согласно ст. 85 Конституции обладал правом абсолютного вето»¹.

В Веймарской конституции сохранился институт «имперской экзекуции», который теперь целиком и полностью оказался в руках президента страны (по Конституции 1871 г. решение о принуждении государства-члена принимал Бундесрат, а император лишь исполнял его).

В целом в системе властных органов новой республиканской Германии глава государства – президент – получил весьма широкие полномочия, в чем-то аналогичные императорским. Избираемый всенародным голосованием, он например, назначал главу правительства – рейхсканцлера, и по предложению – министров. Но главное – он обладал в соответствии со ст. 48 чрезвычайными полномочиями, был вправе в случае нарушения общественной безопасности или ее угрозы «принимать меры, необходимые для восстановления общественной безопасности и порядка, в случае надобности с помощью вооруженной силы. С этой целью он может временно приостанавливать полностью или частично гарантии основных прав...»².

Идентичная степень легитимности президента и парламента – Рейхстага, также всенародно избираемого, при авторитарном потенциале президентской власти создавала во всей государственной конструкции известное напряжение. Параллельно с этим обнаружилась исключительная партийно-политическая нестабильность Веймарской Германии. Всего за период с 13 февраля 1919 г. до 30 января 1933 г. включительно сменилось 20 правительственных кабинетов и 13 канцлеров³.

¹ Лексин И. В. Государственное устройство федерации в составе Европейского союза. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 85.

² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. Т. 1: Древний мир и Средние века. М. : Норма, 2007. С. 307.

³ Космач В. А. Германия после Первой мировой войны: Ноябрьская революция и первые годы Веймарской республики (1918–1923 гг.). Витебск : МИТСО, 2010. С. 86.

По справедливой оценке Е. Р. Кастеля, унитарный федерализм периода Веймарской республики выражался в ликвидации прежнего договорного характера федерации, ее союзной территориальной реорганизации, законодательного лидерства федерального центра, продолжающегося функционирования имперской экзекуции¹.

В 1920-е гг. «германский федерализм никак не мог обрести покой. Постоянно обсуждаемые планы имперской и конституционной реформы вращались преимущественно вокруг того, чтобы усилить унитарный вектор или, наоборот, ослабить его и вновь предоставить землям неоспоримое качество государств, упразднить дуализм между Пруссией и рейхом и одновременно объединить мельчайшие из семнадцати земель в более крупные территориальные образования. Пруссия была слишком сильна, а малые земли чересчур слабы, чтобы принимать взвешенное решение»².

Кризис Веймарской республики и приход нацистов к власти в 1933 г. сорвал конституционное развитие страны. Федеративное государственное устройство было заменено унитарным.

Послевоенная Германия мыслилась западными союзниками, в отличие от руководства СССР, как исключительно федеративное государство. В соответствии с этим концептом и был разработан Основной закон 1949 г. Территориально-административное устройство было сформировано заново, без учета вековых традиций: «образованные после 1945 г. немецкие земли (помимо Баварии и обоих ганзейских городов) не имеют почти ничего общего с историческими самостоятельными германскими государствами. Подавляющая часть их – более или менее случайные создания тогдашних оккупационных властей...»³.

Второй раздел Основного закона, состоявшего из 11 разделов и 146 статей, был озаглавлен «Федерация и земли» (ст. 20–37). В нем федерализм

¹ Кастель Е. Р. Германский федерализм : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Кастель Е. Р. Екатеринбург, 1995. С. 26–28.

² Штолляйс М. История публичного права в Германии. Веймарская республика и национал-социализм. М. : РОССПЭН, 2017. С. 144–145.

³ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юрид. лит., 1981. С. 116.

был сформулирован как основополагающий конституционный принцип. При этом «особенностью германской Федерации является признание ее субъектов – земель – государствами. Федеральные земли имеют собственные конституции, принятие и вступление которых в силу не требует утверждения Федераций... В силу собственной учредительной власти каждая земля имеет свою собственную систему органов законодательства, управления и правосудия...». Институт собственного гражданства налицо только в Баварии, но он не имеет юридического значения¹.

В ФРГ, исходя из давних государственных традиций, была проявлена должная забота о представительстве земель и их правительств в Бундесрате. Его позиции были явно слабее, чем позиции нижней палаты Парламента – Бундестага, «но вместе с тем его конституционно-правовое положение сильнее, чем у многих других вторых палат (в Англии и Франции), хотя и слабее, чем у американского сената или германского Бундесрата по Конституции 1871 г.»².

Если же сравнивать современный Бундесрат с Рейхсратом Веймарской республики, то он получил значительно больше полномочий. «В ряде случаев он имеет право на участие наряду с бундестагом и правительством в решении таких важных вопросов, как введение в действие закона о чрезвычайном положении, применении федерального принуждения к какой-либо из земель, объявление состояния войны, выдвижение обвинений против федерального президента»³. «...Бундесрат является, с одной стороны, противовесом Бундестагу и Федеральному правительству Германии, с другой – связующим

¹ Невинский В. В. Германия. Федеративная Республика Германия. Вводная статья // Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступит. ст. Л. А. Окунькова. М. : Норма, 2001. С. 575.

² Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы. М. : Памятники ист. мысли, 1996. С. 260.

³ Чернов А. Б. Германская модель федерализма // Опыт Европейского федерализма. История и современность. М. : Ин-т всеобщ. истории РАН, 2002. С. 190.

звеном между Федерацией и землями, между Федеральным правительством и правительством земель Германии»¹.

В Основном законе 1949 г. были установлены следующие нормы представительства земель в Бундесрате: «Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов жителей имеют четыре голоса, а земли с населением свыше шести миллионов жителей – пять голосов»². После присоединения ГДР в 1990 г. и включения пяти восточных земель эти нормы были пересмотрены.

Важную роль в стабилизации молодого демократического режима сыграла новая и простая по своей структуре партийно-политическая система страны. В отличие от хаотичного партийного разнообразия эпоха Веймара, теперь «оказалась трехпартийной, т.е. достаточно экономичной и устойчивой»³. Блок ХДС/ХСС занимал правый сегмент идеологического центра, Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) – левый сегмент. Промежуточной непоследовательной позицией ностальгии по эпохе классического либерализма отличалась Свободная демократическая партия (СвДП).

В государственной жизни явно прослеживались тенденции к централизации. «Во-первых, изменяется сам основной закон: за период с 1949 по 1984 г. из 35 поправок к конституции 24 непосредственно касались федерального устройства. Во-вторых, земли все больше зависят от центра в вопросах финансов. Естественно, существует и ряд сфер, где земли успешно сопротивляются давлению центра через Федеральный

¹ Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск : Ветер, 2009. С. 143.

² Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. М. : Волтерс Клувер, 2000. С. 131.

³ Саломатин А. Ю., Наквакина Е. В. Динамика партийно-политического развития федеративных государств Европы (середина XIX – начало XX в.) // Проблемы федеративных отношений в странах Европы : сб. науч. ст. Всеросс. науч. конф., посвящ. 25-летию Ассоциации европейских исследований «Проблемы федеративных отношений в странах Европы». Пенза : Изд-во ПГУ, 2017. С. 42.

конституционный суд»¹. Характерно, что централизаторские тенденции со второй половины 1960-х гг. протекали в рамках концепции **кооперативного федерализма**, и в этом отношении ФРГ повторяют путь США и Канады, рассмотренных нами ранее.

Правда, нельзя не согласиться и с иной точкой зрения, указывающей на значительно более глубокую оригинальность германского федерализма. Например, один из классиков федерализма – К. Уир, даже отказывал ФРГ в том, чтобы называться федерацией, именуя ее децентрализованным унитарным государством, поскольку здесь отсутствует четкое разделение полномочий между уровнями власти².

И в самом деле в германской модели немало того, что сильно отличает ее от американской. Прежде всего обращает на себя внимание то, что германские земли принимают законодательство в соответствии с рамочными федеральными законами. Земельный чиновничий аппарат претворяет в жизнь как земельные, так и федеральные законы, а земельные министры непосредственно участвуют в формировании федерального законодательства через Бундесрат³.

«Сочетание централизованного руководства, выразившегося прежде всего в широких законодательных полномочиях федерального центра, с децентрализованным применением управленческих полномочий, дало повод утверждать о сведении германской федеральной системы до уровня некоего "административного федерализма"»⁴.

В условиях политически турбулентных 1960-х гг. в ФРГ была проведена масштабная конституционная реформа, которая изменила положения почти 30 из 160 статей. Вопреки предшествующей негативной точке зрения профсоюзов и Социал-демократической партии Германии (СДПГ) в Основной закон удалось инкорпорировать нормы о возможности

¹ Сауров Н. Ф. Механизм государственной власти и управления Федеративной Республики Германии. Липецк : Липец. изд-во, 1997. С. 115.

² Where K. C. Federal Government. 3-d ed. London, 1953. P. 11.

³ Heidenheimer A. J. Governments of Germany. New York, 1970. P. 189.

⁴ Фарукшин М. Х. Сравнительный федерализм. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. С. 33–34.

введения и реализации чрезвычайного положения, что некоторыми зарубежными юристами было расценено как излишняя, недемократическая инициатива¹. В 1969 г. была проведена важная финансовая реформа, позволившая более эффективно осуществлять финансовое выравнивание между землями так, чтобы налоговые поступления в землях в душевом исчислении не снижались ниже 92 % от среднегерманского уровня. Предусматривалось, что более богатые земли передавали бы часть своих налоговых средств более бедным землям (без этой меры разрыв в поступлениях между богатыми субъектами мог составлять 40 % и выше)².

Конституционные реформы 1960-х гг. усилили координацию федерального центра и земель: «федеральный законодатель дополнил Основной закон разделом VII а «Общие задачи федерации и земель». Статьи 91а и 91б определили три блока важных проблем: строительство новых вузов и клиник, улучшение региональной экономической структуры в целом, совершенствование аграрной структуры и защита побережья. В ст. 91а четко прописано, что Федерация возмещает не менее половины всех расходов при решении общих задач»³. Инструментом взаимодействия стали консультации федерального канцлера и премьер-министров земель. «Кроме того, существуют и другие формы: «конференции премьер-министров федеральных земель, которые проводятся 5–6 раз в год, 10–13 ежегодных встреч отраслевых министров субъектов Федерации, заседания различных экспертных групп специалистов, на которых вырабатываются совместные подходы к решению конкретных проблем. В настоящее время существуют более 300 совместных комиссий Федерации и земель»⁴. Вряд ли удельный вес налогов, поступающих в федеральный центр, является единственным критерием, характеризующим степень консолидированности той или иной

¹ Recent Emergency Legislation in West Germany // Harvard Law Review. 1969. Vol. LXXXI, № 2. P. 1724.

² Heidenhumer A. J. The Governments of Germany. New York, 1970. P. 197–198.

³ Васильев В. И. Германский федерализм: проблемы развития. М. : Компания Спутник +, 2000. С. 242–243.

⁴ Васильев В. И. Германский федерализм: проблемы развития. М. : Компания Спутник +, 2000. С. 244.

федерации, но все же приведем данные за 1970-е гг. Этот показатель у децентрализованной Швейцарии был только на уровне 41 %, у США, мастерски манипулирующих мощностью своего федерального бюджета, – 57 %, у Австрии как жестко централизованной федерации – 70 %. Что касается Германии, то она занимала промежуточную позицию – в 51 %¹.

«В числе причин длительного отсутствия межрегиональной напряженности внутри ФРГ ученые называют относительную этническую однородность населения, сравнительно равномерное размещение промышленности и городских агломераций, плотную транспортную сеть»².

Однако определенную роль в стабильности германского федерализма играют и государственно-правовые средства. Как известно, с формальной точки зрения исключительные компетенции земель весьма немногочисленны и сводятся преимущественно к сферам культуры и обеспечения общественной безопасности³. Фактически федеральный центр может осуществлять давление на субъекты через расширительно толкуемые в свою пользу совместные с землями компетенции и установление рамочных компетенций для земель. В ходе реформы 1994 г. ст. 72 Основного закона была изменена таким образом, «чтобы Федеральный Конституционный суд мог проверить вопрос необходимости федерального регулирования по вопросам, которые относятся к совместной компетенции»⁴. В свою очередь коррективы были внесены и в ст. 75. В соответствии с ее новой редакцией «детальное федеральное регулирование, не оставляющее землям пространства для собственного регулирования, допустимо только в исключительных случаях»⁵.

¹ Lijphart A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven : Yale Univ. Press, 1984. P. 178.

² Леванский С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве // ПОЛИС. 1995. № 5. С. 116.

³ Бланкенагель А. Распределение компетенции и государственность немецких земель: три небольших урока для федеративных государств // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3 (44). С. 53.

⁴ Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск : Ветер, 2009. С. 148.

⁵ Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск : Ветер, 2009. С. 149.

К дальнейшему, к более глубокому обновлению федеративных отношений подводило и объединение Германии в 1991 г., которое имело весьма противоречивые социально-экономические последствия. «К 1996 г. воссоединение страны обошлось налогоплательщикам в 1 трлн марок в виде трансферов на Восток. Причем даже эта гигантская сумма инвестиций не обеспечила обещанной эры процветания в восточных землях...»¹. Темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) серьезно снизились с 2,8 % в 1970-е гг. и 2,3 % в 1980-е гг. до 1,3 % в 1990-е гг.

Включение с 1995 г. восточных земель в систему межрегионального финансового выравнивания серьезно увеличило финансовую нагрузку на западные земли², что побудило власти Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена обратиться с иском в Федеральный конституционный суд. Позиция же последнего заключается в том, чтобы найти необходимый баланс интересов, «ограничить эгоизм Федерации и земель»³.

Власти неоднократно подступали к проведению масштабной федеративной реформы, но сумели осуществить ее только после прихода к власти в 2005 г. «большой коалиции» СДПГ и ХДС/ХСС. Причем в тактических целях эта реформа была разбита на два этапа: первый из них касался очередного передела компетенций между двумя уровнями власти, второй – финансовых отношений⁴.

Собственно говоря, германское государство на рубеже XX–XXI вв. оказалось в «ловушке совместных решений»: дееспособность обеих уровней власти – центра и субъектов, стала резко снижаться из-за различных согласований, центром которых являлся Бундесрат⁵. «Если в 1949 г. только 10 % всех законов требовало одобрения со стороны Бундесрата, то в

¹ Патрушев А. И. Германия в XX веке : учеб. пособие. М. : Дрофа, 2004. С. 392.

² Германия. Вызовы XXI века / под ред. В. Б. Белова. М. : Весь мир, 2009. С. 474–476.

³ Геймбух Н. Г. Эволюция финансовых взаимоотношений федерации и земель в современной Германии // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 2. С. 39.

⁴ Heinz D. Federal Reform II in Germany // Perspectives on Federalism reformgesetz. Einführung und Kommentierung. Baden-Baden, 2007. P. 50–51.

⁵ Kluth W. Federalismreformgesetz. Einführung und Kommentierung. Baden-Baden, 2007. P. 50–51

результате постепенного усиления позиций земель через Бундесрат к 1998 г. их число возросло до 60 %»¹.

Возможно, практика была уместной в период расцвета кооперативного федерализма в первые десятилетия развития ФРГ, когда германская экономическая модель демонстрировала успехи и наблюдался консенсус среди политических сил. Однако с превращением в конце 1990-х гг. Германии в «больного человека Европы», со снижением экономического роста, повышением безработицы и бюджетных дефицитов государственную политику следовало менять. Этого требовала и глобализация, а также фундаментальные перемены в деятельности Евросоюза. После победы Шредера на выборах 2002 г. впервые возникла возможность договориться правительству и оппозиции, предлагая одновременно некоторые бонусы наиболее богатым землям – Северному Рейну-Вестфалии, Баварии и Баден-Вюртембергу. Для этих земель, которые богаче некоторых средних государств-членов Евросоюза, их влияние на федеральное законодательство посредством согласований в Бундесрате потеряло былую привлекательность. В этом важнейшем органе земельного представительства после объединения Германии богатые субъекты оказались оттеснены на второй план бедными субъектами и восточными землями. Кроме того, растущую роль в регулировании стали играть директивы Евросоюза, а не федеральный центр².

Так или иначе, но в октябре 2003 г. была создана совместная комиссия Бундесрата и Бундестага, в которую вошли премьер-министры всех 16 земель и 16 депутатов Бундестага от парламентских партий. Федеральное правительство представляли 4 министра (без права голоса). Совещательную роль играли также представители земельных ландтагов и коммунальных ассоциаций, а также 12 экспертов (конституционистов, экономистов,

¹ Геймбух Н. Г. Основные черты конституционной модели современного германского федерализма // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 1 (15). С. 56.

² Scharph F. W. Community, Diversity and Autonomy : The Challenges of Reforming German Federalism // German Politics. 2008. Vol. 17, № 4. P. 511–512.

политологов). Возглавили комиссию премьер-министр Баварии и лидер фракции СДПГ в Бундестаге.

Выработка документа продвигалась с большим трудом, поскольку земли соглашались лишь на очень незначительное сокращение своих полномочий, а федеральное правительство не собиралось идти на односторонние уступки. Однако в ноябре 2004 г. позиция центра поменялась, поскольку он убедился, что после решения Федерального конституционного суда, размывавшего рамочные компетенции федерации, не имело смысла за них цепляться. Теперь центр нуждался в поддержке земель, чтобы с помощью конституционных поправок сохранить реально необходимые компетенции, не подвергая их опасности быть отмененными в ходе обычного судебного разбирательства. В результате – федеральные власти передали землям около двух десятков исключительных компетенций и даже (после прихода к власти большой партийной коалиции) передали им всю ответственность в сфере образования¹.

В соответствии с вступившей в силу с 1 сентября 2006 г. реформой «рамочная компетенция была упразднена, большая часть ее вопросов передана в конкурирующую компетенцию». Вместе с тем «конкурирующая была сокращена, а исключительная компетенция земель федерации расширена. Из сферы конкурирующей компетенции большое количество было передано от федерации землям».

Удалось несколько сократить количество законов, требующих одобрения Бундесрата. Взамен землям было предоставлено право отступать от федерального регулирования при определенных обстоятельствах. «Смешанное финансирование и сфера общих задач и федерации, и земель были сокращены, положения Основного закона, касающиеся участия в формировании политики Европейского СОЮЗА и в распределении санкций

¹ Scharph F. W. Community, Diversity and Autonomy : The Challenges of Reforming German Federalism // German Politics. 2008. Vol. 17, № 4. P. 513–514.

Европейского Союза за дефицит национального бюджета между федерацией и землями, также были пересмотрены»¹.

В целом реформа 2006 г. вызвала определенную критику своей «незавершенностью», особенно со стороны адептов конкурентного федерализма и сторонников богатых земель. Указывалось на то, что возникли новые сферы согласований и чрезмерного конституционного регулирования².

В свою очередь противники децентрализации и снижения активности федерального центра высказывали свои опасения: например, возможностями неодинаковой оплаты труда служащих в различных землях, упразднением единых требований к автономным друг от друга системам образования³.

Однако даже предварительная экспертиза показывала, что, несмотря на те или иные изъяны реформы (как этатистские, так и антиэтатистские), объем законодательных согласований с Бундесратом снизился, по крайней мере, с 60 до 40 %⁴.

Второй этап реформы федерализма, касавшийся финансовых отношений, проходил в условиях наступившего в 2007–2008 гг. мирового финансово-экономического кризиса, что стимулировало общественную поддержку планам по сдерживанию финансовых обязательств федерации: 68 % немцев выступили против образования новых долгов. Среди деятелей ХДС/ХСС и СДПГ существовал определенный консенсус по поводу необходимости снижения государственной задолженности поколений. Один из председателей комиссии, работавшей с декабря 2006 г. по март 2009 г., обращал внимание на тревожный симптом: объем выплат процентов по долгам возрос с 3,2 % бюджета в 1969 г. до 15 % в начале XXI в., в то время

¹ Казак Е. С. (Новоселова-Чурсина) Современная реформа федеративных отношений в Германии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 75.

² Jeffery C. Conclusion Groundhog Day: The Non-Reform of German Federalism, Again // German Politics. 2008. Vol. 17, № 4. P. 588.

³ Heckel M. The German Compromise Ends Standoff on Federalism // Forum of Federations. 2006. Vol. 5, № 3.

⁴ Zolnhöfer R. An End to the Reform Logjam? The reform of German Federalism and Economic Policy-Making // German Politics. 2008. Vol. 17, № 4. P. 460.

как удельный вес налогоплательщиков в составе населения снизился ввиду демографических обстоятельств¹.

Однако, как и реформа 2006 г., реформа 2009 г. не смогла добиться максималистских результатов: «на практике получило свое закрепление только сокращение и предотвращение государственной задолженности...». В то же время «не была реализована большая часть изначально заявленных целей, в особенности таких важных, как усиление финансовой автономии земель и преодоление смешанного финансирования»².

В последние десятилетия, как и в других федерациях мира, в Германии получила практическое распространение идея кооперативного федерализма. Однако здесь появились примерно с 1990-х гг. и сторонники иной, более социально жесткой точки зрения, представленной концепцией конкурентного федерализма. Под предлогом борьбы с иждивенчеством бедных земель и «безответственностью новаторы от политики предлагают добавить в федеративные отношения больше конкуренции».³

Однако на самом деле доктрина конкурентного (соревновательного) федерализма не столь уж и бесспорна. Она отнюдь не сплачивает государство перед лицом вызовов глобализации и не учитывает объективную разницу между землями по уровню и условиям развития. Ситуацию осложняют и чисто конъюнктурные разногласия между партиями, а также фактор внешнего давления со стороны Евросоюза⁴.

Разумеется, реформирование федеративных отношений во многом зависит от партийно-политических факторов. В ФРГ они на протяжении большей части ее истории во второй половине XX в. были благоприятны. Однако вектор партийно-политического развития стал меняться уже с 1990-х гг.

¹ Turner E., Rowe C. Party Servants, Ideologues or Regional Representatives? The German Lander and the Reform of Federalism // West European Politics. 2013. Vol. 36, № 2. P. 397.

² Казак Е. С. (Новоселова-Чурсина) Современная реформа федеративных отношений в Германии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 76.

³ Кошарских О. Н. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурирующему»? // Современная Европа. 2007. № 4.

⁴ Карин А. С. Кто за что в Германии в ответе, или реформа федерации // Партнер. 2006. № 9. С. 45.

в сторону институционализации многопартийности, а после 2013–2015 гг. – в направлении укрепления несистемной оппозиции, спровоцированной недальновидной иммиграционной политикой властей. Причем такая новая антииммигрантская партия, как «Альтернатива для Германии», получившая на выборах в Рейхстаг в 2017 г. 12,6 % голосов и 94 мандата, сама по себе никуда не денется: она будет и дальше ослаблять две ведущие старые партии – СДПГ и ХДС/ХСС. В то же время мозаичный состав Бундестага, близкий к классической многопартийности, будет и дальше затруднять создание коалиционных кабинетов¹.

В условиях резкого ослабления межпартийного сотрудничества вряд ли стоит питать надежды на продолжение реформирования германского федерализма. В частности, весьма проблематичным выглядит предлагаемое территориально-административное преобразование земель путем объединения одних и разукрупнения других.

Таким образом, современный германский федерализм не лишен противоречий, так как не разрешены вопросы финансового уравнивания, снижения правовой асимметрии субъектов федерации, конкуренции и кооперации земель, сдерживания нарастающей централизации, участия германских земель в Европейском союзе.

В то же время в главном механизм его функционирования придерживается «золотой середины», что позволяет характеризовать германскую модель как умеренно централизованную (рисунок 19).

Канцлерская (парламентская) республика с продуманным механизмом смены правительства в любое время «обеспечивает гибкость сроков пребывания правительства у власти, возможность своевременной коррекции политического курса и тем самым значительно уменьшает опасность конфликтов между исполнительной властью и парламентом»².

¹ Гуляков А. Д. Германия: является ли успешное федеративное государство лидером Евросоюза? // Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова М. : ИНФРА-М, 2019. С. 34, 36.

² Примова Э. М. Сравнительный анализ конституционно-правовых основ Российской Федерации и ФРГ. М. : Юрлитинформ, 2017. С. 118.



Рисунок 19 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Германии

Очень значимая роль парламента, в котором представительство земель в Бундесрате уравнивает роль нижней палаты – Бундестага, создает необходимый демократизм и прозрачность управления. Управление на уровне земель включает однопалатные представительные учреждения – ландтаги, и формируемые ими правительства земель во главе с премьер-министром. В отличие от федерального уровня, «президенты в государственном устройстве земель не представлены. Их нет, и проблемы введения президентских структур не стоят на повестке дня»¹.

Правовая система построена на том, что «основные законы все же являются федеральными». Однако «по ст. 74. Основного закона конкурирующая компетенция распространяется на ряд важнейших сфер, в частности, на гражданское, уголовное и уголовно-исполнительное право, судоустройство, адвокатуру, нотариат, правовое консультирование»².

Судебная система имеет чрезвычайно дифференцированный характер и включает пять ветвей: общую юстицию, административные, социальные, трудовые, финансовые суды. При этом только Высшие суды принадлежат к федеральному уровню. Суды земель «входят в единую судебную систему, но все же в соответствии со ст. 92 рассматриваются как земельные. Их деятельность регулируется также и законами Земли»³.

Политическая система Германия долгое время считалась синонимом стабильности, но в настоящее время приобрела серьезные элементы неопределенности.

Федеративное государство в Германии оказалось со значительно более существенными центральными властными полномочиями в период его восстановления после разгрома нацизма, чем другие федеративные государства в момент их рождения. В то же время если сравнивать ФРГ с другими федерациями в 1950 г., то она была лишь немного более централизованной. Иными словами Германия шла в общемировом тренде (таблица 12).

¹ Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М. : Спарк, 2001. С. 183.

² Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М. : Спарк, 2001. С. 211.

³ Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М. : Спарк, 2001. С. 189.

Таблица 12 – Экспертная оценка степени централизации/децентрализации в Германии (1950, 2010 гг.)¹

Сферы регулирования	Регулирование 1950 г.		Регулирование 2010 г.	
	законодательное	административное	законодательное	административное
Сельское хозяйство	2	5	2	6
Гражданство и иммиграция	1	4	1	4
Культура	6	6	6	5
Денежное обращение	1	3	–	2
Оборона	–	–	1	1
Экономическая активность	2	5	2	5
Начальное и среднее образование	7	7	7	6
Высшее образование	6	7	6	6
Выборы и голосование	3	5	3	5
Трудовые отношения	2	4	2	4
Защита окружающей среды	4	6	2	6
Внешние отношения	2	2	2	2
Финансы и ценные бумаги	2	6	2	4
Здравоохранение	4	6	2	6
Языковая подготовка	4	5	4	5
Гражданское право	2	6	2	6
Уголовное право	2	6	2	6
Правоприменительная деятельность	6	6	6	5
Средства массовой информации	6	6	6	6
Природные ресурсы	6	6	2	6
Социальное обеспечение	2	6	2	3
транспорт	2	4	2	4

Примечание.

Число баллов означает следующие ситуации:

1 – исключительное регулирование федеральным правительством;

¹ Kaiser A., Vogel S. Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010 // Publius : The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1). P. 84–111.

- 2 – почти исключительное регулирование федеральным правительством;
- 3 – преимущественное регулирование федеральным правительством;
- 4 – регулирование осуществляет частично федеральное правительство, частично – субъекты федерации;
- 5 – регулирование осуществляют преимущественно субъекты федерации;
- 6 – регулирование осуществляют почти исключительно субъекты федерации;
- 7 – регулирование осуществляют исключительно субъекты федерации.

К середине XX в. на нашей планете наблюдалась общая централизация государственного механизма. В Германии эта тенденция наиболее заметно реализовывала себя не только в сфере внешних отношений, денежного обращения и финансов, но и в вопросах сельского хозяйства, трудовых отношений, социального обеспечения, транспорта, гражданского и уголовного права.

При этом в Германии особенно четко проявляла себя административная децентрализация, когда центр передоверял осуществление своих регулирующих функций на исполнительные органы субъектов. Такая форма доверия была исторически присуща Германии и снижала масштабы бюрократических нагрузок. Примечательно, что эта особенность германской системы управления практически дошла в неизменном виде до наших дней.

В целом же Германия демонстрирует весьма сложную и драматичную модель развития федерализма, что было бы не свойственно, например для первопоселенческих федераций. Федеративная форма объединения германских государств в 1867–1871 гг. была предопределена конфедеративным характером как Священной Римской империи германской нации, так и Германского союза и стала шагом вперед в развитии. Этап протофедерализации, в отличие от других федераций, включил в себя по сути тестирование федеративной конструкции на более ограниченной территории (т.е. в рамках Северо-Германского союза), а само предварительное и окончательное объединение произошло в виде союза монархий в 1870–1871 гг. исключительно «сверху» на гребне патриотизма, вызванного франко-прусской войной. Этот союз монархий

находился на этапе дуалистического федерализма, но методом для решения проблем был избран достаточно нетипичный инструмент административного федерализма – свидетельство неподготовленного плана для создания разветвленного государственного аппарата.

Дальнейшая коррекция федеративных отношений после ноябрьской революции 1918 г. и после окончания Второй мировой войны также была не вполне демократической. В период Веймарской республики она привела к усилению централизации и тактическим ошибкам функционирования государственной системы. После демонтажа нацизма в 1945 г. печальные уроки тоталитарного унитаризма были полностью учтены, и под давлением западных держав-победительниц Германия, отказавшись от унитарных планов, восстановила федеративное устройство на обновленной территориально-административной основе.

Со второй половины 1960-х гг., как в США, Канаде и Австралии, в стране утверждается концепция кооперативного федерализма и тогда же проводится первая масштабная конституционная реформа, главное достижение которой – политика финансового выравнивания. В последующем в связи с присоединением ГДР и возрастанием нагрузок на федеральный бюджет возникает необходимость в корректировке государственного курса и выдвигении концепции конкурентного федерализма. Проводится реформа федеративных отношений в 1994, 2000 и 2009 гг. с некоторым расширением полномочий земель.

Механизм функционирования германской модели федерализма в условиях этнической однородности населения и поступательного развития экономики долгое время был эффективным. В условиях канцлерской республики и традиционно значимой роли парламента и его верхней палаты Бундесрата как органа представительства 16 земель удалось достичь оптимального для Германии умеренного уровня централизации. Система «двух с половиной» партий и доминирующая роль федерального законодательства давали возможность сохранить внутреннюю стабильность. Однако размывание

межпартийного консенсуса и движение в направлении многопартийности иммиграционный кризис 2015 г., который может повториться в будущем, продолжающаяся полемика между сторонниками кооперативного и конкурентного федерализма и новая весьма противоречивая экологическая повестка в свете состоявшихся в сентябре 2021 г. выборов создают обстановку неуверенности.

ГЛАВА 2. УСТОЙЧИВОСТЬ ШВЕЙЦАРСКОГО КАНТОНАЛЬНО-ОБЩИННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Швейцарии как скромной по территории стране с чрезвычайно сложным рельефом (41 282 кв. км.), оказавшейся в близком соседстве с крупными моноэтническими государствами (Германией, Францией), была уготована судьба не только эффективно отстаивать свою независимость, но и стать общим домом для различных этносов, избравшим для этого форму конфедерации. Немаловажную роль в истории страны сыграло и то обстоятельство, что самый опасный сосед – Священная Римская империя германской нации, ввиду своего рыхлого конфедеративного устройства и геополитических трудностей не смогла осуществить аннексию независимых горных и равнинных анклавов. В то же время силу швейцарским кантонам прибавляли их экономическая самодостаточность и выгодное транзитное положение. Сами кантоны проявили должную управленческую гибкость: в их внутренней жизни сочетались элементы общинной демократии и умеренной олигархии. Это помогало стимулировать кантональное многообразие и закрывало путь к построению унитарного государства. Правда, внешние силы в лице французского императора Наполеона Бонапарта попытались навязать учрежденной им марионеточной Гельветической республике унитарное устройство, однако в 1803 г. император, убедившись

в том, что унитаризм противоречит швейцарским традициям и не несет внутренней стабильности, фактически вернул страну в конфедеративное прошлое. Был принят так называемый Акт о медиации¹, оставлявший для кантонов широкую свободу его интерпретации. Союзный принцип «был решительно отодвинут на задний план: он принимал на себя не только задачи, которые передавали ему кантоны, и притом с представленными ими для этого деньгами. Татзатцунг в качестве координирующего органа должен был попеременно собираться в шести кантонах...»².

Крах Французской империи вдохновил кантоны на отмену наполеоновского правового детища: 10 из 19 кантонов осуществили данную меру, одновременно созвав конфедеративный конвент в Цюрихе. С февраля 1814 г. началась разработка нового союзного акта. Параллельно с этим консервативная буржуазия захватила власть в Берне, Золотурне, Фрайбурге и Люцерне. В кантонах Швиц, Нидвалден, Ури, Цуг царили иные умеренно-центристские настроения – они хотели вернуться во времена Гельветической республики. **Страна оказалась на грани гражданской войны.** На долгий парламент, который заседал с 6 апреля 1814 г. по 31 августа 1815 г. был оказан нажим со стороны великих держав и разработан проект союзного договора, который консервативные кантоны встретили в штыки. Под угрозой раздела Швейцарии был разработан новый проект, принятый 9 сентября 1814 г.

Договор о союзе состоял из 15 статей³. В нем упоминались гражданские права, но полномочия центра были резко ослаблены по сравнению с Актом о медиации. Парламент мог собираться в трех наиболее значимых городах – Цюрихе, Берне и Люцерне. Единственное, что сплачивало союз, – общая армия.

¹ Act of Mediation. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Act_of_Mediation (дата обращения: 07.02.2019).

² Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 95.

³ Federal Treaty. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Treaty (дата обращения: 07.02.2019).

Июльская революция 1830 г. во Франции вдохновила либеральные силы в Швейцарии: по их инициативе в течение года 12 кантонов изменили свои конституции, ограничив власть аристократов и упразднив цензуру. Число политических изданий в течение 1830–1834 гг. возросло с 29 до 54. Были реорганизованы начальные школы, учреждены университеты в Цюрихе (1833) и Берне (1834). Однако консерваторы не сдавали свои позиции без боя. Например, в Базеле городская элита отказывалась предоставить равные избирательные права сельской округе. Ей не удалось вооруженным путем подавить стремление сельских жителей к самостоятельности – так что создание двух конкурирующих полукантонов стало реальностью.

В начале 1830-х гг. швейцарской общественностью начинает обсуждаться идея федеративного государства по образу и подобию США. Медик-либерал **И. П. В. Трокслер** из Люцерна предлагает план создания федерального парламента из 44 членов, федерального правительства в составе 5 министров и федерального суда. **Полномочия федерального центра были более ограниченными, чем они станут в недалеком будущем по Конституции 1848 г.** Не предусматривалось представительства кантонов на основе численности их жителей. Фактически предполагалось значительное влияние небольших консервативных кантонов из центральной части Швейцарии. Планировалось, что столицей станет Люцерн.

Однако план реформирования потерпел провал: либералы посчитали его недостаточно либеральным, а консерваторы – консервативным¹. Тем не менее заключительный этап **процесса протофедерализации стартовал**, и ускорителем его стали постепенно обострившиеся противоречия между католическими и протестантскими кантонами.

Ситуацию дестабилизировали события в кантоне Ааргау, сформированном в период наполеоновского господства из разных территорий. Кантональная конституция 1815 г. фиксировала равное представительство

¹ Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб. : Знание, 1900. С. 110–111.

католиков и протестантов в кантональном представительном органе, но в 1841 г. либералам удалось навязать нормы представительства согласно численности населения. Кантональный парламент нового, либерального состава распорядился о закрытии монастырей «как источников всех бед и кукловодов консервативных мятежей», что противоречило конфедеративному договору 1815 г. Католические кантоны выразили протест, но власти Ааргау пошли только на частичные уступки и вновь открыли лишь женские монастыри.

Поражение в одном месте католические силы компенсировали успехами в других местах. В кантоне Валэ в 1843 г., и в кантоне Люцерн парламент получил иезуитам заботу об образовании католических священников. Это стало мощным раздражающим фактором для либералов. Они не нашли поддержку на уровне федерального представительного органа, но отстранили от власти умеренных в кантоне Вод в западной части Швейцарии. Самое главное – **они организовали марш своих сторонников на Люцерни**, но потерпели поражение (185 человек было убито, 1785 – оказались в заключении).

Постоянная борьба, которая происходила внутри кантонов и между ними, была объяснима. Все эти территориально-административные единицы были очень разные и в религиозном, и в этническом отношении, по численности населения и площади территории. По состоянию на начало XX в. 60 % жителей Швейцарии были протестантами, 40 % – католиками, т.е. **полярные конфессиональные общины были примерно равны.** Причем «в половине кантонов католики и лютеране перемешаны почти в одинаковой пропорции». «В 15 кантонах, т.е. в большинстве из них, родной язык преобладающей части населения – немецкий, в 5 кантонах – французский, в одном – итальянский и в одном – любопытное рето-романское наречие, представляющее одну из форм романских языков». Резко различались кантоны и по численности населения: Цюрих и Берн насчитывали до полумиллиона жителей, Гларус, Ури и Швиц – от 20 до 30 тыс. Если говорить о площади территории, то Берн и Граубюнден имели до трех тысяч квадратных миль

каждый, а Женева и Цуг – около 100 квадратных миль¹. Наконец, сильно отличалось внутреннее устройство кантонов. Немцы относились к управлению «ревниво и недоверчиво» и использовали прямое народоправство в виде ежегодных сходов, а французы, будучи «менее демократичны» и «склонны следовать руководству правителей», опирались на представительную демократию².

Однако самое главное – кантоны не желали ни в коей мере поступаться своей самостоятельностью. Один из современников-радикалов писал не без сарказма в связи с этим: «Наши предки знали только долины, территории, местности и земли отечества, старые же новаторы в наших главных городах, главных местечках и главных селах, захватив в свои руки власть, превратили кантоны в государства, а их правительства в верховных владык, швейцарскую федерацию – в союз государств, в котором великие державы: Ури, Цуг, Золотурн и Шаффгаузен, держат себя приблизительно так же, как кабинеты России, Австрии, Пруссии и Англии, желая состоять друг с другом лишь в международном договоре, составлять союз лишь на основании международного права»³.

При таком положении вещей создание унитарного государства было невозможно. С другой стороны, многовековая страна-конфедерация с наступлением промышленного капитализма уже не отвечала потребностям времени – хотя бы для обеспечения привычной транзитной торговли в центре Европы, не говоря уже о развитии новых сфер экономики. Непосредственным сильным побудительным мотивом для консолидации средневекового союза кантонов стала борьба с католическим сепаратизмом и предотвращением длительного гражданского конфликта.

¹ Мижуев П. Г. Главные федерации современного мира. СПб. : Г. Ф. Львович, 1907. С. 78–79.

² Лоуэлль А. Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы. М. : Издание С. Скимунта, 1905. С. 392–395.

³ Цит. по: Курти Т. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб. : Знание, 1900. С. 112.

Весьма спорным является вопрос, кто провоцировал гражданскую войну? Католики явно защищались, стремясь восстановить статус-кво. Они предполагали для неповторения протестантской агрессии «отобрать у реформистских кантонов регионы, которые позволили бы католикам образовать внутри Конфедерации сплошную территорию. Радикалы, напротив, хотели войны, чтобы после усмирения консервативных сил претворить в реальность государство современного типа»¹.

Летом 1847 г. в союзном представительном органе в Берне католические кантоны заявили о своем намерении выйти из союза, если не будут восстановлены монастыри в Ааргау, не уступят по вопросу об иезуитах и не откажутся от фактических изменений Договора 1815 г. Радикал-протестанты, которые после выборов в Сент-Галлене добились большинства в татзатцунге, пошли на обострение ситуации. Через контролируемый ими комитет в составе Оксенбейна (Берн), Фуррера (Цюрих), Мунцингерна (Золотурн), Неффа (Сент-Галлен), Керна (Тургау), Лувини (Тичино), Дрюэ (Ваатланд) они сосредоточили все управление у себя и решили привести диссидентствующие кантоны к покорности. В ходе короткой 25-дневной кампании войсками генерала Дюфура, затем и Валлис сдались на капитуляцию и борьба закончилась»². Жертвы оказались минимальны – 86 убитых и 500 раненых.

Оперативно был рассмотрен вопрос о конституционном переустройстве. Из всех точек зрения возобладала самая радикальная. **Конституционная комиссия** из 14 членов, в которой докладчиками были профессиональные юристы Э. Дрюэ и И. Керн, будущие второй председатель Правительства и председатель нижней палаты Парламента, менее чем за месяц подготовила конституционный проект, который был разослан кантонам. 6 июня 1848 г. он был принят 72,8 % голосов швейцарцев и большинства кантонов, а 12 сентября

¹ Рейнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 106.

² Эдэмс Ф. Швейцария и ее учреждения. СПб. : Тип. С. В. Волпянского, 1893. С. 26.

обнародован ¹. Иными словами, в отличие от других федераций, для Швейцарии процедура конституционного закрепления не была обременена особенными трудностями.

Федеральные выборы в новый орган власти – Национальный совет, который являлся нижней палатой общешвейцарского Федерального собрания, прошли по норме представительства 1 депутат от 20000 населения между 1 и 27 октября 1848 г. На них **левые (свободные) радикалы** завоевали 79 из 111 мест (58 % голосов), но были в незначительной мере представлены и другие политические силы: либеральные центристы, правые католики, правые евангелисты, левые демократы². Верхняя палата – **Совет Кантонов**, состояла из 44 членов (по 2 от каждого из 22 кантонов). Совместными усилиями обеих палат в ноябре 1848 г. было создано правительство – **Федеральный совет** в составе 7 членов, каждый из которых имел свой участок работы, а должность председателя замещалась ежегодно путем ротации. Например, первым председателем (президентом страны) стал И. Фуррер, и он одновременно получил под свой контроль политический департамент. М.-Й. Мунцингер в течение двух лет ведал финансовым департаментом. Д.-Э. Дрюи курировал в первый год своей работы в совете департамент полиции и юстиции. У. Оксенбейн 6 лет (до своего изгнания из правительства в 1854 г., поскольку потерял доверие и радикалов, и консерваторов) возглавлял военный департамент. У. М. Нефф, в течение 4 лет ведавший департаментом почти строительства, прослужил в правительстве рекордный срок – 27 лет, добровольно подав в отставку в 1875 г. Ф. Фрей-Эрозе 5 лет отвечал за департамент торговли и пошлин. С. Франчини – отец швейцарской статистики и единственный представитель итальянской общины, в течение всех 8 лет в правительстве отвечал за один и тот же участок работы – департамент внутренних дел³.

¹ 1848 Swiss constitutional referendum. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1848_Swiss_constitutional_referendum (дата обращения: 17.07.2020).

² Swiss Federal Constitution 1848. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_Federal_Constitution (дата обращения: 26.08.2021).

³ Федерализм : учеб. словарь / под ред. А. Д. Гулякова. Пенза : Изд-во ПГУ, 2016. С. 76, 129, 181–182.

Примечательно, что взаимоотношения между исполнительной и законодательной властью в Швейцарии игнорировали парламентскую традицию в том смысле, чтобы палаты избирали правительство, но не могли отстранить его от власти, с другой стороны – правительство не могло распустить палаты. Это, несомненно, придавало государственному механизму известную гибкость¹.

Подводя итог процессу создания швейцарского федеративного государства (рисунок 20), следует обратить внимание на его **длительность, явные медленные темпы** (особенно на первых этапах), резкое ускорение во второй половине 1847 г. и **известную незавершенность**. В Швейцарии сложилось децентрализованное, но все же федеративное государство. «Кантоны, которые согласились сформировать эту новую федерацию, остались суверенными в отношении почти всех важных полномочий»².

В Конституции страны фиксировались цели союза: «провозглашение независимости Отечества, поддержание спокойствия и порядка, защита свободы и прав своих членов и содействие их общему благополучию». Подчеркивалось, что федеративный центр предоставляет гарантии кантональным конституциям при ряде условий (отсутствие противоречий с федеральным Основным законом, соблюдение норм республиканской представительной демократии, принятие в результате народного волеизъявления большинством голосов (ст. 6)).

Провозглашалась идея раздельного суверенитета в духе Конституции США при передаче всех остаточных полномочий кантонам (ст. 3). При этом с особой тщательностью описывались оборонные полномочия федерального центра, напоминавшие о неустойчивости внутривнутриполитической ситуации (ограничения на размер воинских контингентов кантонов, способ формирования федерального войска, его обучение, снабжение).

¹ The Historical Evolution. Political Institutions / Transl. from the Fr. by Helmuth A. Lindemann, James Emmons. Lausanne : Swiss office for the development of trade, Cop, 1982. P. 53.

² Fleiner T. Current Situation of Federalism in Switzerland // Revista d'Estudis Autonomics I Federals. 2009. № 9. P. 53.

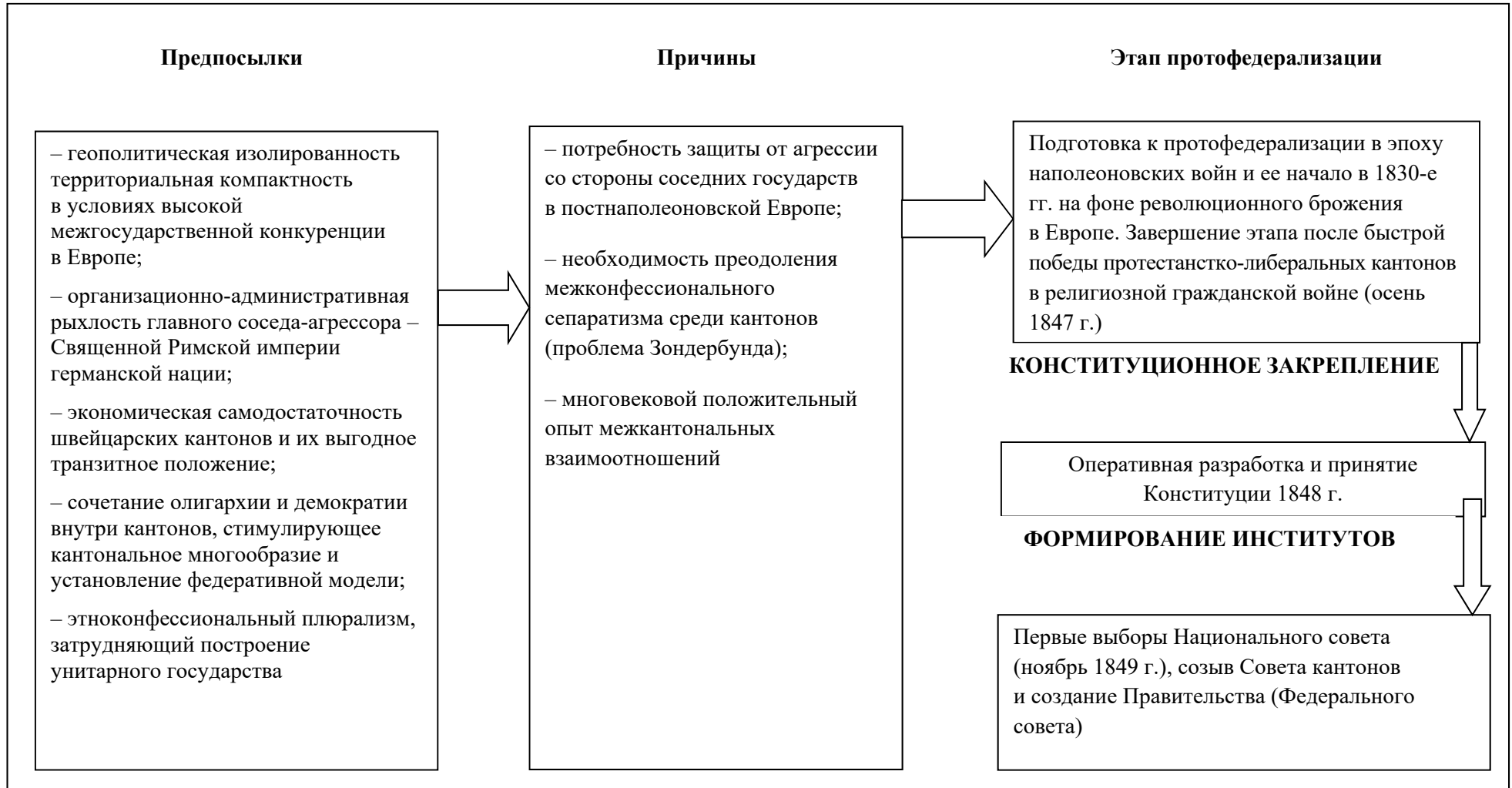


Рисунок 20 – Схема процесса учреждения Швейцарии как федеративного государства

Хозяйственные полномочия федерации касались возможной постройки общественных сооружений, взимания таможенных пошлин, почтового дела, чеканки монеты, введения единых мер и весов. **Весьма осторожно конституционный документ обходился с правами кантонов, допуская достаточно большую степень их самостоятельности** (чего, скажем, не встретишь в Конституции США 1787 г. или Британском Акте о Северной Америке 1867 г.). С одной стороны, «кантонам запрещается заключать союзы и политические договоры», но, с другой стороны – «или представляется право заключать между собой соглашение по предметам сотрудничества в области законодательства, судопроизводства и управления (ст. 7)...».

В виде исключения за кантонами остается право заключать договоры с иностранными государствами по вопросам государственного хозяйства, соседских отношений и полиции» (ст. 9). При этом изменилась и страхующая федеративный центр оговорка: «Официальные отношения между кантонами и иностранными правительствами, а также их представителями поддерживаются при посредстве Федерального совета. Однако по вопросам, указанным в ст. 9, кантоны могут непосредственно поддерживать отношения с местными властями и должностными лицами иностранного государства¹».

Дальнейшее развитие Швейцарии пошло по пути постепенного укрепления централизаторских начал (но весьма умеренного) и демократизации. Это движение в корне отличалось от динамичных центростремительных тенденций в США в течение первых полутора веков, а сам швейцарский федерализм весьма существенно не совпадал с американской моделью федеративных отношений, в связи с чем известный юрист Дж. Созер-Холл эти различия назвал «социологическими» и объяснил их небольшими размерами страны и устоявшимися традициями².

В самом деле хотя швейцарский федерализм и сформировался «снизу», как и американский, у кантонов не было чрезмерной тяги к объединению. У них сложилась лишь многовековая привычка к сотрудничеству, но не было сильной потребности к окончательной консолидации. Ослабление децентрализаторских начал происходило постепенно (рисунок 21).

¹ Соломонова С. А. Федеральная конституция Швейцарии 1848 г. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2005. № 3. С. 167–181.

² Sauser-Hall G. The Political Institutions of Switzerland. Zurich, 1946. P. 208.

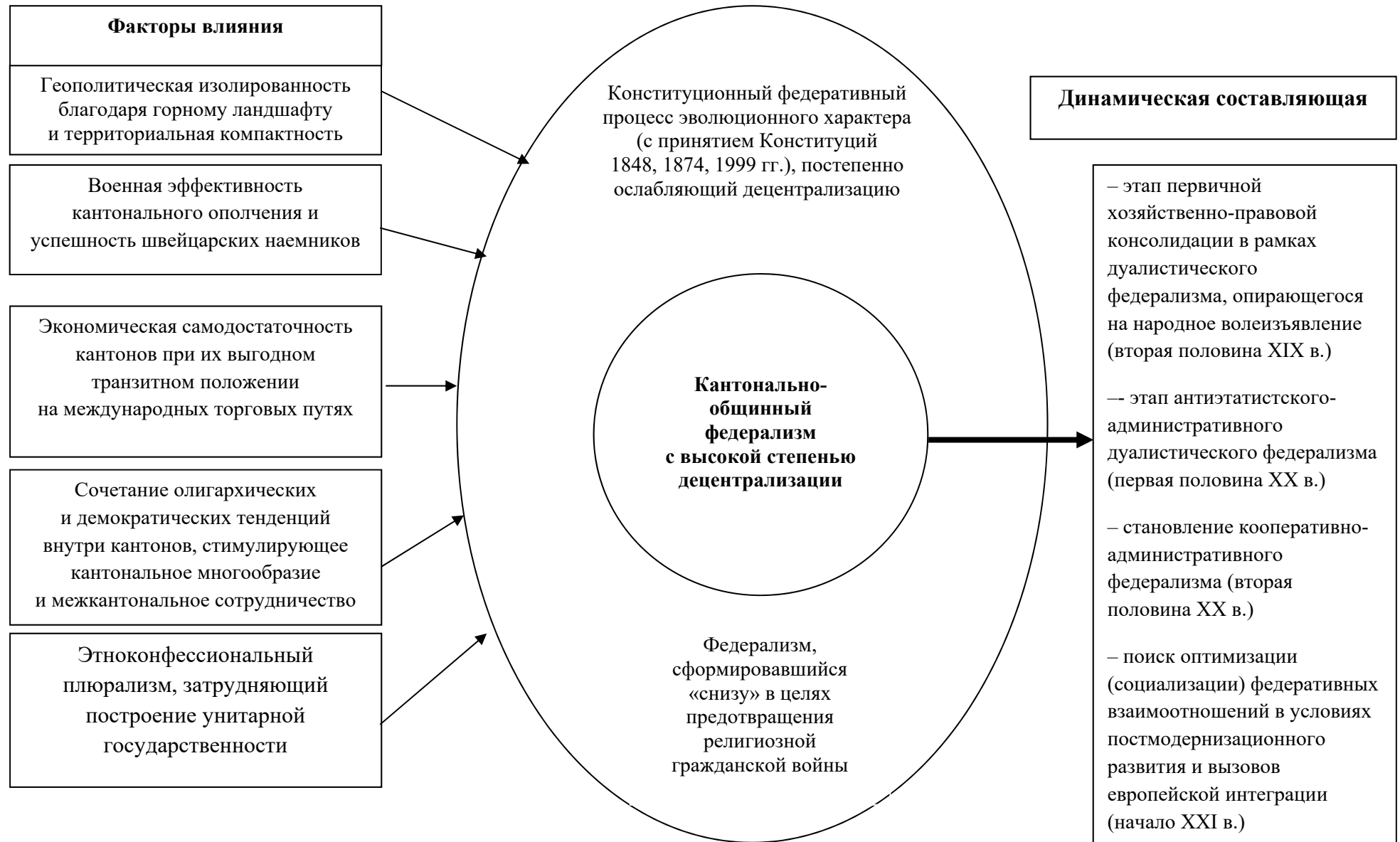


Рисунок 21 – Схема модели швейцарского федерализма

У этого кантонально-общинного федерализма не было мощных стимулов к быстрой трансформации. В то же время существовал этноконфессиональный плюрализм, который сдерживал центростремительный вектор развития.

На первом этапе (вторая половина XIX в.) получила развитие хозяйственно-правовая консолидация и параллельно с этим усилились демократические начала в конституционно-правовом строе страны.

В 1849 г. была образована единая почтовая служба, в 1850 г. учреждена единая валюта, а внутренние таможенные пошлины упразднены. В 1854 г. каналы и дороги перешли под федеральный контроль. Наблюдалась удивительная картина создания сотни банков в разных уголках маленькой страны¹. Развернулось железнодорожное строительство.

В 1865 г. частичный пересмотр кантональной конституции в Цюрихе ввел в действие народную инициативу (10 000 избирателей могли потребовать изменения конституции). В 1869 г. последовало утверждение обязательных референдумов для всех изменений конституции и всех законов. Кантональное правительство стало избираться непосредственно жителями, а не представительным органом. Был осуществлен переход к прогрессивному налогообложению.

Между тем попытки пересмотра федеральной Конституции 1848 г. в 1871 и 1872 гг. потерпели провал. Всенародное голосование 12 мая 1872 г. показало, что лобовая атака сторонником централизации потерпела провал (13 кантонов высказались против и лишь 4 – за). Но все же в 1874 г. «народом был одобрен новый проект пересмотра, более приятный сторонникам кантональной независимости»².

Структура 1874 г. конституции осталась прежней, но в ее трех главах появились новые или уточненные статьи. Например, в ст. 18, в которой раньше фиксировала только обязанность военной службы для каждого швейцарца, теперь упоминались вопросы социальной поддержки

¹ Фейт Н. Тайная деятельность швейцарских банков. М. : Прогресс, 1986. С. 47.

² Эдэмс Ф. Швейцария и ее учреждения. СПб. : Тип. С. В. Волпянского, 1893. С. 29.

бывших солдат, сохранения в их руках личного оружия, освобождения от военной службы швейцарцев в связи с уплатой или специального налога. **Главным же новым веянием стало расширение полномочий федерального центра.** Он получил право распоряжаться природными ресурсами, регулировать вопросы труда, азартных игр.

Весьма подробно регламентировались вопросы школьного дела и религиозных прав. Статья 27 вменяла в обязанность кантонов заботиться о начальном обучении – обязательном и бесплатном. «Государственные школы должны быть открыты для посещений последователей всех вероисповеданий, без нарушения каким бы то ни было образом их свободы совести или веры. Союз примет необходимые меры против кантонов, которые будут не исполнять это обязательство»¹. Статья 49 в деталях расписывала неприкосновенность свободы совести и веры.

Запрещались принуждение к исповедованию какого-либо религиозного учения, религиозные наказания, дискриминация в гражданских и политических правах. «Никто не обязан платить налогов, сбор от которых специально определен и предназначен на покрытие издержек по культуре религиозного общества, к которому он не принадлежит. Дальнейшее приведение в исполнение этого принципа остается в ведении союзного законодательства»².

Параллельно с этим новой Федеральной Конституции 1874 г. также был прописан **референдум**: все федеральные законы могли проходить через него по требованию 30 тыс. швейцарцев или 8 кантонов. В 1891 г. была введена **народная инициатива**, обязывающая представительный орган власти рассмотреть тот или иной вопрос или законопроект в случае поддержки его более 50 тыс. граждан.

¹ Современные конституции : сборник действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / пер. под ред. и со вступит. очерками В. Т. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 323.

² Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / пер. под ред. и со вступит. очерками В. Т. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 332–333.

В XX в. центростремительный вектор в развитии государства сохранился, но реализовывался он чисто эволюционно, без особых неожиданностей и ускорения. Швейцария находилась на этапе дуалистическо-административного федерализма. Ее партийно-политическая система получила логическое развитие с исчезновением обременительной и неоправданной монополии свободных (радикальных) демократов – инициаторов создания федерации в 1848 г. В конце XIX в. возникают Католическая народная партия (с 1912 г. – Швейцарская консервативная народная партия) и Социал-демократическая партия Швейцарии. Введение после всенародного опроса в октябре 1918 г. выборов в нижнюю палату парламента на пропорциональной основе почти вдвое снизило представительство свободных демократов. В Федеральном совете (правительстве) консервативные католики укрепили свои позиции, а позже туда вошел представитель Партии крестьян и бюргеров. Так постепенно формировалась нынешняя четырехпартийная система страны – весьма адекватная конфигурация партийно-политических сил в условиях этнически-религиозного плюрализма. Разумеется, швейцарцы при многообразии интересов кантонов не могли создать двухпартийную систему по образу и подобию США, но и партийно-политической нестабильности Веймарской Германии им удалось избежать.

«Швейцария накануне Первой мировой войны оставалась обществом исключительно интровертным. Рядовой швейцарец продолжал идентифицировать себя исключительно со своей общиной, максимум – со своим родным кантоном, тогда как политическая и промышленная элита в Берне и Цюрихе, вооружившись новейшими политическими доктринами и мифами, образовала своеобразный "властный картель"... Бернская политбюрократия и исконный мир швейцарского общинного жителя во многом оставались непересекающимися мирами»¹.

Швейцарские элиты были консервативно, антиэтатистски настроены. Они фактически проигнорировали волю всенародного опроса 1925 г. о

¹ Петров И. Очерки истории Швейцарии. Екатеринбург : Б. и., 2006. С. 539.

создании системы страхования по старости и на случай потери кормильца (система была реализована только после еще одного плебисцита в 1947 г.). Долгое время не пускали они в исполнительную власть социал-демократов, хотя те стали в 1935 г. крупнейшей фракцией в парламенте¹.

В то время как в ведущих странах Европы и даже США были вынуждены экспериментировать с отдельными элементами государственного регулирования (особенно в годы Великой депрессии 1929–1938 гг.) при господствовавших долгое время во власти приверженцах классического либерализма, отсутствии массового производства и обширного класса наемных работников, в Швейцарии сложился **антистатический федерализм**. Одновременно этот федерализм был **административным**, т.е. до сих пор кантоны имеют практически неограниченные усмотрения в исполнении федеральных законов и создании своих систем управления².

Центростремительные процессы несомненно активизируются после Второй мировой войны. В условиях научно-технического прогресса «компетенция союза постепенно распространялась на законодательства об атомной энергии (ст. 24), об учреждении и использовании автомобильных дорог (ст. 22а), об охране человека и окружающей его среды (ст. 24е), об устройстве газовых и нефтяных промыслов (ст. 25 и др.)³. Параллельно с этим усиливается регулирующая роль государства, и по данному вопросу проводятся референдумы в 1964 и 1970 гг. Социальная политика, первоначально протестированная на уровне кантонов, после Второй мировой войны переходит и на федеральный уровень. Формируется модель **кооперативного федерализма**⁴, но в нем сохраняется

¹ Райнхардт Ф. История Швейцарии. М. : Весь мир, 2013. С. 114–115.

² Devolution of powers in Switzerland and Belgium. URL: <https://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/DeVol.ution-of-Powers-in-Switzerland-and-Belgium-July-2013.pdf> (дата обращения: 06.12.2016).

³ Ираскова В. Особенности конституционного развития Швейцарии : автореф. ... канд. юрид. наук. Л, 1982. С. 9.

⁴ Church C, Dardanelly P. Switzerland: Historical Dynamics and Contemporary Realities. URL: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Europe/church_and_dardanelli.pdf (дата обращения: 26.08.2020).

составляющая административного исполнения решения центра со стороны кантонов и коммун¹.

Вопрос о принятии новой конституции, поставленной в повестку дня еще в 1960-е гг., показывает в случае с швейцарским социумом, на сколько этот процесс может быть длительный. «В 1965 г. обе палаты согласились с необходимостью полного пересмотра... в 1978 и 1985 гг. публиковались проекты новой Конституции... В 1987 г. Федеральное собрание постановило полностью пересмотреть Федеральную Конституцию и поручило Федеральному совету представить ее проект»². Однако последний, прежде тормозивший кардинальное обновление основного закона страны, в новых условиях начавшегося отставания темпов экономического роста и в связи с желанием подключиться к евроинтеграции в 1990-е гг., переменял свою точку зрения. После активного обсуждения со стороны партии, профсоюзов, бизнеса в 1999 г. был принят новый конституционный документ³. При этом «коренных изменений в конституционном регулировании общественных отношений не произошло»⁴.

Этот объемный документ в составе 196 статей имеет отчетливую социальную направленность. Конституция сохраняет высокую степень самостоятельности за кантонами: они в соответствии со ст. 3 суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной конституцией, они осуществляют все права, которые не переданы Союзу.

Чисто формально за кантонами оставлено не так уж и много правомочий, которые касаются культуры (ст. 69), культурного и национального наследия, полицейских сил (ст. 52), молодежной

¹ Olinger H., Armingeon K., Bonoli G., Beriozzi F. Switzerland: The marriage of Direct Democracy and Federalism // Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences / ed. by Obinger H., Liebried and Castles F. G. Cambridge, 2005. P. 263.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. Т. 3: Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Изд-во БЕК, 1997. С. 422.

³ Авраменко С. Л. Новая Конституция Швейцарской Конфедерации: право и современность // Государство и право. 2001. № 7. С. 77–78.

⁴ Страшун Б. А. Швейцария. Швейцарская конфедерация. Вводная статья // Конституции государств Европы / под. общ. ред. и со вступит. ст. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. С. 534.

политики (ст. 68), образования (ст. 70), взаимоотношений церкви и государства (ст. 72).

Перечень сфер федеральной ответственности гораздо более обширен и включает внешнюю и оборонную политику (ст. 54, 184, 58–60), таможенные пошлины (ст. 101), вопрос об иностранцах и натурализации (ст. 121 и 38), железнодорожное и воздушное сообщение (ст. 87), ядерную энергетику (ст. 90), банковское дело и конкуренцию (ст. 98 и 96), экономическую и денежную политику (ст. 103 и 99), защиту потребителей (ст. 97), статистику (ст. 65), алкоголь и азартные игры (ст. 105, 106).

Однако самыми весомыми являются совместные полномочия: либо те, которые центр и кантоны полностью делят между собой, например, энергетика (ст. 89), сельское хозяйство (ст. 104), налогообложение (ст. 128), пенсионное дело (ст. 111, 112), гражданское и уголовное право (ст. 122, 123), или те, где законодательствует федеральный центр. Решения исполняют кантоны: торговля и промышленность (ст. 94, 95), гражданская оборона (ст. 61), транспорт (ст. 87), страхование от несчастных случаев (ст. 117). В то же время федерация оказывает помощь кантонам в отношении регулирования трудовых и жилищных отношений (ст. 108, 110), профессиональной подготовки (ст. 98), поддержки спорта (ст. 68)¹.

Швейцария имеет сложный этнический состав: здесь существуют 17 немецкоязычных, 4 франкоязычных кантонов, 1 – итальяноязычный, 1 – трехязычный субъекты федерации. Федеративное устройство способствует защите этнических интересов: «...федеральные власти обычно используют свои полномочия осторожно, так как не хотят задеть без надобности самосознание и самоуважение кантонов... Федеральное правительство всегда стремится к консенсусу перед тем, как предложить новые законы или новую политику. Оно старается принимать политические решения в соответствии с интересами кантонов»².

¹ Church C. The Politics and Government in Switzerland. Basingstoke, 2003.

² Fleiner Th. Switzerland Constitution of the Federal State and the Cantons Federalism and Multiethnic States. The case of Switzerland. Friborg, 1996. P. 75.

Существует мнение, что Швейцария – это искусственное соединение осколков Восточной Франции, Южной Германии, Западной Австрии и Северной Италии¹. В ее государственной Конституции традиционно значимую роль играли культурно-конфессиональные, а после Второй мировой войны – все больше этнолингвистические различия².

Некоторые называют кантонально-общинный федерализм конфедеративным. Этот тип государственности «складывается из достаточно четкого распределения компетенций в треугольнике «центр-кантоны-общины». Если центр ограничен в принятии решений кантональными органами власти, то последние в свою очередь во многом зависят от позиции общин. На уровне общественного сознания отмечается следующая закономерность: «когда у швейцарца спрашивают общину, потом – кантон, и уже после всего этого – страну»³.

Несмотря на преобладание централизаторских тенденций в современном государстве, швейцарская модель федерализма прекрасно чувствует себя в условиях постмодернизационных процессов. Механизм функционирования швейцарского федерализма предусматривает деликатные отношения между центром и кантонами (рисунок 22).

Сбалансированная центральная власть, в которой высший исполнительный орган и высший законодательный орган не имеют доминирования друг над другом, гибко взаимодействует с кантонами и полукантонами.

¹ Schmitt N. Switzerland // Federalism and Civil Societies: An International Symposium. Föderalism-Studien. Vol. 14. Baden-Baden, 1999. P. 335.

² Erk J. Swiss Federalism and Congruence // Nationalism and Ethnic Politics. 2003. Vol. 9, № 2. P. 50–74.

³ Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / под ред. В. Я. Швейцера. М. : Весь мир, 2009.



Рисунок 22 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Швейцарии

В этой федеративной парламентской республике коллективное правительство – Федеральный совет, соединяет функции правительства и во многом главы государства, осуществляя свои управленческие функции коллегиально, на ротационной основе. Малая (верхняя) палата парламента имеет равное представительство кантонов и равные права с нижней палатой 20 кантонов и 6 полукантонов воспринимаются в официальной юридической жизни как полноценные субъекты.

Они имеют свое гражданство, право законодательной инициативы в общенациональном парламенте, собственные конституции, адекватность которых на соответствие конституционному строю оценивает Федеральное собрание.

Власть в кантонах организована максимально демократично. В некоторых из них практикуется институт ландсгемайнде – собраний избирателей, на которых принимаются ключевые (в том числе и кадровые) решения. «По общему правилу, кантональное правительство представляет собой аналог Федерального совета Швейцарии... Практически во всех кантонах члены правительства избираются народом.

Такой порядок формирования правительств обеспечивает сильную позицию исполнительной власти по отношению к кантональным парламентам»¹. «...единство государства обеспечивается... путем организации горизонтальных связей властных структур кантонов (таких, например, как Конференция кантональных правительств или Конференция руководителей кантональных полицейских департаментов и т.п.)». Здесь «между органами власти всех уровней развиваются множественные, в том числе и неофициальные, федерально-кантональные, кантонально-муниципальные и даже муниципально-федеральные связи, при четком

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Изд-во БЕК, 1997. С. 471.

закреплении предметов ведения центральной власти, выступающей, преимущественно, в роли арбитра»¹.

В настоящее время функционирует не менее 15 предметных межкантональных конференций со своим собственным секретариатом и правилами принятия решения (путем консенсуса или большинством голосов). Старейшая среди них – в области образования, была учреждена в 1897 г. Трехсторонняя конференция федерального центра, кантонов, гродов и общин собирается дважды в году с 2001 г., обсуждая вопросы агломерации, а с 2017 г. – тему сельских и горных территорий. С 2008 г. открылась конституционная возможность для обязывающей федерально-кантональной координации по просьбе по крайней мере 18 кантонов².

По степени правовой унификации, по оценкам экспертов, он занимает самую нижнюю позицию среди федеративных государств Европы и Латинской Америки (т.е. степень ее унификации меньше, чем у Австрии, Германии, России, но выше, чем Австрии, Канады, США)³.

В правовой системе Швейцарии сильной федеральной компонентной являются Уголовный кодекс 1942 г. и Швейцарский гражданский 1907 г. и целый ряд федеральных законов в области энергетического, экологического права, социального страхования, общих вопросов трудового права⁴.

Судебный федерализм в Швейцарии имеет интегрированно-дуалистический характер. Иными словами, федеральные и кантональные суды представляют из себя единое целое во главе с Федеральным судом, но вместе с тем в последнее время появился целый ряд специализированных

¹ Ваганов Ю. Н. Современное конституционное развитие Швейцарской Конференции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

² Scharel A. Switzerland Self-rule Institutional Depth and Policy Scope. URL: <https://www.arjanschakel.nl> (дата обращения: 01.12.2021).

³ Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam, M. Reinmann. New York ; London, 2014. P. 33, 39, 42, 460.

⁴ Сравнительное правоведение. Национальные правовые системы. Т. 2. Правовые системы Западной Европы / под ред. В. И. Лафитского. М. : Институт законодательств и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2012. С. 276–291.

федеральных судов: с 2004 г. – Федеральный уголовный суд, с 2007 г. – Федеральный административный суд, с 2009 г. – Федеральный патентный суд.

Существует мнение, что «судебную систему Швейцарии нельзя признать полностью независимой от других ветвей власти». Здесь «Конституция не гарантировала абсолютной организационной, юридической и экономической самостоятельности звеньев судебной системы "по вертикали"»¹. В Швейцарии отсутствует принцип несменяемости судей. Государственные органы устанавливают рабочее время судьи, зарплату. Ежегодно Федеральный суд направляет Федеральному собранию (парламенту) отчет о своей деятельности. Система комплектования судов основана на выборах. Срок полномочий судей в кантонах – от 1 года до 10 лет, федерального судьи – 6 лет².

Высший судебный орган – Федеральный Суд, состоит из 38 судей. Они, как и члены правительства, избираются парламентом и распределяются по семи отраслевым палатам (публичного, гражданского, уголовного, социального права). В компетенцию суда входит рассмотрение споров между кантонами, кантонами и федерацией, а также жалоб граждан на нарушение конституционных прав. Федеральный суд выступает также в качестве высшей кассационной инстанции по гражданским, уголовным и административным делам, рассматривая жалобы на приговоры высших судов кантонов. Однако правом конституционного ревью он не обладает³. Отсутствие конституционного правосудия в его американском или европейском варианте швейцарские правоведы объясняют особенностями исторического развития страны и нежеланием в связи с этим кантонов усиливать каким-либо образом централизацию на федеральном уровне. Другой аргумент швейцарских специалистов – наличие института народной

¹ Пилипенко Ю. С. Судебная система Швейцарии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 3.

² Пилипенко Ю. С. Судебная система Швейцарии : автореф. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2001. С. 4, 10.

³ Federal Court of Switzerland. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Supreme_Court_of_Switzerland (дата обращения: 25.04.2019).

инициативы, в связи с чем любое вмешательство в систему права могло бы трактоваться как намерение изменить волю народа¹.

На политическом поле предсказуемо функционируют четыре ведущих партии, которые адекватно представлены в Федеральном совете (правительстве). Кстати, состав этого органа стабилен. «Будучи однажды назначены на министерский пост, федеральные советники, как правило, всегда вновь получают этот же пост при очередном формировании правительства, если желают остаться в его составе»². В среднем они могут пребывать в своей должности 10–12 лет. «Известны среди них и рекордсмены: К. Сменк находился в составе Совета 32 года (1864–1895), Г. Мотта – 28 лет (1912–1940), Ф. Этгер – 26 лет (1934–1959)»³.

Параллельно с этим швейцарскому социуму удалось сохранить свой уникальный демократизм, чего уже давно нет в крупных странах Запада. «В 1921 г. был введен референдум по вопросу о присоединении Швейцарии к международным договорам; в 1949 – институт абrogантивного референдума по срочным федеральным законам; в 1987 г. – требование принятия изменений в Конституцию Швейцарской Конфедерации посредством "двойного вотума" (большинством голосов народа и большинством голосов населения кантонов)»⁴.

Здесь, например, отточен механизм народной инициативы, для выдвижения которой в настоящий момент достаточно создать комитет из семи граждан и собрать в течение 18 месяцев не менее 100 тысяч подписей. Возможно, эффективность народной инициативы не столько уж высока,

¹ Пилипенко Ю. С. Судебная система Швейцарии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2001. С. 12.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 3: Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Изд-во БЕК, 1997. С. 456.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 3: Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Изд-во БЕК, 1997. С. 458

⁴ Кочерга А. В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 2008. С. 13.

поскольку было принято только 18 из выдвинутых 174 предложений¹. Однако она позволяет использовать процедуру публичных обсуждений. Вместе с рациональным консерватизмом швейцарцев, их приверженностью к нейтралитету и нежеланием участвовать в евроинтеграции это страхует небольшое федеративное государство в центре Европы от всяких неожиданностей, делая его более устойчивым к вызовам глобализации.

Как отмечается в международном исследовательском проекте, федеративные отношения в Швейцарии крайне централизованы в законодательной сфере, но сильно децентрализованы в их административном исполнении (таблица 13).

Таблица 13 – Экспертная оценка степени централизации/децентрализации в Швейцарии (1850, 2010 гг.)²

Сферы регулирования	Законодательное регулирование		Административное регулирование	
	1850 г.	2010 г.	1850 г.	2010 г.
1	2	3	4	5
Сельское хозяйство	7	2	7	6
Гражданство и иммиграция	5	2	6	5
Культура	7	5	7	6
Денежное обращение	2	1	–	1
Оборона	3	1	5	2
Экономическая активность	6	2	7	5
Начальное и среднее образование	7	6	7	7
Высшее образование	6	5	7	5
Выборы и голосование	6	4	6	5
Трудовые отношения	7	3	7	6

¹ Setala M., Schiller T. Citizen's initiatives in Europe: procedures and Consequences of Agenda Setting by Citizens. 2012. P. 253.

² Dardanelli P., Mueller S. Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010 // Publius : The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1). P. 138–165.

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5
Защита окружающей среды	7	3	7	5
Внешние отношения	2	2	2	2
Финансы и ценные бумаги	7	2	7	3
Здравоохранение	7	4	7	6
Языковая подготовка	6	5	6	6
Гражданское право	7	2	6	6
Уголовное право	6	2	6	5
Правоприменительная деятельность	6	5	6	6
Средства массовой информации	6	1	7	1
Природные ресурсы	7	3	7	6
Социальное обеспечение	7	2	7	6
транспорт	6	2	7	4

Примечание.

Число баллов означает следующие ситуации:

- 1 – исключительное регулирование федеральным правительством;
- 2 – почти исключительное регулирование федеральным правительством;
- 3 – преимущественное регулирование федеральным правительством;
- 4 – регулирование осуществляет частично федеральное правительство, частично – субъекты федерации;
- 5 – регулирование осуществляют преимущественно субъекты федерации;
- 6 – регулирование осуществляют почти исключительно субъекты федерации;
- 7 – регулирование осуществляют исключительно субъекты федерации.

С точки зрения законотворческих функций Швейцария более централизована, чем Канада. В плане административного воплощения регулирования Швейцария в такой же степени децентрализована, как и Германия¹.

¹ Dardanelli P., Mueller S. Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010 // Publius : The Journal of Federalism. 2019. № 49 (1). P. 138–165.

Примечательно, что в Швейцарии за последние свыше 150 лет (до начала 1990-х гг.) было 147 обязательных и 103 факультативных референдумов, за более чем столетие было выдвинуто 104 народных инициатив¹. «В 1921 г. был введен референдум по вопросу о присоединении Швейцарии к международным договорам; в 1949 г. – институт аброгативного референдума по срочным федеральным законам; в 1987 г. – требование принятия изменений в Конституцию Швейцарской конфедерации посредством "двойного вотума" (большинством голосов народа и большинством голосов населения кантонов)»².

Сочетание объективных и субъективных факторов позволило крохотной Швейцарии не только сохранить независимость и легитимизировать нейтралитет, но и построить чрезвычайно оригинальную модель федерализма, не похожую ни на англоязычные переселенческие федерации, ни на соседнюю Германию. Опираясь на многовековое конфедеративное прошлое, швейцарские кантоны в период обостряющейся идейно-политической борьбы после европейской революции 1830–1831 гг. сумели в ходе завершения в 1847 г. этапа протофедерализации избежать кровопролитной и затяжной религиозной гражданской войны и чрезвычайно оперативно разработать Конституцию 1848 г. Созданная усилиями «снизу» кантонально-общинная модель федерализма с высокой степенью децентрализации, лидирующими позициями федерального парламента и неповторимым в мировой практике коллективным органом высшей исполнительной власти подвергалась неоднократной конституционной коррекции (в 1874 и 1999 гг.) в направлении постепенного усиления централизаторских начал. При этом, как и в Германии, не имея желания создавать развитый госаппарат, федеральные власти использовали методы

¹ Frey B. S., Bohnet I. Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland // Publius. 1993. Vol. 23, № 2. P. 72–73.

² Кочерга А. В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 13.

административного федерализма, частично передоверяя исполнение своих функций субъектам.

Пройдя этапы дуалистического федерализма в связи с хозяйственно-правовой консолидацией второй половины XIX в. и контрпродуктивным антиэтатизмом первой половины XX в., Швейцария перешла после Второй мировой войны к более социально полезной политике кооперативного федерализма, от которой не отказывается и в начале XXI столетия вопреки внешнему давлению со стороны Евросоюза. Залогом рационального поведения швейцарских властей являются такие широко распространенные демократические явления государственной жизни, как референдум и народная инициатива. Кроме того, максимально демократичная организация власти в кантонах и общинах при интенсивных горизонтальных и вертикальных межкантональных, федерально-кантональных, кантонально-муниципальных и даже муниципально-федеральных связях делает швейцарскую модель федерализма особо привлекательной и полезной для изучения как в теоретическом, так и практическом плане.

ГЛАВА 3. ВЫСОКОЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЙ ПОСТИМПЕРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ АВСТРИИ

Современная **Австрия** (83 879 кв. км), как и Швейцария, является компактным государством (83879 кв. км). Исторически Австрийские земли были обособлены от других территорий, однако впоследствии оказались ядром империи Габсбургов. Габсбурги, заняв на долгие столетия престол императоров Священной Римской империи германской нации, заботились не столько о германоязычной средневековой конфедерации, сколько о своих родовых владениях в центре Европы.

Империя австрийских Габсбургов была организационно слаба: ее основой были удачные браки представителей династии и личные унии. Даже в начале XVII в. политическое единство владений было слабым. «Династическое правление в каждом из них имело разную юридическую основу, а других общих институтов, связывавших их вместе, кроме Военного совета не было. Даже австрийские земли были впервые объявлены неделимыми только в 1602 г.»¹.

Тридцатилетняя война 1618–1648 гг., опустошив Чехию и вызвав религиозную эмиграцию из нее, усилила здесь власть Габсбургов². Однако в венгерских землях австрийской династии пришлось договариваться с местным дворянством, которое стало более или менее лояльным только после поражения восстания Ференца Ракоци в 1711 г.³ Особые отношения между императором и Венгрией как его личным владением, управляемым с соблюдением местных законов и традиций, было оформлено Прагматической санкцией 1724 г. Во время буржуазной революции 1848–1849 гг. имперская власть была близка к краху: венгерское национально-освободительное движение под руководством Лайоша Кошута было подавлено только с помощью российского экспедиционного корпуса под командованием генерал-фельдмаршала Пасковича. Однако управлять авторитарно, как прежде, императору Францу Иосифу не удалось.

Политика неоабсолютизма (1851–1859), которая была направлена на создание сильного централизованного государства с общими финансами, единой таможенной системой и военной организации, т.е. монархии, где были стерты всякие границы между австрийскими и неавстрийскими

¹ Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М. : Территория будущего, 2010. С. 248.

² История южных и западных славян : в 2 т. Т. 1: Средние века и Новое время / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 310–314.

³ История Европы : в 8 т. Т. 4: Европа Нового времени (XVII–XVIII века). М. : Наука, 1994. С. 179.

землями»¹, потерпела крах после начала мирового финансового кризиса 1857 г. и поражения в австро-итало-французской войне 1859 г. Несостоятельными оказались и попытки реанимировать сословно-представительное устройство, сделав опорой режима аристократию (Октябрьский диплом 1860 г.), а затем, изменив курс, войти в соглашение с австро-немецкими либералами и ввести конституционное правление, усилив централизацию (Февральский патент 1861 г.). Идею «широкого» рейхсрата, куда все земли империи посылали своих депутатов, оказалось практически невозможным реализовать из-за сопротивления Венгрии. «Многонациональной империи очень сложно было найти решение, которое бы уравновешивало различные национальные и социальные силы и обеспечивало стабильность государства в новую эру – эру либерализма и парламентаризма, становления национальных государств»².

За централизацию выступала прежде всего промышленная австро-немецкая буржуазия, большая часть австро-венгерского дворянства. Традиционными (консервативными) федералистами были чешская и польская аристократия, клерикалы-консерваторы из Тироля. Либералы из неавстрийских земель исповедовали этнический федерализм. Например, чешский историк Ф. Палацкий требовал преобразование Австрийской монархии в «федерацию равноправных наций»³.

Императорской Вене пришлось договариваться с самой беспокойной частью своего «лоскутного государства» – Венгрией. В итоге летом 1867 г. Франц Иосиф был коронован венгерской короной, и Венгрия признала себя наследственными землями Габсбургов. Взамен она получила статус полунезависимой государственной структуры в двуединой Австро-

¹ История Европы : в 5 т. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны / отв. ред. Е. В. Гутнова, З. В. Удальцова. М. : Наука, 2000. С. 311.

² История Европы : в 5 т. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны / отв. ред. Е. В. Гутнова, З. В. Удальцова. М. : Наука, 2000. С. 313.

³ Котова Е. В. Централизм и федерализм в Австрийском парламенте в 60-е годы XIX века // Опыт европейского федерализма. История и современность. М. : Ин-т всеобщ. истории РАН, 2002. С. 21–23.

Венгерской монархии. «Венгерскому национальному движению удалось вырвать у Габсбургов такие уступки, возможность которых ранее казалась деятелям других угнетенных наций невероятной».

Австрийский рейхсрат и венгерский парламент издали в декабре 1867 г. соответствующие законы «Об общих делах». «Венгерскому национальному движению удалось вызвать у Габсбургов такие уступки, возможность которых ранее казалась деятелям других угнетенных наций невероятной»¹.

В этих законах фиксировалось, что «общими делами королевств и земель, представленных в рейхсрате, и земель Венгерской короны объявляются: а) иностранные дела, включая сюда дипломатическое и торговое представительство за границей... б) военные дела, включая и военный флот, однако за исключением разрешения ректорских наборов, законодательства о порядке отбывания воинской повинности и распоряжений по дислокации и содержанию войска... с) финансы, поскольку дело идет о расходах, которые должны быть покрыты сообща...»². Предусматривалось, что для решения «общих дел» будут образованы три министерства, а парламенты двух составных частей государства во имя исполнения общих законодательных функций будут посылать по 60 депутатов на сессии, которые будут проводиться поочередно в городах, которые определит император. Парламентская делегация «имеет право обращаться к общему министерству или к одному из его членов с вопросами и требовать от них ответов и объяснений, а также назначать комиссии, которым министерства обязаны сообщать все необходимые сведения»³. При этом обе делегации должны были заседать по отдельности и сообщать друг другу свои решения в

¹ Бондарчук С., Гогина К. П., Исламов Т. М. и др. Освободительные движения народов Австрийской империи. Период утверждения капитализма. М. : Наука, 1981. С. 271.

² Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907.

³ Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 63.

письменном виде, но при этом имели право «требовать, чтобы какой-либо вопрос был разрешен совместным голосованием соединенных делегаций, и это предложение не может быть отвергнуто другой делегацией после того, как обмен письменных сообщений три раза остался без результата»¹. Для принятия общего решения требовалось абсолютное большинство и присутствие не менее двух третей каждой делегации.

Если акт австрийского рейхсрата был составлен достаточно тщательно, технологично, то аналогичный закон венгерского парламента страдал многочисленными историческими экскурсами и оговорками, демонстрировавшими сдержанное согласие венгерских элит на новую конструкцию государства»².

Эта конструкция действительно была необычной и не обещала быть стабильной. Каждая из двух составных частей империи имела дробную структуру. **Цислейтания** (к которой между прочим относились собственно Австрия, Богемия, Мовария, Галиция, Далмация) включала 14 структурных единиц. **Транслейтания**, имевшая своей сердцевиной Венгрию, состояла из 7 территорий.

У двуединой монархии не было никакой перспективы без дальнейшей федерализации. «Под скипетром Габсбургов объединялось 11 национальностей: немцы, венгры, чехи, поляки, русины (украинцы), хорваты, сербы, румыны, словенцы, словаки, итальянцы. Австрийские немцы не составляли большинства населения... В 1851 г. в стране насчитывалось 21,6 % немцев (7,9 млн из 36,5 млн всего населения), 15,3 % итальянцев, 13,4 % венгров, 11 % чехов. Впоследствии эти пропорции изменились несущественно. Так, в 1910 г. в монархии было 23,4 % немцев, 19,6 %

¹ Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 64–65.

² Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. СПб. : Право, 1907. С. 66–85.

венгров и 12,7 % чехов (все население – 51 млн)»¹. По мере развития капитализма в национальных анклавах повышался градус национального самосознания, и народы Австро-Венгрии, лишенные этнокультурной самостоятельности, ждали только удобного случая, чтобы обрести самостоятельность.

«Разрыхлению» многосоставного государства способствовала медленная его демократизация. Избирательная реформа 1873 г., заменившая делегирование провинциальными ландтагами депутатов нижней палаты Рейхсрата их выборами, стимулировала формирование политических партий первоначально, правда, в виде парламентских фракций, отражавших интересы конкретных этносов. Следующая избирательная реформа 1882 г. существенно расширила ряды электората в результате снижения избирательного налога вдвое и привела к появлению двух ведущих партий оппозиционного толка (социал-демократов и социальных крестьян). Однако даже после третьей избирательной реформы 1896 г. в австрийских землях продолжала действовать недемократичная сословно-куриальная система. Правда, по третьей избирательной реформе за счет образования новой, пятой, так называемой всеобщей курии число избирателей в двадцатимиллионной Цислейтании увеличилось с 1,7 млн до более чем 5,3 млн. Окончательная демократизация (хотя и в большей степени формально, чем на самом деле) произошла только под влиянием русской революции в 1907 г.: элитарная система курий и обременительный избирательный налог были упразднены. Сохранилось лишь два избирательных ценза: невозможность для лиц, находящихся в услужении, получить избирательное право и требование постоянного места жительства. Тем не менее и в данной ситуации власти империи умудрялись с помощью манипуляций при создании избирательных округов преследовать свои интересы. Выборы в Рейхсрат в мае 1907 г. продемонстрировали резкий рост представительства крупных партий, но

¹ История Европы : в 5 т. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны / отв. ред. Е. В. Гутнова, З. В. Удальцова. М. : Наука, 2000. С. 114.

вместе с тем благодаря наличию этнических партий они усложнили парламентскую работу¹.

Не без основания можно полагать, что венгерская часть полуфедеративного тандема была более слабым звеном. Если у Вены имелся более длительный опыт государственного управления, то у Будапешта он отсутствовал. Венгерские мыслители и политики не смогли сконструировать идеологию, объединяющую народы шести языковых групп. Венгерские власти не провели должную демократизацию политических институтов, и они были заражены вирусом национализма².

Венгерский публицист и общественный деятель О. Яси в канун Первой мировой войны «приводил многочисленные факты намеренного ограничения, вплоть до запрещения, деятельности культурно-просветительских организаций невенгерских народов, недопущения их представителей в высшие и средние звенья административного управления, ущемления их права обучения на родном языке»³. Согласно его данным в венгерском парламенте в 1910 г. «были представлены 405 депутатов от венгерских партий и всего 8 депутатов (3 словака и 5 румын) – представителей национальных меньшинств; если бы национальные группы были представлены пропорционально численности населения, в венгерском парламенте заседали бы 215 венгров и 198 депутатов других национальностей (не считая Хорватии-Славонии)»⁴.

Существовали разные проекты федерализации Австро-Венгерской монархии. Один из них принадлежал румынскому мыслителю Аурелю Поповичу из Баната, опубликовавшему в 1906 г. в Лейпциге на немецком языке свою работу «Объединённые государства Великой Австрии». Основу его составляла идея 15 наций со своими конституциями государств,

¹ Austria in the 20th Century / ed by R. Steininger, G. Bieschol, M. Gehler. New Brunswick ; London : Transaction Publishers, 2009. P. 18–19.

² Neumann V. Federalism and Nationalism in Austro-Hungarian Monarchy: Aurel C. Popovici's Theory // East European Politics and Societies. 2003. Vol. 16, № 3. P. 866.

³ Айрапетов А. Г. От империи Габсбургов к идее Дунайской конфедерации // Вопросы истории. 2004. № 2. С. 130.

⁴ Яси О. Распад Габсбургской монархии. М. : Три квадрата, 2011. С. 437.

консолидируемых императором. Автор критиковал недостаточное внимание к национальному вопросу в Австро-Венгрии, а также ее дуалистическую структуру – особенно национальный эгоизм венгров, мечтающих в будущем покинуть объединенную монархию вместе с приданными ей владениями. Он предлагал предоставить федеральному центру широкие полномочия – оборонные, внешнеполитические, таможенные, денежно-финансовые, в сфере железнодорожных коммуникаций, гражданства, уголовного и гражданского права. Не боялся он вручить законодательную власть (совместно с монархом) двухпалатному парламенту, чего, к сожалению, не было сделано в Австро-Венгрии. Нижняя палата избиралась на основе всеобщего избирательного права, верхняя – носила аристократичный корпоративный характер (были в ней члены правящего дома, высшие священнослужители, ректоры университетов, президенты торговых палат из столиц национальных государств, выборные делегаты от профессий, а также непосредственные пожизненные назначенцы императора, т.е. «люди с заслугами»)¹.

Однако эти и иные планы переустройства в конкретной исторической обстановке рубежа XIX–XX вв. были обречены на неудачу. Об этом свидетельствует и расстановка внутренних и внешних сил². В империи не существовало однородных зон этнического расселения. Немцы жили вместе с чехами в Богемии, венгры – со словаками в Венгрии; румыны – с сербами и швабами в Банате и Воеводине; словенцы – вместе с итальянцами на Далматинском побережье и с австрийцами – в Каринтии; поляки с немцами – в Силезии; и все указанные группы соседствовали с евреями. Кроме того, **дуалистическую империю** в условиях обычного мирного времени трудно было переформатировать в имперскую федерацию, как это произошло в этнически однородной Германии, по причине вполне вероятного

¹ Neumann V. Federalism and Nationalism in the Austro-Hungarian Monarchy: Aurel C. Popovitchy's Theory // East European Politics and Societies. 2003. Vol. 16, № 3. P. 869, 888–890.

² Бирюков С. В. Сохранение Австро-Венгерской империи посредством федерализации в интересах ее славянских народов: утопия или упущенная возможность? // Русин. 2018. № 54. С. 52–71.

сопротивления венгерской элиты. Самое главное – император и его ближайшее окружение не были готовы к подобному шагу, а европейские державы (прежде всего Германия и Великобритания) не были заинтересованы в росте влияния славянских народов.

Первая мировая война вызвала хозяйственное и финансовое истощение далеко не самой экономически сильной и социально сплоченной монархии¹. Ухудшение продовольственного положения страны положило начало конфликтов между Австрией и Венгрией по поводу использования продовольственных ресурсов. В свою очередь Германия стала все больше третировать Австро-Венгрию, которая попыталась начать тайные переговоры о мире с Антантой. Созыв в мае 1917 г. после долгого перерыва австрийского парламента вместо демонстрации «единства» привел к резкой критике правительства со стороны угнетенных этносов. Особое недовольство выражала чешская интеллигенция. Летом 1917 г. в наиболее значимых населенных пунктах Чехии вспыхнули забастовки².

Капитуляция Болгарии в сентябре 1918 г. привела к цепной реакции. Заявление министра-президента Гуссарека от 1 октября 1918 г. и издание Манифеста молодым императором Карлом «К моим верным австрийским народам» 16 октября 1918 г., провозглашавшего федерализацию, уже ничего не могло изменить. В Венгрии власти вообще ничего не хотели менять в своем внутреннем устройстве, но там уже 25 октября произошла революция и был образован Национальный совет. В Праге 14 октября началась всеобщая политическая забастовка, а в конце октября были потеряны и южно-славянские провинции. В самой Австрии 21 октября 1918 г. немецкие депутаты Рейхсрата конституировали **Временное национальное собрание**, которое только 12 ноября определилось с республиканской формой правления. К этому депутатскую элиту подтолкнула произошедшая

¹ Рубинштейн Е. И. Крушение Австро-Венгерской монархии. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1963. С. 125–128.

² Трайнин И. П. Национальные противоречия в Австро-Венгрии и ее распад. М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1947. С. 264–265.

30 октября 1918 г. стихийная демонстрация рабочих Вены. Под нажимом народных выступлений партиями социал-демократов и христианских социалистов была создана весьма громоздкая и непонятная властная конструкция. «Исполнительную власть Временное национальное собрание передавало избираемому им из своей среды исполнительному совету, который именовался Австрийским государственным советом и состоял из трех председателей, 20 членов Совета и их заместителей. Государственный Совет избирал директорию в составе трех председателей, руководителя государственной канцелярии, т.е. канцлера и нотариуса – хранителя государственной печати»¹.

Вообще ситуация в стране выглядела следующим образом. Главными политическими силами были социал-демократы и христианские социалисты, которые располагали своей социальной базой соответственно в Вене и в землях. Обычно на выборах начиная с 1919 г. они получали по 35–40 % избирателей. Третью позицию занимали германские националисты, чье влияние от выборов к выборам снижалось (почти 21 % голосов в 1919 г. и 5 % голосов в 1930 г.)².

Германо-Австрийская Республика, провозглашенная 12 ноября 1918 г., оказалась некоей промежуточной попыткой сохранить хотя бы что-то от имперского наследия. В новое государство включили не только собственно австрийские земли, но и немецко-говорящие районы Моравии, Богемии, Силезии. По форме же наспех рожденное государственное образование представляло из себя, судя по всему, децентрализованную унитарную конструкцию. Вплоть до сентября 1919 г. ее создатели лелеяли надежду на присоединение Германии. «Для немецких националистов (пангерманистов) аншлюс был главным требованием по идеологическим причинам; социал-демократы решительно поддерживали эту идею по экономическим и политическим соображениям. Крупное государство представлялось более

¹ Турок В. М. Очерки истории Австрии, 1918–1929 г. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1955. С. 100–101.

² Barker E. Austria, 1918–1972. L. and Basingtoke, 1973.

жизнеспособным... Социалисты-христиане в свою очередь из политических соображений также поддерживали идею аншлюса, однако довольно вяло»¹. Однако союзники не позволили Вене ни войти в состав Германии, ни закрепить за собой чешские территории на востоке. Передан Италии был Южный Тироль, а часть Западной Венгрии перешла к австрийцам в виде земли Бургенланд.

В самой молодой республике обстановка также была неоднозначной. Власти провинций не спешили выполнять указания из Вены, особенно в отношении поставок продовольствия. В первую очередь сепаратистски были настроены Тироль и Форальберг. Последний, например, в экономическом и лингвистическом плане тяготел к Швейцарии, но там ему были бы не рады франкоязычные швейцарцы, не желавшие усиления в их стране немецкоязычного элемента².

Давая оценку способу объединения готовых «рассыпаться» земель, следует принимать во внимание как внешние, так и внутренние факторы. Есть немало оснований согласиться с В. С. Рыкиным, что инициатива союза исходила от земель³. В то же время по-своему прав и К. В. Арановский, который отрицает за землями статус государств до краха Австро-Венгерской монархии⁴. На участии масс в создании молодого государства акцентирует внимание П. Пернталер⁵, с чем следует согласиться с большой натяжкой – роль этих масс просматривается только в Вене, но никак не в сельской местности, которая была настроена консервативно.

Австрийские авторы Ф. Браунедер и Ф. Лахмайер обоснованно рассматривают встречные пути в образовании государства еще до 1920 г.: процесс «проходил на двух уровнях: общегосударственном и земельном. Обе

¹ Воцелка К. История Австрии. М. : Весь мир, 2007. С. 349–350.

² Gulick C. A. Austria. From Habsburg to Hitler. Vol. 1: Labor's Workshop of Democracy. Berkeley : Univ. of Cal. Press, 1980. P. 86–89.

³ Рыкин В. С. Австрийский федерализм: история и современность // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 65.

⁴ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М. : ИНФРА-М, 2000. С. 198.

⁵ Пернталер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 120.

линии развития протекали сначала параллельно друг другу, не зависели друг от друга, но в конечном счете произошло их слияние»¹.

Аналогичной точки зрения придерживается и И. А. Кукушкина: «Становление австрийского государства... происходило двумя путями: "сверху", через взаимодействия политических партий и "снизу", благодаря инициативе земель»².

Известный австрийский ученый Э. Видерин в период между октябрём 1918 и ноябрём 1920 г. выделяет 6 этапов³, описывающих борьбу различных политических сил и имеющих определенную логику в становлении молодого государства. По нашему мнению, первые четыре этапа – с октября 1918 г. по июль 1920 г. составляют период протофедерализации. Федеративная идея начала вызревать уже с первых дней рождения республики, она набирала силу в феврале-сентябре 1919 г. в связи с декларированием землями своей автономии. Обсуждение более конкретных планов федерализации возникло в октябре 1919 – марте 1920 г. в ходе диалога между центром и землями и вышло на завершающую стадию в апреле-июле 1920 г. при доминировании межпартийных дискуссий.

Не надо забывать о том, что между столицей, которую контролировали социал-демократы, и аграрной периферией, где правили христианские социалисты, всегда существовал острый конфликт, и именно консерваторы, отвергнув унитарный проект столичных политиков, выдвинули идею федеративного государства. Избранное в феврале 1919 г. Национальное конституционное собрание провело определенную работу. После совещаний в Зальцбурге и Линце в феврале и апреле 1920 г. вышла на финишную

¹ Brauner W., Lachmayer F. Osterreichische Verfassungsgeschichte. Einführung in Entwicklung und Strukturen. Wien, 1976. P. 187.

² Кукушкина И. А. Австрийский федерализм в годы Первой Республики // Опыт европейского федерализма. История и современность. М. : Ин-т всеобщ. истории РАН, 2002. С. 148.

³ Кровельщикова В. В., Чалмова О. А. Политико-правовые дискуссии о создании Австрии как федеративного государства // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 37. С. 75–76.

прямую и была завершена специально созданным Конституционным комитетом¹.

По сравнению с Германией и Швейцарией, этап протофедерализации в Австрии не имел должного динамизма и целенаправленности. В ходе него политическая инициатива переходила из рук в руки: все началось с провозглашения социал-демократами общих принципов организации государства в середине февраля 1919 г., и за этим последовало выдвижение конституционного плана христианских социалистов в мае. В связи с крахом советской республики в Венгрии в августе 1919 г. социал-демократы были вынуждены проводить более уступчивую в отношении буржуазных кругов политическую линию, на что указывало заключение коалиционного пакта в конце 1919 г. В нем, в частности, оговаривалась последовательность правовых действий: до представления Правительством конституционного проекта Национальному конституционному собранию его должны были рассмотреть обе ведущие партии, а затем правительства земель. Тогда же в составе Правительства в ранге министра без портфеля с задачей продвигать конституционную реформу появился М. Майр, который среди многочисленных законодательных предложений выбрал одно конкретное². Увы, само Правительство и Собрание не были настроены столь же решительно, что побудило земли активизироваться. Именно эта активизация регионов зимой-весной 1920 г. и побудило две ведущие партии вернуться к рассмотрению федеративного вопроса летом, чтобы сохранить престиж.

Фактически отцами-основателями первой Австрийской Республики стали видные члены двух ведущих австрийских партий (они же – высшие должностные лица исполнительной и законодательной власти): председатель

¹ См.: Walter R. Die Entstehung des Bundesverfassungsgesetzes 1920 in der konstituierenden Nationalversammlung. Vienna : Mansche, 1984; Owerdieck R. Parteien und Verfassungsfragen in Österreich: Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918–1920. Munich : R. Oldenbourg, 1987 ; Ermacora F. Materialien zur österreichischen Bundesverfassung : Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage. Vienna : Wilhelm Braumfiller, 1989; Ermacora F. Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920). Vienna : Ferdinand Berger und Sohne, 1967.

² Kelsen H. Verfassungsgesetze. Part V. Wien, 1922, P. 56, 59.

социал-демократической партии и первый федеральный президент – бывший школьный учитель Карл Зейц (в мае 1919 – октябре 1920 г. он был также главой Национального Конституционного Собрания), видный социал-демократический теоретик, канцлер Карл Реннер, член христианско-социалистической партии, следующий канцлер (июль 1920 – июнь 1921), профессор современной истории в Университете Инсбрука и руководитель Тирольского государственного архива в течение 23 лет Михэль Майр, христианский социалист, вице-канцлер в коалиционном кабинете Реннера, фермер И. Финк, будущий канцлер (1922–1924 и 1926–1929), христианский социалист, священник, доктор теологии и партийный теоретик Игнац Зайпель. Подготовительную правотворческо-консультационную деятельность осуществлял 38-летний профессор Венского университета и бывший сотрудник министерства обороны, протеже канцлера К. Реннера Г. Кельзен¹.

1 октября 1920 г. Национальное конституционное собрание проголосовало за Конституционный закон, а 17 октября состоялись выборы в Парламент: на них относительное большинство мест (85 из 183) получили христианские социалисты². В итоге в стране появился конституционный документ³, в котором в соответствии с пожеланиями социалистов, опасавшихся консервативного засилия земель, присутствовала слабая верхняя палата парламента с дифференцированным представительством. Ввиду предубеждений перед возвращением монархии или возникновением авторитаризма (памятуя о временах Наполеона III во Франции) президент избирался не населением, а обеими палатами парламента, а его полномочия были в большей степени декоративными (он не мог ни распускать парламента,

¹ Антонов М.В. Ганс Кельзен (1881-1973): основные вехи интеллектуального пути // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013, №1, С.8-9.

² 1920 Austrian legislative election. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1920_Austrian_legislative_election (дата обращения: 12.08.2021).

³ Дурденевский В. Н. Послевоенные конституции Запада: Германия, Чехия, Австрия, Сербо-Хорвато-Словения, Румыния. Вып. 2. М., 1924.

ни назначать правительство). По некоторым моментам согласия так и не удалось достичь: не были определены границы юрисдикции федерации, земель и общин в вопросах налогообложения; в вопросах образования полномочия центра и земель также не были разграничены; не удалось сформулировать в развернутом виде права человека и гражданина¹.

Итак, по всей видимости, в образовании Австрийского федеративного государства доминировало централизаторское начало. Роль низов нам кажется несущественной в условиях послевоенного хаоса и разрухи. **Воля столичной элиты и межпартийный консенсус функционеров оказались решающими.** Корректирующие усилия оказали державы-победительницы, не желавшие объединения Австрии с Германией, но непосредственного участия в разработке Конституции они не принимали. Австрия как федерация сложилась в специфических условиях послевоенного времени фактически преимущественно «сверху», хотя и не без некоторого участия масс (рисунок 23).

«Федеральная конституция 1920 г. институционализировала участие федерации в законодательстве земель: законодательные решения ландтагов должны быть предложены на рассмотрение федерального правительства, которое (так же, как бундесрат в отношении решений Национального собрания) имело право выдвинуть возражение. Правда, оно могло быть нивелировано повторным решением ландтага. Однако ввиду того, что возражения федерального правительства определялись прежде всего не партийно-политическими, а предметно-деловыми соображениями, они имели больший вес, чем возражения бундесрата, и зачастую побуждали земли к пересмотру принятых ранее законодательных решений»².

¹ Gulick C. F. Austria from Habsburg to Hitler. Berkeley : Univ. of California press, 1980. P. 106–110.

² Жиряков И. Г. Австрийский федерализм в 1918–1933 годах – важнейший этап в истории его развития // История государства и права. 2008. № 4. С. 32–35.



Рисунок 23 – Схема процесса учреждения Австрии как федеративного государства

Важную роль во взаимоотношениях центра и земель был призван играть **Конституционный суд**. Австрия стала пионером европейской, централизованной модели конституционного правосудия, и здесь обе стороны – центр и земли – могли проверять на соответствие Конституции соответственно федеральные и земельные законы.

При том что судьи имели пожизненные полномочия, половину членов, президента и вице-президента Суда избирала нижняя палата парламента, половину – верхняя палата. Президент Республики к этому процессу никакого отношения не имел.

Австрийский федерализм, как и германский, формировался «сверху», но при чрезвычайных, неблагоприятных обстоятельствах, будучи результатом катастрофической военно-политической авантюры. Если германская федерация стала итогом консолидации государств, то австрийская – это последствие дезинтеграции огромной лоскутной монархии. В подобных обстоятельствах жизнеспособная государственная конструкция могла быть создана на основе только центростремительного импульса (рисунок 24).

Молодой австрийский федерализм в 1920-е гг., пожалуй, подвергся еще более серьезным испытаниям, чем германский. Послевоенное переустройство мира нанесло элите и жителям Австрии глубокую психологическую травму: население страны уменьшилось с 50 млн до 6,5 млн, не говоря уже о буквально съжившейся в размерах территории бывшей великой империи. Многие современники полагали, что новое «усеченное государство» будет нежизнеспособным без сельского хозяйства Венгрии и промышленности Богемии. В то же время победители в Первой мировой войне оказались к Австрии более благосклонны, чем к Германии: австрийцам не пришлось уплачивать репарации. В 1922 г. им был предоставлен заем в 650 млн золотых крон, что помогло сбить гиперинфляцию.



Рисунок 24 – Схема модели австрийского федерализма

Однако реальную угрозу для небольшой страны представляла **острейшая общественно-политическая поляризация**. В Вене были достаточно сильны левые настроения, а в стране в целом социал-демократы пользовались серьезной поддержкой. Поэтому неудивительно, что Австрия оказалась одним из наиболее передовых государств в области социального законодательства. Был введен 8-часовой рабочий день, социальное страхование охватывало почти всех работавших. Одновременно популярностью пользовались консервативно, националистически настроенные христианские социалисты. Правительство католического прелата **Игнаца Зейпеля**, пришедшее к власти в мае 1922 г., стремилось к построению корпоративного государства по образу и подобию фашистской Италии. Обе силы – социал-демократы и католическая партия – опирались на собственные вооруженные формирования. В условиях внутривнутриполитической нестабильности 1920-х гг. конституционный строй страны подвергся дополнительной корректировке. Так, Конституционный закон 1922 г. разграничил права федерации и земель в области финансов, что создало экономическую основу местного самоуправления. «Земли получили право вводить местные добавленные налоги, которые использовались по усмотрению самих земель»¹. В 1925 г. чиновники на местах, которые в имперские времена подчинялись центру, были подчинены провинциям. В то же время под давлением комиссара Лиги Наций, который был заинтересован в устойчивости государственных финансов, центру было предоставлено абсолютное вето до 1930 г. на налоги провинций².

Самые масштабные изменения были инициированы в 1929 г. христианскими социалистами. К тому времени возникли устойчивое недоверие к широким полномочиям нижней палаты парламента и желание несколько сократить государственный аппарат, с чем отчасти были согласны

¹ Жиряков И. Г. Австрийский федерализм в 1918–1933 гг. – важнейший этап в истории его развития // История государства и права. 2008. № 4. С. 32–34.

² Macdonald M. The Republic of Austria, 1918–1934. A Study in the Failure of Democratic Government. New York, 1946. P. 46–48.

и социал-демократы. В итоге численность парламентариев была уменьшена со 165 до 120, равно как и количественный состав провинциальных советов. По образу и подобию Веймарской Германии срок пребывания президента в должности был увеличен с 4 до 6 лет, а его не прямые выборы парламентом были заменены на прямое избрание населением. Причем если в первом туре ни один из кандидатов не набирал абсолютного большинства голосов, партии, чьи кандидаты получили два самых лучших результата, могли во второй тур выдвинуть других своих кандидатов (т.е. более приемлемых, компромиссных для электората). Теперь президент получил право назначения правительством, правда, при согласии парламента. У него же теперь оказались и полномочия на роспуск нижней палаты, новые выборы в которую надлежало провести в течение 90 дней¹.

Согласие между двумя ведущими партиями по поводу проведения Конституционной реформы оказалось не более чем временным перемирием. Наступление экономического кризиса 1929–1933 гг. только обострило ситуацию. К 1933 г. Христианская социалистическая партия стала авторитарным движением, мечтающим о демонтаже многопартийной системы. 4 марта 1933 г. в нижней палате парламента в связи со скандалом ушли в отставку последовательно три председателя, а парламента прервал сове заседание, что дало повод канцлеру захватить власть. Под его давлением Конституционный суд запретил свободу печати, вернул католицизм в качестве государственной религии, запретил оппозиционные партии. **1 мая 1934 г. в силу вошла новая конституция австрофашистского однопартийного государства.**

Однако у канцлера **Е. Долфуса**, ориентировавшегося на фашистскую Италию, были сильные противники в лице **австрийских нацистов**. Последние помогли А. Гитлеру осуществить **аншлюс Австрии в апреле 1938 г.**, и вскоре эта территория получила название Альпийские и Дунайские

¹ Macdonald M. The Republic of Austria, 1918–1934. A Study in the Failure of Democratic Government. New York, 1946. P. 52–58.

имперские области, которые возглавлялись имперскими наместниками, назначаемыми рейхсканцлером.

После освобождения Австрии от фашистской оккупации процесс восстановления демократического государства пошел быстро. В отличие от Германии здесь западные союзники и СССР быстро нашли между собой компромисс и не чинили препятствий гражданской консолидации. 27 апреля 1945 г. лидеры ведущих политических сил издали **Прокламацию о независимости**. В ст. 1 утверждалось, что страна должна быть перестроена на основе конституционного акта 1920 г. В тот же день партии сформировали **Временное правительство** с исполнительными и законодательными полномочиями одновременно. Этот орган состоял из 10 представителей социалистической партии (СПА), 9 деятелей Народной партии (АНП), 7 коммунистов (КПА) и 3 независимых.

1 мая Временное правительство ввело в действие **Конституционный переходный акт**, восстановив действие Федерального конституционного закона от 1929 г. Законодательство фашистского периода времени было отменено. В выпущенной **Временной Конституции** утверждалось, что провинции являются государствами, но им было отказано в праве формировать свои законодательные органы.

25 ноября 1945 г. Австрия избрала нижнюю палату Парламента – **Национальный совет**. Поскольку не представлялось возможности провести всенародные выборы президента в условиях послевоенной разрухи и контроля со стороны держав-победительниц во Второй мировой войне, было решено, что первый президент будет избран Парламентом. 13 декабря 1945 г. восстановлен в своих правах **Федеральный совет** в качестве верхней палаты, представляющей земли. После этого **20 декабря 1945 г. довоенный Федеральный конституционный закон вошел в свою полную силу**.

Через 10 лет после окончания войны, в 1955 г., Австрия полностью восстановила свой суверенитет. После того, как Декларация о независимости

вступила в силу, войска союзников были выведены из страны. **26 октября 1955 г. правительство утвердило федеральный конституционный закон, провозгласивший постоянный нейтралитет Австрии и исключавший возможность присоединения к каким-либо военным союзам или создание иностранных военных баз в Австрии.**

Существует достаточно любопытная периодизация послевоенного австрийского федерализма со следующими вехами: 1945–1974 – «уродливая централизация; 1974–1988 – умеренный федерализм; с 1988 г. – развитие в непонятном направлении»; с 1995 г. – отсутствие заметного прогресса в реформе федерализма¹. Однако в данной классификации присутствует некая идеалистическая привязанность к идее децентрализации, и она объявляется неким несомненным благом, что является в корне неверным.

Для послевоенного общественно-политического развития Австрийского федеративного государства были характерны завидная стабильность и социальный конструктивизм. Федерализм испытал здесь благоприятное воздействие со стороны ведущих партий.

Правительственные коалиции социал-демократов с народной партией (христианскими социалистами) в 1947–1966 гг. укрепили внутривластную ситуацию. Бюрократические должности и публичные корпорации были разделены между этими двумя политическими силами на основе пропорционального представительства. Даже когда правительства стали однопартийными (в 1966–1971 гг. – социал-демократическая) или когда обе партии стали брать себе в союзники молодую, только что образовавшуюся радикально-националистическую Австрийскую партию свободы, система пропорционального раздела должностей сохранилась².

¹ Budjager Der Einfluss von Experten in der osterreichischen Bundesstaatsdiskussion // Politik-beratung in Verfassungsreformen / ed. by A. Benz. Berlin : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012. P. 65–87.

² Erk J. A Federation Without Federalism // Publius. 2004. Vol. 34, № 1. P. 6–7.

Новый этап в развитии государства наступает с 1990-х гг. в связи с процессами глобализации и евроинтеграции. С распадом мировой системы социализма, а позже и СССР положение Австрии на европейском пространстве изменилось. Если ранее Австрия образовывала что-то вроде нейтрального буфера между Востоком и Западом, то теперь активизировались силы, выступающие за присоединение к Евросоюзу. С 1990 г. Австрия стала отходить от политики нейтралитета, внося поправки в Государственный договор, которые позволяли развивать сотрудничество с германскими вооруженными силами.

Характерно, что **выход на политическую арену Австрийской партии свободы укрепил государственный суверенитет и австрийский федерализм**. Когда в 1999 г. на парламентских выборах партия под руководством энергичного И. Хайдера, желавшего освободить австрийцев от коллективной вины за преступления нацизма, получило 27 % голосов, «люди Хайдера» создали коалицию с Австрийской народной партией. Этот шаг вызвал беспрецедентное и незаконное давление со стороны Евросоюза. «Представители Евросоюза, объявившие дипломат бойкотом Австрии, устраивали всяческие демонстрации, как, например, во время встречи министерства иностранных дел ЕС, когда все участники по предварительному сговору опоздали на заседание, чтобы не участвовать в церемониальном рукопожатии с министром иностранных дел Австрии. Более того, многие известные европейские политики настаивали на том, чтобы австрийцы отменили результаты выборов и провели другие»¹.

Между тем, несмотря на все внешнеполитические перипетии и известную моду в Евросоюзе на усиление полномочий регионов, Австрия сохранила жесткую, централизованную модель федерализма. Федерализм, сформировавшийся в свое время «сверху», по инициативе элит, во многом сохранил свои первоначальные черты.

¹ Жиряков И. Г. Форма Австрийского государства : учеб. пособие. М. : Социально-гуманитарные знания, 2006. С. 60.

Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г., даже с учетом последующих изменений и дополнений «в известной мере старомоден: он «не содержит каких-либо норм об экономическом и социальном строе страны, о роли политических партий. Множество важных политических решений фактически принимается не в рамках формально действующего механизма, а в рамках «социального партнерства»... межпартийных договоренностей»¹. Документ страдает излишней детализацией: например, здесь есть разделы о финансовом контроле, о правовом статусе независимых сенатов по административным делам в землях и Административному суду Австрии, о Народной правозащите.

Высокоцентрализованный, постимперский республиканский федерализм является большой находкой для Австрии. Вплоть до настоящего времени он гарантирует известную политическую стабильность, т.е. то, чего не хватает Германии (рисунок 25).

Являясь, как и Германия, парламентской республикой, Австрия имеет более потенциально сильную фигуру президента, который избирается на срок 6 лет не специальной коллегией законодателей, а населением. К полномочиям президента относятся созыв и роспуск парламента, назначение государственных служащих, предоставление льгот и пенсий, право помилования, внешнеполитическое представительство. Правда, «свои функции президент осуществляет на основе предложений правительства, и все его решения должны быть подписаны федеральным канцлером или соответствующим федеральным министром. За свою деятельность президент отвечает перед Федеральным собранием»².

В свою очередь канцлер как глава правительства, являясь лидером крупнейшей партии в нижней палате парламента, назначается и увольняется президентом.

¹ Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты : пер. с нем. / сост.: Т. Г. Морщакова ; редкол.: Г. В. Барабашев, О. А. Жидков и др. М. : Прогресс, 1985. С. 12.

² Правовые системы стран мира : энцикл. справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 9.



Рисунок 25 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Австрии

Конституция конкретизирует те полномочия, которые он выполняет: в частности, передает законопроекты, принятые нижней палатой парламента, для утверждения президентом, объявляет о решениях Конституционного суда, которые отменяют законы и исполнительные распоряжения, уведомляет провинциальные правительства о биллях, принятых нижней палатой парламента, с целью получения их согласия и т.д.¹

Жесткость федеративной конструкции лучше всего иллюстрируют весьма ограниченные полномочия верхней палаты Парламента – **Федерального совета**. В то время как нижняя палата – **Национальный совет** – избирается населением на основе пропорционального представительства сроком на 4 года и ее члены обладают правом законодательной инициативы, членом Федерального совета выдвигает каждая земля пропорционально числу своих граждан. Число мест для каждой земли в Федеральном совете варьируется от 3 до 12. Вторая по численности фракция в земельном ландтаге имеет право делегировать в Федеральный совет, по крайней мере, одного депутата.

Законодательный процесс основан, бесспорно, на ведущей роли нижней палаты. «Законопроект сначала проходит через Национальный совет, а затем передается на рассмотрение Федерального совета. Федеральный совет либо одобряет его, либо обоснованно возражает. Возражение передается Национальному совету в течение 8 недель. Если он, получив возражение, вновь проголосует в присутствии $\frac{1}{2}$ своих членов за первоначальный проект, закон считается принятым. Кроме того, Федеральный совет не может возражать против решений Национального совета относительно своего регламента, отпуска, а также ряда вопросов финансового характера²».

Одобрение законопроекта Федеральным советом является абсолютно необходимым в трех случаях: 1) когда федеральные законы ограничивают

¹ Chancellor in Austria. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Chancellor_of_Austria (дата обращения: 29.04.2019).

² Правовые системы стран мира : энцикл. справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 9.

компетенцию земель; 2) когда законы затрагивают права самого Федерального совета; 3) когда международные договоры касаются юрисдикции земель.

В целом «компетенции федеральных органов власти в Австрии значительно шире, чем в других федеративных государствах Запада»¹. По сути дела, **здесь отсутствуют совпадающая компетенция и остаточная компетенция для субъектов федерации.** Установлено, что существуют:

1) вопросы, по которым законодательные и исполнительные функции осуществляет исключительно федерация;

2) сферы жизни, где законодательствует исключительно федерация, а исполнение решений поручено землям;

3) вопросы, по которым федерация устанавливает общие принципы, а конкретизирующие законы и их исполнение принадлежит землям;

4) вопросы, по которым законодательная и исполнительная деятельность оставлены всецело за землями.

Специалисты отмечают, что среди наиболее важных полномочий, закрепленных за федерацией, – внешняя политика, гражданские, торговые, трудовые, уголовные правоотношения, оборона, финансы, промышленность, многие вопросы, связанные со школами и образованием, здравоохранением, социальным вспомоществованием. В то же время компетенция земель весьма узка. Это строительное законодательство, защита природы, местное правительство, передача прав на недвижимость². «Ни одна важная сфера деятельности не оставлена землям – даже полный контроль за их культурной жизнью. В области образования земли имеют исключительную власть только над дошкольным образованием»³.

Ключевой фигурой в управлении землями является губернатор, назначаемый из членов правительства, которое в свою очередь назначается

¹ Лексин И. В. Государственное устройство федерации в составе Европейского Союза. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 114.

² Gamper A., Koch B. A. Federalism and Legal Unification in Austria // Federalism and Legal Unification in Austria. New York : Springer, 2014. P. 108–109.

³ Dikshit R. D. The Political Geography of Federalism. An Inquiry into Origins and Stability. Delhi, 1975. P. 159.

земельным парламентом. «Губернатор отвечает перед земельным правительством за исполнение полномочий, находящихся в ведении земель, а также перед федеральным правительством за исполнение полномочий в рамках опосредованного федеративного управления (т.е. делегированных федераций). Губернатор земли представляет ее интересы, является председателем правительства и высшим должностным лицом в правительственном аппарате»¹.

«Известная правовая ограниченность земель и их представителей стимулирует последних искать иные формы координации и выражения мнений провинций. В частности, этой цели служит не обозначенный в Конституции такой форум «инициативы снизу», как регулярно собирающаяся Конференция глав земельных правительств... Не случайно постоянным участником конференции является федеральный канцлер. Члены его кабинета также в курсе дел провинциальных властей, принимают участие в регулярных конференциях отраслевых министров земельных правительств»².

Кстати, именно конференции руководителей земель, которые практиковались как в Первой республике в 1920-е гг., так и во Второй республике после 1945 г. и которые восполняют дефицит властных полномочий у верхней палаты парламента, дают повод «реабилитировать» высокоцентрализованные федеративные отношения: не всегда номинальные конституционные положения совпадают с конституционной реальностью³.

Правовая система Австрии имеет большой исторический опыт кодификационной работы (Уголовный кодекс 1803 г., Общее гражданское уложение 1811 г.), хотя при этом сама Конституция является некодифицированной и состоит из нескольких сотен элементов. Так или иначе, но решающая роль в правовом регулировании принадлежит федеральному

¹ Пророк Т. Особенности австрийского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 38–42.

² Пророк Т. Особенности австрийского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 40.

³ Karlhofer K., Pallaver G. Strength Through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria // Swiss Political Science Review. 2013. № 19 (1). P. 41, 48, 49.

законодательству. «Вопросы гражданского и уголовного права, судоустройства и судебного процесса разрешаются исключительно федеральными законами»¹. По степени правовой унификации Австрия занимает достаточно высокие позиции, превосходя по данному показанию Италию, Германию, Бразилию, Россию².

Судебная система является, по сути дела, единой. Три высшими судами считаются Конституционный суд, Административный суд, Верховный суд (он возглавляет систему высших судов). В землях общегражданские суды представлены тремя инстанциями. Консолидирующую роль играет Конституционный суд, чьи решения носят нормативный характер.

В целом австрийский федерализм может быть охарактеризован как кооперативный и симметричный, поскольку все субъекты обладают одинаковым статусом³. Критических территориальных и демографических диспропорций между немногочисленными субъектами федераций не существует.

Наиболее крупными территориальными единицами являются Нижняя Австрия, Штирия, Тироль, Верхняя Австрия. Вена с небольшим отрывом от других земель лидирует по численности населения.

Возможно, улучшение кооперации между общинами, районами и федеральными землями необходимо. Не исключено, что нужна большая финансовая прозрачность, однако диктат Евросоюза в отношении регионализации государства неуместен. В 2003–2005 гг. предпринимались попытки выработать новую Конституцию. Однако предложенный «проект Фидлера» усиливал полномочия центра, а земли хотели расширить свои полномочия. Так что после провала проекта общеевропейской конституции на

¹ Правовые системы стран мира : энцикл. справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 10.

² Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems // Halberstam, Daniel, Reimann, Mathias W (Eds.) . New York : Springer, 2014. P. 33.

³ Gamper A., Koch B. A. Federalism and Legal Unification in Austria // Federalism and Legal Unification in Austria. New York : Springer, 2014. P. 104.

референдумах во Франции и Нидерландах в 2005 г. о конституционном реформировании в самой Австрии предпочли забыть. Думается, что тем самым страна смогла сохранить свою самобытность и политическую стабильность, не зависящую от пресловутой «политической моды». Жизнь показывает, что на современном этапе для страны больше свойственны националистические, консервативные настроения. Социал-демократы, вернувшиеся во власть в 2006 г., не смогли управлять страной без участия Австрийской народной партии. «Большая коалиция» просуществовала до парламентских выборов 2017 г., чтобы полностью освободить место для консерваторов под руководством С. Курца (вначале в коалиции с Австрийской партией свободы, а после внеочередных парламентских выборов 2019 г. полностью самостоятельно).

Как показывают исследования, австрийцы консервативны в хорошем смысле слова, выступая за порядок и стабильность. Они не ценят асимметричный федерализм с разными законами и стандартами в субъектах и предпочитают унитарную федерацию без конкурентной борьбы между субъектами. Опрос 2009 г. показал что 79,3 % респондентов не поддерживает гипотетическую идею упразднения земель под предлогом повышения управленческой роли федерального центра и Евросоюза, и это притом что эмоциональная привязанность к стране (40,3 %) намного выше, чем к землям или Евросоюзу (19,3 и 19,9 %) ¹. Подобную консервативную взвешенность следует ценить.

В целом, в отличие от Германии, будучи наследственно-династическим конгломератом, а не имперской конфедерацией с широкой самостоятельностью крупных, средних и мелких монархов, Австро-Венгерская империя Габсбургов в организационном плане была лучше подготовлена для федерализации. Но этот путь оказался в то же время для нее крайне затруднительным в силу ее

¹ Bujäger P. Federalism without federal values? Austrian citizens attitudes towards federalism and their effects on on political culture // Federal Governance. 2012. № 9 (1). P. 9–26.

этнической пестроты и растущего национального сепаратизма. Первая Австрийская Республика, ставшая небольшим осколком когда-то обширной монархии, в силу своих скромных размеров, традиций унитарностей, восходящих еще к средневековому герцогству Австрия, могла бы стать унитарным государством, но не стала им в результате межпартийной борьбы. Этап протофедерализации, продолжавшийся около двух лет и включавший в себя серию согласований между социал-демократами и христианскими социалистами, плавно перетек в непродолжительную и формальную процедуру конституционного закрепления: конституционный проект после утверждения его Национальным Конституционным Собранием 10 октября 1920 г. больше не выносился ни на общенациональный референдум, ни на ратификацию субъектов. При этом родившееся государство, сформированное «сверху» (т.е. при договоренностях между партийными элитами и консультациях с землями), оказалось высокоцентрализованной федерацией с приоритетными полномочиями нижней палаты Парламента.

Первая Австрийская Республика, подвергшаяся в 1920-х гг. неоднократным конституционным корректировкам (в 1922, 1925, 1929 гг.), как и Веймарская Республика оказалась жертвой право-радикальных настроений (австро-фашизм) и германской агрессии. После Второй мировой войны демократические порядки и федерализм были восстановлены, причем, в отличие от Германии, для этого не потребовалось разработки новой конституции и нового территориально-административного устройства. Страна стала жить по Федеральному конституционному закону 1920 г. в редакции 1921 г. Довоенный централизм был воспроизведен, но сопровождался социальным конструктивизмом и межпартийным консенсусом: государственный аппарат и посты в публичных корпорациях были поделены между двумя ведущими силами – социал-демократами и народной партией. Даже в условиях глобализации и евроинтеграции начиная с 1990-х гг. и укрепления позиций двух новых партий (партии свободы и экологистов) высокоцентрализованная постимперская модель сохранилась; несмотря на моду

регионализации в Евросоюзе внутривластная ситуация в современной Австрии более стабильна, чем в Германии. Институт президентства при его выборности населением является более сильным. По-прежнему, как и в 1920-е гг., верхняя палата парламента бесправна по сравнению с нижней, а 9 землями управляют губернаторы, несущие двойную ответственность – перед федеральным центром и земельными правительствами. Правовая система централизована и важную роль играет Конституционный Суд. В системе австрийского кооперативного и симметричного федерализма у субъектов отсутствуют совпадающая и остаточная компетенции, а сам федерализм интересен в теоретическом и практическом плане как пример очень удачной для Европы высокоцентрализованной федерации.

Австрия, принадлежа к группе европейских федераций, вместе с тем демонстрирует, насколько сильно члены этой группы отличаются друг от друга.

«Австрийский федерализм имеет ряд важных особенностей, не характерных для соседних государств с федеративным устройством. В отличие от Швейцарии – он многоязычен, в отличие от Германии – в нем нет земли «более равной», чем все остальные (Бавария). Иным является и бельгийский вариант, где обе части (Валлония и Фландрия) являются по многим признакам скорее разделенными, чем составными частями Бельгии. Стабильность австрийской федерации выгодно отличает ее от исторической судьбы других бывших частей Австро-Венгрии (Чехословакии, Югославии), утративших свою федеративность...»¹.

Группа европейских федераций имеет как формально-юридические, так и существенные различия между своими членами.

Германия и Австрия – это канцлерские республики с широкими полномочиями парламента; Швейцария – это парламентская республика с коллективным органом исполнительной власти и председательством в нем

¹ Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / под ред. В. Я. Швейцера. М. : Весь мир, 2009, С. 26.

ежегодно обновляющимся на ротационной основе. Одновременно с этим данные страны имеют различный уровень централизации (а значит, и объем прав для субъектов) – высокий для Австрии, умеренный (средний) – для Германии, относительно низкий – для Швейцарии. Правда, мы можем найти и небольшое групповое сходство в отношении использования принципов административного федерализма.

Но это сходство все же вторично, поскольку косвенно указывает на те общие трудности, с которыми бы европейские федерации столкнулись при создании разветвленного и централизованного госаппарата, если бы их федеральные центры захотели сами, без помощи субъектов исполнять свои обширные полномочия.

РАЗДЕЛ 5
ФЕДЕРАЛИЗМ В ПОСТКОЛОНИАЛЬНЫХ СТРАНАХ
(НА ПРИМЕРЕ ИНДИИ)

Одна из наиболее крупных и динамично развивающихся стран Азии – Индия, дает пример успешного, относительно позднего и вместе с тем высокоцентрализованного федерализма. Индия, находясь в состоянии углубляющейся децентрализации, со второй половины XVIII в. становится добычей одновременно французских и британских колонизаторов. Великобритания, которая в конце концов вытеснила французских конкурентов, использовала при этом относительно экономичную форму экспансии – она действовала руками огромной частной торгово-колониальной Ост-Индской компании.

Организованная в 1600 г., она уже к середине XVII в. располагала на Индостанском полуострове 29 факториями, а со второй половины XVIII в. сделала своей основной базой Бенгалию с центром в Калькутте. В ее окрестностях было организовано ткацкое производство с целью последующего сверхвыгодного экспорта его продукции. Кроме того, другими предметами британского экспорта были шелк-сырец, селитра, сахар, опиум, индиго, рис¹.

Компания проделала длительный и сложный период развития: «период факторий» в начале XVII в. – 1680-е гг. перешел для нее в «период фортов» в 1690-е гг. – середине XVIII в. В 1757–1772 гг. наблюдается становление компании как политики, что не может не вызвать ревностной озабоченности британского государства и начала государственного вмешательства (1763–1773) с последующим установлением эффективного государственного контроля (1773–1784). Параллельно с этим компания укрепляет свое влияние в Индии: первоначально она является лишь внешним получателем субсидий от

¹ Широкоград А. Б. Британская империя. М. : Вече, 2014. С. 54–55.

зависимых от нее княжеств, «в дальнейшем (с начала XIX в.) выступает как сборщик налогов в этих княжествах. При генерал-губернаторе маркизе Гастингсе в 1813–1823 гг. она завершает завоевание большей части континента, в 1838–1858 гг. – устанавливает прямой или косвенный контроль над всей Индией¹. При этом по мере феноменальной в своей успешности экспансии торговая компания шаг за шагом теряет последние остатки своей автономии от Британского государства.

В 1858 г. после потерпевшего поражения восстания индийских солдат-сипаев Британское государство окончательно и полностью оттесняет Ост-Индскую компанию и замыкает управленческие функции на себе. Причем британские колонизаторы для снижения издержек по доминированию сохраняют формальный суверенитет свыше полутысячи княжеств, только полсотня из которых обладает некоторыми вооруженными силами. На долю княжеств приходилось чуть более 40 % площади Индостанского полуострова².

Остальная территория в соответствии с Актом британского парламента от 2 августа 1858 г. вверяется специальному министерству по делам Индии в Лондоне и Совету с совещательными полномочиями при нем. Непосредственное администрирование на месте осуществляют назначаемые короной генерал-губернатор и губернаторы президентств³. К началу XX в. под прямым управлением англичан оказывается 13 провинций (наиболее важные среди них – Бенгалия, Мадрасс и Бомбейское президентства)⁴. При генерал-губернаторе состоял Имперский законодательный совет из числа английских

¹ См: Фурсов К. А. Держава-купец: отношения английской Ост-Индской компании с английским государством и индийскими патримониями. М. : КМК, 2006. С. 186–187.

² Девяткина Т. Ф. Ликвидация княжеств в современной Индии. М. Изд-во вост. лит., 1961. С. 7–8.

³ Акт о лучшем управлении Индией. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Акт_о_лучшем_управлении_Индией (дата обращения: 14.08.2021).

⁴ Провинции Британской Индии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Провинции_Британской_Индии (дата обращения: 14.08.2021).

чиновников¹, к которым со временем стали добавляться представители индусской элиты, местные служащие и лица творческих профессий².

Со временем усиливается общественно-политическая деятельность образованных представителей индийского общества, которая в 1885 г. концентрируется вокруг парламентской общенациональной организации – Индийский национальный конгресс (ИНК). Конгрессисты, первоначально выражавшие преимущественно интересы верхних эшелонов буржуазно-помещичьего класса³, настаивали на весьма скромных конституционных уступках (например, представительстве в британском парламенте, статусе британского доминиона и т.д.)⁴. Однако по мере радикализации настроений – особенно после Первой мировой войны и с началом общественной деятельности М. Ганди, ИНК превращается в чисто оппозиционную силу.

Реформа управления 1919 г. мало что дала индийцам. Хотя формально власти озаботились полномочиями провинции (за ними было зафиксировано 50 полномочий, а за генерал-губернатором – 45), нити управления остались у колонизаторов. Предусматривается принцип диархии, т.е. произошло разделение функций между английскими чиновниками и назначенцами из числа местных – депутатами провинциальных законодательных советов⁵.

В ответ на видимость реформирования в Индии вспыхнули массовые акции протеста, которые пользовавшийся непререкаемым авторитетом М. Ганди ввел в русло кампаний ненасильственного сопротивления. Они предполагали несотрудничество с властями и гражданское неповиновение⁶.

¹ Constitutional Reforms in British India. URL: <https://palakmathur.wordpress.com/notes/general-studies/constitutional-reforms-in-british-india> (дата обращения: 14.08.2021).

² Imperial Legislative Council. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Imperial_Legislative_Council (дата обращения: 14.08.2021).

³ История стран Азии и Африки в новое время : в 2 ч. М. : ВЛАДОС, 1991. Ч. 2. С. 180.

⁴ Индийский национальный конгресс. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Индийский_национальный_конгресс (дата обращения: 19.08.2021).

⁵ Banerjee A. C. The Constitutional History of India. Vol. II. 1858–1919. Delhi, 1978. P. 432–434, 439–443.

⁶ Ульяновский Р. А. Три лидера великого индийского народа. М. : Политиздат, 1986. С. 23–24.

Новое управленческое решение – Акт об управлении Индией 1935 г.¹ – выдвигал идею смешанной федерации, состоящей из чисто британских владений и полунезависимых княжеств, которые, однако, не горели желанием менять свой статус. Была сделана уступка общественному мнению – местный электорат увеличивался с 7 млн до 35 млн человек (при 291 млн общей численности населения)². Удельный вес выборных мест в провинциальных законодательных собраниях должен был составлять не менее 70 %. Однако сами собрания фактически были безвластны: губернаторы и генерал-губернаторы имели право принимать законы и без их согласия. Предусматривалось также создание двухпалатного общеиндийского парламента, в котором для верхней палаты – Совета Штатов – вводились высокие имущественные цензы, но и этот орган зависел от воли высшего английского чиновника, который мог его распустить³.

Акт 1935 г. оказался выполнен только частично. Его положительно встретили Мусульманская лига – главная организация мусульман, и немногочисленные индусские либералы. ИНК и индийские массы сорвали реализацию положений о центральных органах власти, но успешно провели выборы в 7 из 11 провинций. Параллельно с этим местное население с начала 1930-х гг. все активнее проникает на высшие должности, в том числе в полиции и армии⁴.

Присутствие милитаристской Японии в соседней Бирме в годы Второй мировой войны сделало британские власти более гуманными к чаяниям индийцев. Англичане были готовы обещать статус доминиона в форме федерации. В свою очередь ИНК отвергал право любой территории отказаться от вхождения в Индийский союз (что создавало, по его мнению, опасность обструкции со стороны индийских князей). В свою очередь Мусульманскую

¹ Government of India Act 1935. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_India_Act_1935 (дата обращения: 19.08.2021).

² Население Индии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Индии (дата обращения: 08.08.2021).

³ Banerjee A. C. The Constitutional History of India. Vol. II. 1858–1919. Delhi, 1978. P. 447–454, 456–460.

⁴ Таммита-Дельгода С. Индия. История страны. М. : ЭКСМО, 2007. С. 250.

лигу не устраивало умалчивание возможности создания отдельного исламского государства в английском проекте.

После окончания войны обстановка начинает накаляться. В связи с этим британский премьер-министр уже в марте 1946 г. публично допускает предоставление Индии не только статуса доминиона, но и независимости¹. В среде английских политиков зреет понимание необходимости быстрого выхода, чтобы не допустить военных и репутационных издержек². Англичане предполагают план созыва Законодательного собрания, но в нем фактически отказываются участвовать представители Мусульманской лиги.

Созыв Конституционной Ассамблеи 9 декабря 1946 г., в которой 292 места предназначались для англо-индийских провинций, а 93 – для полунезависимых княжеств, стал завершающей стадией процесса федерализации Индии (рисунок 26)³. Он проходил на фоне острейших межконфессиональных и межэтнических разногласий в ходе территориального размежевания между двумя новыми государствами Индией и Пакистаном (с доминирующим соответственно индусским и мусульманским населением). Перемещения жителей из одних анклавов в другие сопровождалось насилием и гибелью многих сотен тысяч людей (от 200 тыс. до 1,5–2 млн по разным оценкам). «По официальным данным в Индию переселилось около 5 млн индусов и сикхов из Западного Пакистана; 4 млн индусов – из Восточного; число беженцев-мусульман определяется в 6,7 млн человек...»⁴. Работа Конституционной ассамблеи (Учредительного собрания), где у ИНК было 82 % мест, после провозглашения независимости Индии 15 августа 1947 г., сконцентрировалась в двух десятках комитетов и подкомитетов⁵.

¹ Parliamentary Debates. House of Commons. London, 1946. Vol. 420. Col. 1420.

² Юрлов Ф. Н., Юрлова Е. С. История Индии. М. : ИВ РАН, 2010. С. 259.

³ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Значение гражданского фактора в становлении высокоцентрализованного федерализма в Индии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 4.

⁴ Крысин М. Ю., Скороходова Т. Г. История необъявленной войны в Кашмире (1947–1948). Пенза : Пенз. гос. ун-т архитектуры и строительства, 2004. С. 50.

⁵ Constitutional Assembly of India. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Constituent_Assembly_of_India (дата обращения: 25.03.2019).

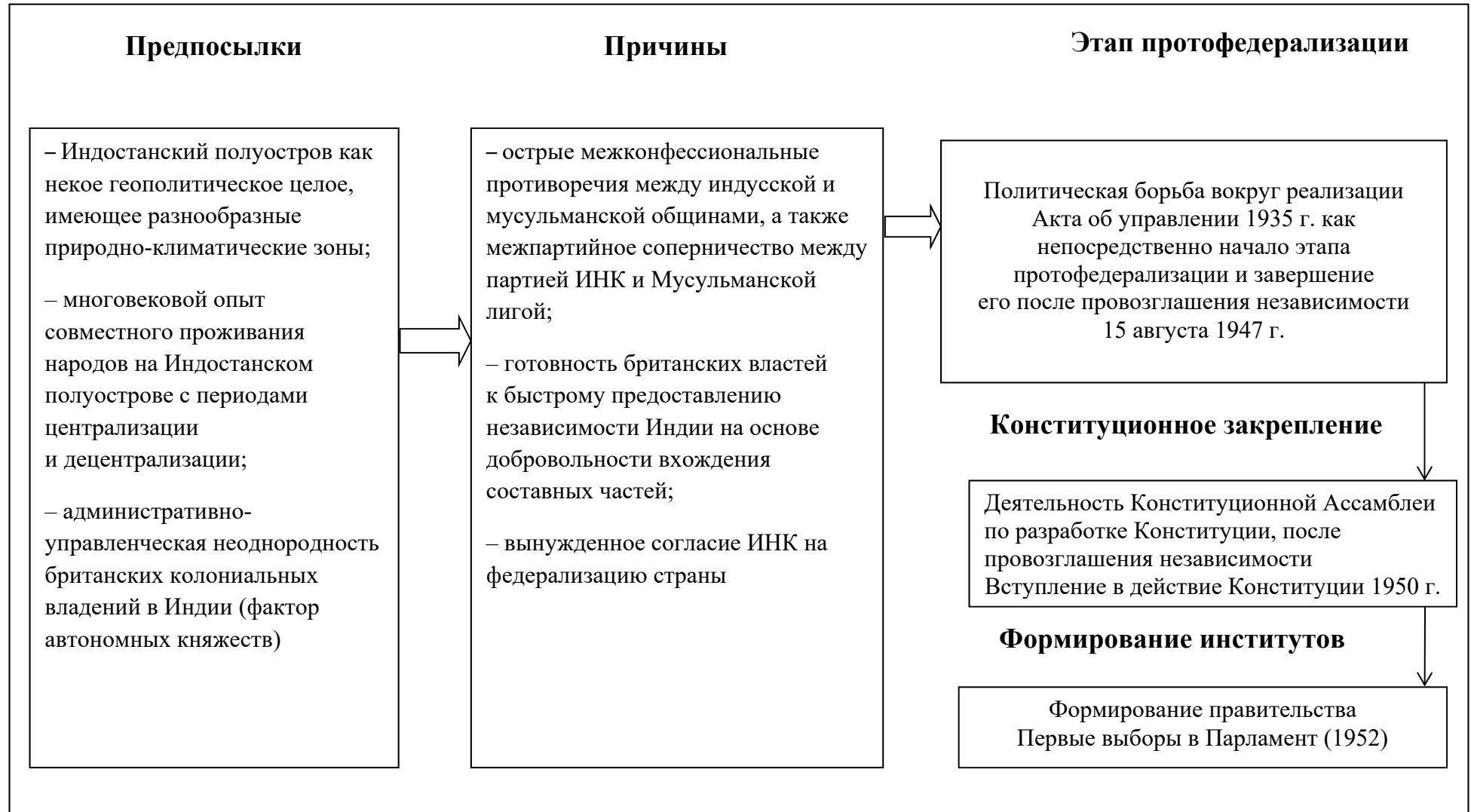


Рисунок 26 – Схема процесса учреждения Индии как федеративного государства

Собственно теперь и начался этап конституционного закрепления. Руководящие принципы нового государства были изложены в резолюции 13 декабря 1946 г.¹, а первоначальный вариант Конституции на их основе был подготовлен опытным судьей и чиновником, конституционным советником Ассамблеи Б. Н. Рау. Затем он тщательно корректировался в Комитете по подготовке проекта Конституции под председательством Б. Р. Амбедкара министра юстиции, экономиста и социального реформатора, наиболее активного участника всего процесса². Решающую роль в конституционализации федеративного государства сыграли также первый премьер-министр и лидер ИНК Дж. Неру и первый вице-премьер, министр внутренних дел, мастерски сумевший присоединить к формирующемуся государству полунезависимые княжества В. Патель. Они в совокупности возглавили три важнейших комитета в составе Ассамблеи.

Ассамблея обсудила 2473 поправки из заявленных 7635 к тексту конституционного проекта. Сам он был готов к началу 1948 г. и затем стал рассматриваться постатейно. Третье чтение проходило в ноябре 1949 г., а ключевые положения Конституции вступили в силу 25 января 1950 г.³

Наряду с обширной властью федерального центра для высокоцентрализованного индийского федерализма была изначально характерна сильно выраженная асимметрия. Статус единиц, вошедших в состав федерации, сильно отличался: в частности, ряд субъектов управлялся непосредственно центром⁴. Все это стало результатом рациональных подходов к государственному управлению со стороны постепенно формирующегося в Индии гражданского общества. Его лидеры сумели преодолеть многовековой негативный опыт недостаточности

¹ Constituent Assembly Debates (Proceeding)(9th December 1946 to 24th January 1950). <https://164.100.47.194/Lorsabhahindi/cadebatefiles/cadebates.html>(дата обращения: 30.12.2021).

² Vital Stats. Analysis of the Constituent Assembly Debates. <https://presindia.org/policy/vital-states/analysis-constituent-assembly-debates> (дата обращения; 01.10.2021).

³ Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М. : Прогресс, 1986. С. 54.

⁴ Мочалов А. Н., Саликов М. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 130.

централизаторских традиций и смогли построить новый тип федеративного государства, «продвигающего мир» между этносами и религиями¹. Ликвидация вопиющей социально-экономической отсталости была вопросом жизни и смерти для получившей независимость в 1947 г. многомиллионной и полиэтничной Индии. Для этого здесь изначально использовалась конструкция высокоцентрализованного федеративного государства (рисунок 27). Эта модель опиралась на целый ряд благоприятных геополитических, этноконфессиональных, социально-экономических и идеологических факторов и носила ярко выраженный центростремительный и этатистский характер. Можно считать, что она сформировалась смешанным способом, т.е. одновременно «сверху» (с вынужденного благословения британских колонизаторов, смирившихся с потерей колонии) и «снизу» (на основе согласия политических и интеллектуальных индийских элит, сплотившихся вокруг «партии-движения» ИНК).

В развитии федерализма данного типа центростремительный вектор присутствовал всегда, ибо без него конструкция просто бы развалилась. Однако время от времени в федеративную политику вносились известные коррективы, чтобы не допустить «перегрева» центростремительного механизма. Конституция 1950 г. получилась чрезвычайно объемной и сложной по построению. Она учреждала союз штатов и предусматривала дуализм власти президента и премьер-министра. При том что формальные полномочия президента весьма важны (например, он вводит чрезвычайное положение, обладает правом роспуска нижней палаты Парламента, назначения губернаторов штатов), фактически страной управляет подбираемый президентом премьер-министр². По аналогии на уровне штатов представлен тот же дуализм должностей: губернатор выполняет функции регионального президента, а главный министр, назначаемый губернатором, – функции премьер-министра.

¹ См.: Iff A. Peace-Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria // Publius : The Journal of Federalism. 2012. Vol. 43, № 2. P. 227–250.

² Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Юрист, 2000. С. 207.

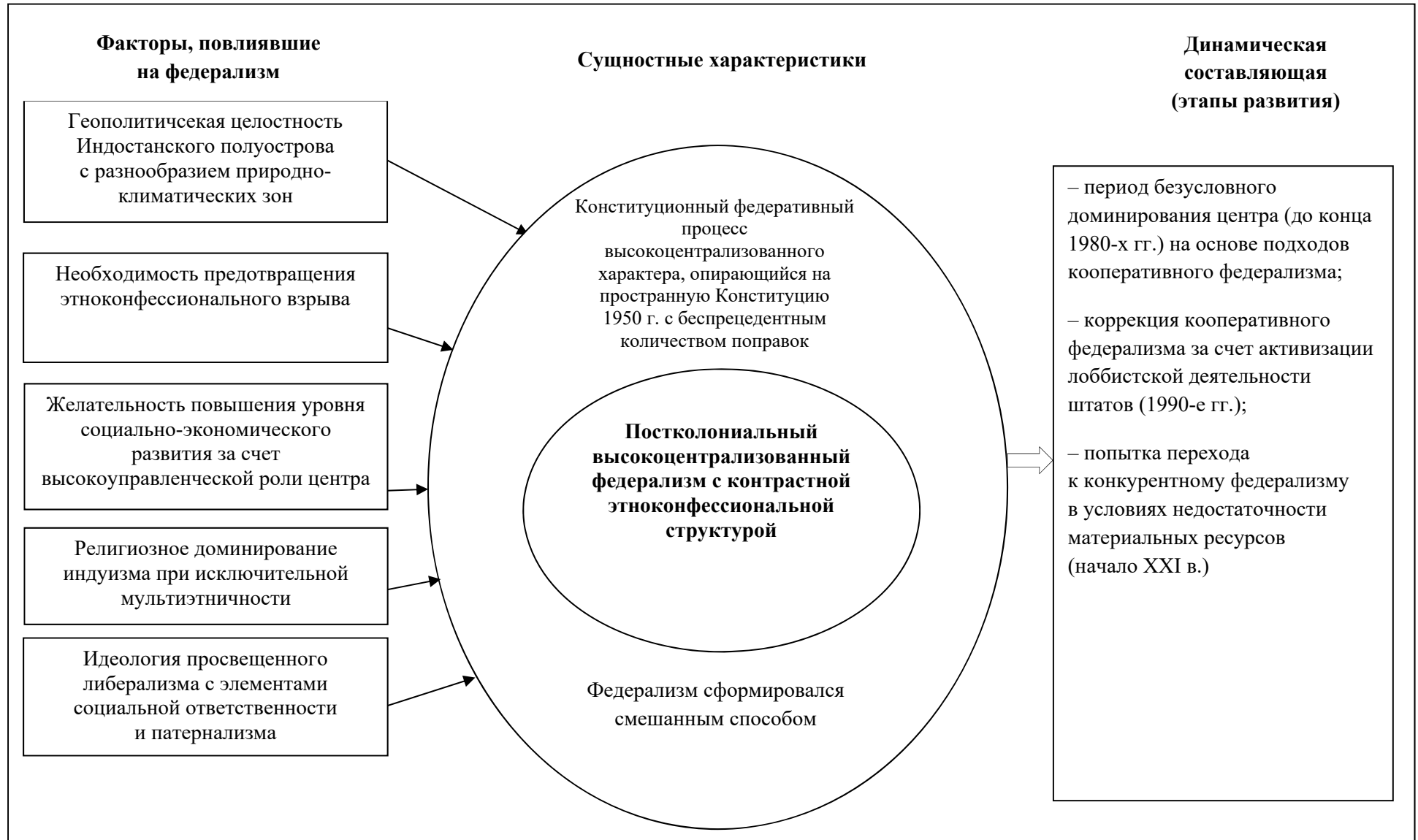


Рисунок 27 – Схема модели федерализма в Индии

Высшую законодательную власть олицетворял двухпалатный Парламент, который участвует в выборах президента страны наряду с нижними палатами законодательных ассамблей штатов и территорий. Верхняя палата Парламента, формируемая выборными членами законодательных собраний штатов, наиболее стабильна в конституционном смысле – она не подлежит роспуску в отличие от нижней палаты.

Приоритетная роль центральной власти была обозначена в распределении властных компетенций. Выделялись три вида полномочий: 97 федеральных (например, оборона и внешняя политика, банковское дело, коммуникации, денежное обращение), 66 штатных (среди них – полицейская служба, торговля, сельское хозяйство, ирригация) и 52 совместных (в том числе образование, лесное дело, регулирование профсоюзов и брака). Оставшиеся непоименованные полномочия, в отличие от конституционной практики США, Швейцарии, Австралии и аналогично практике Канады резервировались за федеральным центром. Как и в вопросах законодательства, центр доминировал и в вопросах администрирования. Статья 356 предусматривала возможность введения президентского правления в штатах.

Примечательно, что индийскому федерализму свойственно весьма гибкое регулирование совместных полномочий. Это законодательство «практически осуществляется властями штатов. Однако законопроекты штатов по данному перечню подлежат обязательному утверждению союзным правительством, а некоторые даже предварительному согласованию с ним. Интересно отметить, что закон штата по списку совместной компетенции может даже противоречить закону Союза, но это должно быть санкционировано центральным правительством»¹.

В Индийской Республике изначально просматривалась асимметричность построений федерализма, что было связано с неравным статусом штатов. Они делились на четыре категории, и при этом три из них фактически управлялись

¹ Ульянова Л. П. Индия: правовое положение штатов. М. : Наука, 1971. С. 30.

из центра¹. Собственно, по-другому и быть не могло, поскольку требовалось преодолеть территориально-административные анахронизмы – наследие британского владычества. Например, сложность установления новых внутренних границ между субъектами видна из того, что при создании штатов категории А «111 небольших княжеств были объединены с девятью провинциями, ранее находившимися под британским правлением... Из 275 других княжеств были сформированы пять больших союзов, отнесенных к категории В... Оставшееся 61 княжество были отнесены в категории С... Территории, ранее управляемые Португалией и Францией, вошли в последнюю группу – штаты категории D...»².

Индийским государствоведам и юристам не следует извиняться перед своими западными коллегами за высокоцентрализованный федерализм и винить своих отцов-основателей якобы за то, что они пошли по наиболее простому пути³. Более правильным и справедливым было бы констатировать уникальный характер проблем, с которыми индийские политики столкнулись при федерализации. Судя по всему, чувствуя пульс времени, они не стали прибегать к устаревшему на тот момент дуалистическому федерализму, а сразу обратились к идеям кооперативного федерализма, который только что начинал свой победный путь. Они приступили к строительству государства, «продвигающего мир» между этносами и религиями⁴.

Существует множество точек зрения по поводу государственного устройства независимой Индии. Ее называли не только федерацией, но и квазифедерацией, федерацией с сильными централизаторскими тенденциями, унитарным государством с чертами федерации, в основном унитарным

¹ Семенова Н. И. Изменения в структуре индийского союза в 60–70-е годы // Индия – союз штатов. Проблемы политического и социально-экономического развития. М. : Наука, 1981. С. 7.

² Мочалов А. Н., Саликов М. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 130.

³ Kumar C. Federalism in India: A Critical Appraisal // Journal of Business Management & Social Sciences Research. 2014. Vol. 3, № 9. P. 265.

⁴ См.: Iff A. Peace-Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria // Publius: The Journal of Federalism. 2012. Vol. 43, № 2. P. 227–250.

государством¹. Одним из аргументов, определяющим ее как квазифедерацию, является наличие чрезвычайных полномочий у центральной власти – например, возможность решением двух третей верхней палаты общенационального парламента принимать законы в сфере, зарезервированной Конституцией за штатами². Раздражает многих западных теоретиков федерализма институт введения чрезвычайного положения президентом страны: к этой мере центральная власть прибегла в 1951–1967 гг. 10 раз, в 1967–1984 гг. – в период резкого обострения внутривластной ситуации – 72 раза³. Однако на самом деле история не предоставила Индии шанса превратиться в унитарное образование. И в то же время у нее оказались уникальные возможности для построения прочной государственной конструкции: «Британцы оставили после своего ухода столь развитую структуру государственной власти, которой не располагала ни одна страна афро-азиатского ареала»⁴. И это оказалось благом для Индии.

В развитии индийского федерализма просматривается определенная логика. На первом этапе (с конца 1940-х до середины 1960-х гг.) вполне оправданной выглядела властная монополия ИНК, обладавшего огромным ресурсом политического опыта и доверия среди населения. При этом формальный партийный плюрализм сохраняется: например, на первых общенациональных и региональных выборах 1951 г. регистрацию прошли 14 общенациональных и 59 региональных партий⁵.

Власти прибегали к массивному государственному вмешательству в экономическую и социальную жизнь. Огромными организационно-материальными возможностями обладала комиссия по планированию. Центр

¹ Basu D. D. Comparative Federalism. New Delhi, 1987. P. 21.

² Seminar Delhi. 1983. № 288. P. 87–88.

³ Chibber P. K., Kollman K. The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States. Princeton, 2004. P. 13.

⁴ Seminar Delhi. 1983. № 288. P. 35.

⁵ Черкасов А. И. Институционализация политических партий Индии // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 93.

определял и уровень налогообложения, вмешиваясь в прерогативы штатов в их же интересах.

Он же в середине 1950-х гг. был вынужден заняться территориально-административным упорядочением. Были уничтожены штаты, созданные на основе княжеств и союзов княжеств, реорганизован их управленческий аппарат¹. Вместо сложного деления штатов на четыре категории было введено деление на штаты и союзные территории. Под давлением региональных элит был образован ряд этнически окрашенных штатов. Первоначально эти преобразования коснулись более развитых южных и западных частей страны. Особенно болезненно они продвигались со второй половины 1960-х гг. на территории индусской цивилизации на северо-востоке, где народы имеют иные этнорасовые корни и относятся к тибето-бирманской лингвистической группе².

К тому времени в истории Индии начинается новый этап (вторая половина 1960-х – конец 1980-х гг.), когда индийский кооперативный федерализм сталкивается с вызовами доминированию ИНК со стороны окрепших региональных элит. Среди последних выдвинулось молодое поколение прагматичных партийных боссов, думающее не о благе страны, а только об успехах на выборах. Правящий класс, более жадный чем ранее до материальных благ, перестал должным образом реагировать на социальную поляризацию³. Ослабел дух партийной лояльности⁴.

На парламентских выборах 1967 г. ИНК утратил абсолютное большинство, сохранив только относительное электоральное превосходство. Зато к власти в штатах пришли региональные партии различной ориентации –

¹ Казаков В. И. Борьба в независимой Индии за создание национальных штатов : автореф. дис. канд. истор. наук. М., 1964. С. 12, 13.

² Галиуллин М. З., Ягудин Б. М. Становление федеративной системы постколониальной Индии (50–70-е гг. XX в.). Казань, 2015. С. 194.

³ Kotnari R. Integration and Exclusion in Indian Politics // Economic and Political Weekly. 22 October 1988. P. 2224.

⁴ The State, Political Process and Identity/Ed. by Z. Hasan, S. N. Jha and R. Klan. Delhi : Sage, 1989. P. 15.

как правые, так левые. В 1970-е гг. И. Ганди – дочь выдающегося государственного деятеля и премьер-министра Дж. Неру, претендуя на роль политической преемницы, выступила как сторонница фактического унитаризма. Ввиду обострения этноконфессиональных противоречий, ей как премьер-министру все чаще приходилось прибегать к введению чрезвычайного положения в отдельных штатах¹.

Война с Пакистаном, засуха 1971–1972 гг., мировой энергетический кризис дестабилизировали положение в стране и побудили Ганди принять 42-ю поправку к Конституции. Поправка несколько ограничила возможности судебного контроля и напомнила об обязанностях граждан², чем вызвала яростную критику политических противников. Оппозиция в свою очередь обвинила премьер-министра в коррупции и нарушении закона о выборах³.

Отмена общенационального чрезвычайного положения, введенного в 1975 г., и выборы марта 1977 г. привели к поражению ИНК. Противники тут же поторопились аннулировать спорную поправку, но уже в 1980 г. обновленный ИНК вернулся во власть. Вместе с тем прежней политической стабильности в стране не было, а главное – оказались подорваны этатистские позиции индийского федерализма. В 1980-е гг. Индия еще не торопилась, как страны Запада, встать на путь приватизации, но почва для этого уже готовилась.

Собственно смена экономической политики свершилась в 1990-е гг. Под грузом финансовых проблем Индия вошла в третий этап развития своего федерализма. На волне всемерного увлечения рыночным неолиберализмом были ликвидированы лицензии, контроль над ценами, началась приватизация госпредприятий. Властными полномочиями были наделены и сельские советы – панчаяты.

¹ Chhibber P. K., Kollman K. The Formation of National Party Systms... P. 134.

² Галлиулин М. З., Ягудин Б. М. Становление федеративной системы постколониальной Индии (50–70-е гг. XX в.). Казань, 2015. С. 198–199.

³ Ульяновский Р. А. Три лидера великого индийского народа. М., 1986. С. 204.

Вместе с тем в новых социально-экономических условиях торжествующего рынка усилилась неравномерность развития субъектов. «Так, в 2000 г. наивысший среди штатов подушевой доход в богатой Махараштре был почти в три раза выше, чем в беднейшей Ориссе. Доля населения, живущая за гранью бедности в той же Ориссе, была в восемь раз больше, чем в зажиточном Пенджабе». Сильно отличаются от штата к штату показатели доступности безопасной питьевой воды, душевое потребление электричества. То же самое относится и к индексу человеческого развития¹.

Неудивительно, что наиболее неблагополучные штаты (Западная Бенгалия, Бахар, Ассам, Орисса) обращаются к центральному правительству за дополнительной помощью². Иными словами, политика конкурентного федерализма не работает и вряд ли будет работать, даже если на уровне практической политики попытаться соединить оба подхода – кооперативный и конкурентный. Тем более что в условиях расцветшего политического регионализма между штатами развернулась своеобразная популистская конкуренция, например, по поводу обязательного, нормированного привлечения местных трудовых ресурсов частным бизнесом и государством³. Вряд ли подобные меры произведут хорошее впечатление на иностранные компании и увеличат конкурентоспособность субъектов. Стоит также отметить, что стимулирование межштатной конкуренции дополнительно усиливает претензии региональных партий – таких, например, как Дравида Мунектра Кажagam в штате Тамилнаду или Раштрия Джаната Дал в штате Бихар. Эти и другие структуры имеют, как правило, серьезные разногласия с центром в следующих вопросах:

- 1) языковая политика;
- 2) образовательная политика;

¹ Юрлов Ф. Н., Юрлова Е. С. История Индии. М. : Институт востоковедения РАН, 2010. С. 527.

² Amruta Polity Notes .-<https://prep.in/news/c-492-cooperative-and-competitive-federalism-indian-polity-upsc-notes>(дата обращения 4.12.2021)

³ Maini T.S.Competitive federalism in India:Is Reserving Jobs for Locals Driven by a Long-Term Vision or Populism?-<https://futuredirections.org.au/publication/competitive-federalism-in-india-is-reserving-jobs-for-locals-driven-by-a-long-term-vision-or-pipulism?>(дата обращения 4.12.2021)

- 3) распределение ресурсов;
- 4) контроль над СМИ;
- 5) конкуренция на выборах;
- 6) контроль над административной машиной штата.

При этом нельзя интерпретировать деятельность региональных партий как безусловное благо. В условиях прочно укоренившегося патернализма со стороны государства, всемерной помощи нижним и угнетенным кастам «эти партии и межобщинные партийные альянсы в значительной степени паразитируют на демократических политических институтах в стране, порой оказываются тесно связаны с миром криминала»¹. В ситуации обострившейся политической конкуренции, когда в начале 2000-х гг. два национальных партийных гиганта – ИНК и Бхаратия Джаната Парти (БДП) – возглавляли правительства не более чем в трети штатов, выросла значимость межпартийных коалиций.

Правда, выяснилось, что перед Индийским государством стали возникать новые опасности. Третья волна территориальной реорганизации страны и формирование новых штатов (Чхаттисгарх, Уттаранчал, а затем Уттарханд, Джаркханд и особенно Телангана) не столько по этнолингвистическим, сколько социально-экономическим соображениям вызвала опасения за рост сепаратизма. «Данные страхи имеют под собой реальную почву: по заявлению министра внутренних дел Индии, удовлетворение всех чаяний различных национально-этнических групп по формированию новых штатов может привести к учреждению по меньшей мере 20 новых штатов Индии»². Другой вопрос, что дальнейшее дробление страны, возможно, на руку центральной власти, поскольку делает малоперспективным сецессию для небольших экономически слабых субъектов федерации.

¹ Абрамов Д. Б. Особенности индийской модели развития: опыт и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64, № 5. С. 112.

² Мочалов А. Н., Саликов М. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 135–136.

Несмотря на целый ряд сложностей, модель индийского федерализма функционирует успешно. В ней механизм разумной централизации (рисунок 28) позволяет удерживать в орбите влияния федерального центра многочисленные и многолюдные штаты. В территориально-административном делении страны «на национальный принцип, сохраняющий все свои значимые параметры, как бы накладывается территориальный»¹. И это скорее достоинство, чем недостаток. Это позволяет более гибко, более тонко решать острейшие этнорелигиозные проблемы. Федеральный центр ищет разумную оптимальность, образуя все новые и новые субъекты (в настоящее время Индия насчитывает 29 штатов и 7 союзных территорий).

Точно таким же образом, позитивно-диалектически, следует оценить и Конституцию Индии, которая весьма и весьма пространна и имеет очень сложную структуру. В части 1 «Союз и его территория» рассматриваются прежде всего вопросы образования новых штатов: сам по себе процесс достаточно прост, и это приводит к постоянным изменениям территориальных границ. Часть 5 подробно описывает структуру и деятельность федеральных властей. Часть 6 аналогичным образом обрисовывает функционирование властей штатов. Часть 8 посвящена управлению союзными территориями, часть 9 – вопросам местного самоуправления (панчаятам и муниципалитетам). Часть 11 фиксирует отношения между союзом и штатами. В последующих частях подробно рассматриваются финансовые, имущественные, служебные отношения, а также процедура выборов.

«Индийская Конституция является очень гибкой...». Примерно десятилетие назад можно было констатировать, что в нее «произведено около 500 изменений текста. Одни поправки вносятся в текст Конституции, изменяя его, другие прилагаются к ней.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М. : Норма, 2001. С. 450.



Рисунок 28 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в Индии

Некоторые поправки настолько пространны, что по объему близки к Конституции США»¹. Казалось бы, в этой нестабильности нет ничего хорошего: она может наводить на мысль о несовершенстве власти, но, с другой стороны, она же отражает исключительную сложность общественных отношений и здоровую, адекватную реакцию на данное обстоятельство.

Точно также, на первый взгляд, настороженно следовало бы оценить наличие в стране значительного числа партий. Однако умение создавать межпартийные коалиции страхует государство от политических кризисов. После длительной эпохи монопартийного доминирования ИНК в стране, начиная с парламентских выборов 1998 г., сложилось правоцентристское образование: Национальный демократический альянс, а после выборов 2004 г. – левоцентристский объединенный Прогрессивный альянс. Существует и еще одна сила – Третий фронт, в который входят небольшие региональные партии, не имеющие общей идеологической платформы и нередко конкурирующие друг с другом на уровне штатов.

Парламентские выборы в Индии, которые проходили более чем в течение месяца весной 2019 г. и сопровождались беспрецедентно высокой явкой 67 %, дали безусловную победу право-консервативному Народно-демократическому альянсу (352 место из 542 в нижней палате) и ее ведущей силе – Бхаратие Джаната Парта (303 место). Его главный оппонент – Объединенный прогрессивный альянс под руководством ИНК получил только 94 места². Старейшая партия Индии, чуждая прямолинейному индуистскому национализму, смогла продемонстрировать свое преимущество только в южных штатах так называемого дравидского пояса³. Таким образом, премьер-министром был вновь назначен М. Моди.

¹ Басырова А. Р. Индия. Республика Индия. Вступительная статья // Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Норма, 2010. С. 175.

² Парламентские выборы в Индии (2019). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Индии_\(2019\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Индии_(2019)) (дата обращения: 08.08.2021).

³ Шелест Д. Об итогах парламентских выборов в Индии. URL: https://www.dvfu.ru/expertise/news/atr/results_of_the_parliamentary_elections_in_india/ (дата обращения: 08.08.2021).

Индия имеет унитарную судебную власть, в нее входит Верховный суд, высокие суды штатов и большое количество мелких судов. Назначение судей Верховного суда, высоких судов осуществляет президент, в то время как утверждение судей районных судов осуществляет губернатор штата, и эта приоритетная роль исполнительной власти в кадровых вопросах – несомненная часть государственной традиции в условиях сложно организованного государства¹.

Сам же Верховный суд представляет собой гигантскую машину. В 1950 г. он был учрежден в составе 8 судей, и в него было направлено менее 1000 дел. К 2008 г. в нем трудился уже 31 судья. В 2010 г. Суд зарегистрировал почти 70 000 обращений, но смог рассмотреть 7642 дела.

Высший судебный орган страны достаточно политизирован и нередко действует против центральной исполнительной и законодательной власти. В то же время судей обвиняли в небезупречном поведении, неадекватных тратах, келейности². «Судебные и административные органы всех штатов и федерации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания по реализации федеральных законов»³.

Индия представляет собой пример постколониального федерализма, сформировавшегося в условиях этнолингвистической архитектуры с высокой дробностью, где население относится к четырем очень разным языковым группам. Такого числа этносов и языков нет больше ни в одной стране Азии и Африки.

¹ Флорин Ф. Н. Развитие органов государственного управления Индии // Индия. Ежегодник. 1987. М., 1988. С. 183.

² Стратегия развития правосудия в условиях глобализации : монография / под ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатина. М. : РИОР-ИНФРА-М, 2017. С. 93–94.

³ Правовые системы стран мира : энцикл. справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 222.

При этом наиболее распространенный язык – хинди, нельзя назвать доминирующим: его считают родным только 41 % жителей. В то же время на долю шести других наиболее распространенных языков приходится от 5 до 8 % носителей в каждом случае. Зато четко присутствует конфессиональное доминирование индуизма (82 % жителей) при острой конкуренции ислама (12 %), христианства (2 %), ситхизма (2 %), буддизма (0,7 %) ¹. В такой ситуации при всех возможных колебаниях политической конъюнктуры высокоцентрализованный федерализм – это наиболее оптимальный вариант формы государственного устройства.

Индия, испытавшая дефицит централизаторских начал в течение всей своей истории, попыталась его восполнить, получив независимость от Великобритании. Новые, более гибкие схемы управления Индостанским полуостровом возникли еще в эпоху британского колониального владычества, а британский Акт об управлении Индии 1935 г. впервые выдвинул идею смешанной федерации, состоящей из колониальных территорий и формально полунезависимых княжеств.

Этап протофедерализации продвигался с объективными и субъективными трудностями: ведущая сила национально-освободительного движения – партия ИНК, с предубеждением относилась к федеративной идее, а Вторая мировая война вообще отодвинула какие-либо планы общественного переустройства. К этим планам были вынуждены срочно вернуться сразу после окончания Второй мировой войны в иной обстановке повышенных общественных ожиданий, а созыв в декабре 1946 г. Конституционной ассамблеи по сути дела означал начало процесса конституционного закрепления обсуждавшейся федеративной идеи, который шел параллельно с провозглашением независимости Индии и территориальным размежеванием с другим новым государством – Пакистаном.

¹ Саломатин А. Ю., Макеева Н. В., Наквакина Е. В. и др. Этнический федерализм : энцикл. словарь-справочник / под ред. А. Ю. Саломатина. М. : РИОР, 2020.

Конституция Индийской Республики 1950 г. была разработана с учетом богатого зарубежного федеративного опыта, но принимала во внимание прежде всего сложные этноконфессиональные условия, сложившиеся на Индостанском полуострове. Было предусмотрено 66 предметов ведения для центра из совокупных 96 полномочий при 47 совпадающих полномочиях для центра и штатов. Федерализм, сформировавшийся смешанным образом (т.е. при целенаправленной деятельности национально-патриотических политических сил, несомненной поддержке масс и вынужденном согласии колонизаторов), можно охарактеризовать как постколониальный, высокоцентрализованный. Он изначально базировался на подходах кооперативного федерализма, массивном государственном вмешательстве, властной монополии ИНК, имевшего неоспоримые заслуги перед страной. Более поздняя коррекция государственного курса в связи с эгоистическими запросами региональных элит и региональных партий, кризисом в экономике и финансах началась в 1990-е гг. путем внедрения принципов конкурентного федерализма. Однако в условиях глубокого многообразия региональных условий это только усилило диспропорции между штатами, наиболее неблагополучные из которых выступают за дополнительную помощь от федерального центра. Попытка властей при нынешнем правительстве Н. Моди объединить два подхода к федерализму – кооперативный и конкурентный – пока не приносит успеха.

Замечательной особенностью индийского федерализма было и остается то, что он является высокоцентрализованным. В этом он в корне отличается и от американской, и от германской, и от швейцарской модели. При этом в органах центральной исполнительной власти наблюдается конкуренция между президентом и премьер-министром. Система управления в субъектах с должностями губернатора и главного министра копирует федеративный уровень. Законодательные полномочия Парламента безусловно доминируют над полномочиями штатов, а роль верхней палаты, представляющей субъекты по особой квоте, крайне невелика. Твердые позиции федерального центра дают ему возможность по просьбам этносов постоянно оптимизировать

количественный состав штатов и границы, и это отнюдь не дискредитирует его, а наоборот, усиливает зависимость от Дели уменьшающихся в своих размерах субъектов. Причем при наличии серьезных региональных диспропорций вряд ли мода на конкурентный федерализм, которую проповедают на Западе, будет уместной в Индии. Федеральный центр, как и во времена Дж. Неру, призван лучше заботиться о субъектах. В этом залог успеха одной из крупнейших и многолюдных экономик мира.

РАЗДЕЛ 6
ЗАРОЖДЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

ГЛАВА 1. ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДПОСЫЛОК ДЛЯ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

России в геополитическом плане в известном смысле повезло. Славянские племена, расселившиеся в степной и лесостепной полосах, в районах удобно расположенных и потенциально взаимосвязанных рек и международных торговых путей, обрели относительную хозяйственную выгоду и безопасность. Разумеется, у этого месторасположения были и свои природно-климатические изъяны: славянские территории находились в зоне рискованного земледелия. «Успешное земледелие требовало здесь более тяжелых (чем например, в Средиземноморье) орудий труда и тягловой силы: нужен был бык, а не раб. В то же время длительность зимнего сезона, когда скот не может содержаться на подножном корму, требовала запасов провианта для людей и кормов для скота»¹. «Еще в наборе наших неудобств были большие суточные и сезонные перепады температуры, отсутствие богатых рудных и горючих месторождений, открытость территории для фактических ветров и азиатских суховеев, отсутствие естественных границ, защищающих от внешних вторжений, низкая плотность населения: в 5 раз меньше, чем в Польше и в 10 – чем во Франции»². Но эти обстоятельства не имели фатального значения. Славяне выжили, хотя трудности этого выживания обусловили чисто сельский состав страны и отсутствие крупных городов, слабость третьего сословия. Зато геостратегическое положение также было благоприятным: у славян (прежде всего обживших лесные пространства) отсутствовали сильные

¹ Анушин В. А. Географический фактор в развитии общества. М. : Мысль, 1982. С. 162.

² Тюрин А. В. Как создавалась Россия. Русский фронтир. М. : Вече, 2018. С. 7.

соседи, а полицентричности власти способствовала слабая плотность населения и огромные пространства. В этой племенной полицентричности некоторые видят даже будущие черты федерализма¹.

Несомненно, что ключевую роль в формировании Российского государства сыграли два объединяющих фактора: византийский и золотоордынский. Россия, восприняв православие в конце X в., изначально находилась под мощным религиозно-культурным влиянием Византии и после ее гибели восприняла теорию «Москва – Третий Рим», сформулированную псковским монахом Филофеем². Эта теория утверждала, что, будучи наследницей Древнеримской и Византийской империй, Москва основывает свой государственный строй на православии, на единстве государства и церкви. Фактически в ходе своего дальнейшего развития это восприятие России исходило из приоритетности религиозных мотивов над национальными и прагматическими, из понимания того, что только православный мир сохранил благочестие, а все иные миры погрязли в грехах и заблуждениях³.

Если византийская традиция в большей степени оказывала воздействие на сферу духовной жизни, то два века татаро-монгольского ига повлияли на организацию государственной власти. По словам П. Н. Савицкого, «они (татары) дали России свойство организовываться военно, создавать государственно-принудительный центр, достигать устойчивости...»⁴. Той же позиции придерживается и Н. С. Трубецкой, по мнению которого «русский царь явился наследником монгольского хана»⁵. А. Ш. Кадырбаев указывает, что

¹ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. М. : Республика, 1992. С. 16–21.

² Филофей. Послание великому князю Василию об исправлении Крестного знамени и о содомском блуде // Империя пространства: хрестоматия по геополитике и геокультуре России / сост. : Д. Н. Замятин, А. Н. Замятин. М. : РОССПЭН, 2003. С. 31.

³ Лурье С. В. От Древнего Рима до России XX века: преемственность имперской традиции // Общественные науки и современность. 1997. № 4. С. 123–133.

⁴ Савицкий П. Н. Степь и оседлость // Мир России-Евразия: антология / сост. Л. И. Новикова, И. Н. Суземская. М. : Высш. шк., 1995. С. 59.

⁵ Трубецкой Н. С. О туранском элементе в русской культуре // Империя пространства. М., 1990. С. 312.

золотоордынское наследие сказалось на таких сторонах государственной жизни, как военная организация, фискальная система, посольские обычаи»¹.

Однако по мере территориального и демографического роста Российского государства и акцентировании в его внешней политике западного и южного направлений (особенно с начала XVIII в.) происходит его так называемая вестернизация. Реформы Петра I при всей их жесткости и масштабности никак нельзя назвать модернизацией, т.е. объективным, всемирно-историческим процессом. Это было сознательное, но достаточно поверхностное подражание Западу в сфере технологий, военного дела, управления, культуры, быта, которое глубоко, в народное сознание и поведение не проникло². Но оно достаточно сильно воздействовало на образ мыслей властей и элиты, внося в сложносоставную российскую традицию еще и западнический аспект, порождая необоснованные иллюзии на генетическую близость с Западом.

Между тем в формуле успеха Российского государства следует выделить еще и первопоселенческий, колониционный фактор. Великий российский геополитик Н. Я. Данилевский полагал, что «в завоеваниях России все, что можно при разных натяжках назвать этим именем, ограничивается Туркестанской областью, Кавказским горным хребтом, пятью-шестью уездами Закавказья, и, если угодно, еще Крымским полуостровом»³.

Со второй половины XVI–XVII вв. главный вектор территориального расширения государства был направлен на восток. Покорение Сибири, начатое в 1581 г. Ермаком, успешно продолжались: в 1607 г. был основан Туруханск в северной части р. Енисей; в 1619 г. возникает Енисейский острог в средней части Енисея. В 1620 г. группа охотников вышла из Туруханска и за несколько лет проделала огромный путь почти в 8000 км, побыв на реках Лена и Ангара, достигнув Якутии. В 1639 г. русские люди вышли к Тихому океану. В 1648 г.

¹ Кадырбаев А. Ш. Османская и Российская империи: общее византийское и золотоордынское наследие // Восток. 2003. № 2. С. 152–154.

² Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М. : Норма, 2013. С. 132–133.

³ Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М. : Книга, 1991. С. 28, 39.

были обнаружены Чукотка и Берингов пролив. Со второй половины XVII в. и в XVIII в. России сопутствовал успех в территориальных приобретениях также на южном, а затем и западном направлениях (ее площадь увеличилась с 1533 до 1800 гг. с 3 млн до 17,5 млн км², а к 1900 г. – до 22,5 млн км²).

Южное направление территориального расширения России было более сложным в военно-политическом и военно-техническом отношении «...почитание открытой Степи и страх перед ней у русских обитателей лесной полосы был весьма велик, да и в военном отношении вплоть до XVIII в. русские уступали кочевым наездникам»¹. Поэтому Россия сумела присоединить вначале только степную зону, а затем левобережную Украину. Причерноморье стало осваиваться со второй половины XVIII в., а с 1783 г. началось поэтапное присоединение территорий Кавказа.

В Предкавказье с его крайне пестрым населением соперничали не только местные правители, но и конкурировали Иран и Турция, что облегчило распространение здесь русского влияния. Сразу же после взятия Казани некоторые феодалы стали проситься на русскую службу, а на Нижнем Тереке появились казаки с Волги, Дона и Яика. В 1710-е гг. была сооружена Терская кордонная линия².

Западное направление оказалось более сложным для расширения государства, поскольку здесь молодая Россия сталкивалась с сильными военными противниками – Речью Посполитой, Ливонским орденом и Швецией. Значимые приобретения состоялись только при Петре I. Согласно Ништадскому договору Швеция уступила России значительную часть Восточной Прибалтики (в том числе всю Эстляндию, Лифляндию). «Петр I сохранил за немецким дворянством и бюргерством старинные привилегии и систему сословного правления. В последствии все Прибалтийские губернии возглавляли генерал-губернаторы, при которых находились по два

¹ Каппелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. М. : Традиция, 2000. С. 31.

² Любавский М. К. Обзор истории русской колонизации. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 393–394.

регирунгсрата (советника) из местных дворян». Огромную роль играли дворянские собрания, магистры ратуши, сословные суды¹.

В последней трети XVIII в. наиболее успешным территориальным приобретением стало присоединение земель Польши в результате раздела этого государства между тремя соседними державами – Россией, Пруссией и Австрией. В начале XIX в. в состав Российской империи вошла Финляндия. В ходе войн с Ираном и Турцией продолжилось освоение Кавказа. Здесь «местные христианские элиты, армяне и грузины, имели веские причины для сотрудничества с имперскими властями ввиду угрозы со стороны турок...»². При этом «отношения России с Северным Кавказом были сложные, противоречивые, договорные и военно-административные, дружественно-родственные и неприязненно-отчужденные... Однако Кавказ в широком смысле этого слова исторически оказался в зоне влияния Русского мира»³.

Государство проводило на окраинах глубокую и дальновидную политику: «правительство облегчило более быстрое развитие здесь прогрессивных буржуазных отношений, освобождало вплоть до XIX в. (а кое-где и в XIX в.) многие народности окраин от тяжелого бремени рекрутских наборов, облагало их менее тяжелыми, чем в центре, налогами и т.д. ... на присоединенных к России землях не были установлены господствующие в центре крепостнические отношения... Поэтому народности Поволжья, Сибири, Южного и Северного Приуралья почти не знали крепостного права, которое распространялось только на русских переселенцев»⁴.

Существует мнение, что с начала XIX в. Российская империя трансформируется из традиционной в колониальную, а затем следует ее кризис. Военная экспансия становится основным способом приобретения новых

¹ Национальная политика России: история и современность / под ред. С. В. Кулешова. М. : Русский мир, 1997. С. 52–53.

² Хоскинг Дж. Россия: народ и империя (1552–1917). Смоленск : Русич, 2000. С. 399.

³ Болтенкова Л. Ф. Становление развития Российского многонационального государства (VI в. – настоящее время). Книга 5, Ч. 1–2. М. :, 2016. С. 174.

⁴ Кабузан В. М. Народы России в XVIII веке. Численность и этнический состав. М. : Наука, 1990. С. 250.

территорий, а «крестьянское и казачье переселение на свободные земли почти целиком попадает под контроль государства...»¹. Завершающим этапом в территориальном расширении России становится присоединение Средней Азии в форме протектората над Бухарским эмиратом и Хивинским ханством, что объяснялось внешнеполитическими соображениями – необходимостью считаться с Англией и с репутацией Бухары в исламском мире².

Осуществляя присоединение новых территорий и народов, «российская верховная власть активно использовала режим государственно-правовой автономии национальных регионов» в виде административно-автономистской моделей. При этом «при добровольном переходе в российское подданство или при этнической и конфессиональной близости к русскому населению и уповании на перемену положения российская верховная власть предоставляла и поддерживала автономное положение местного управления и права, хотя эти же обстоятельства позволяли безболезненно сужать автономию региона (Малороссия, Западные губернии). При отсутствии собственной государственности или ее поглощении (резком ограничении) более сильными соседними государствами российская власть предоставляла региону больше самостоятельности для поддержания управляемости края (Прибалтика, Грузия, Великое княжество Финляндское, Бессарабия)»³. Особо сложным случаем была интеграция народов с развитой государственно-правовой системой и историческими амбициями (Польша): подобная интеграция была чрезвычайно проблемной и малопродуктивной.

Не случайно, что это новое имперское состояние ведет к интуитивному пониманию (хотя и слабому), желательности неких территориально-административных реформ. Так, император Александр I какое-то время

¹ Бахлов И. В., Напалкова И. Г. Территориальная организация имперских систем и политические механизмы управления национальной периферией : монография. Саранск : Изд. центр Историко-социологического ин-та МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. С. 155.

² Капелер А. Россия многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. М. : Традиция, 2000. С. 146–147.

³ Кодан С. В., Февралев С. А. Местное право национальных регионов Российской империи в политике верховной власти (вторая половина XVII – начало XX в.) // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 232.

находился в плену идеи конфессионального федерализма путем создания единой христианской нации на основе России, Пруссии, Австрии¹. Более того, по подсказке своего друга, польского аристократа А. Чарторыйского, он рассматривал возможность передачи польских владений своему брату Михаилу Павловичу, которые оставались бы в составе государства в силу семейных уз. Были и другие инициативы. В частности, царский вельможа князь Н. Н. Новосильцев и его сотрудники работали над проектом **Государственной Уставной Грамоты 1820 г.** В ней планировалось новое территориально-административное деление страны на наместничества, в которых организовались бы органы народного представительства-наместнические сеймы. Предусматривалась существенная независимость наместника и Совета наместничества в решении местных вопросов, что интерпретировалось как некое подобие «федерализму». По мнению И. В. Бахлова, предлагаемый проект напоминает высокоцентрализованную федерацию по типу современной Индии².

Отдельные представители дворянской оппозиции также были склонны к использованию федеративных отношений. Если декабрист А. Пестель мыслил преобразование авторитарной империи в демократическое унитарное государство, то Никита Муравьев выступал за федеративные начала. «Под надзором государя одно законодательное собрание находится в столице и делает все распоряжения, общие для всего государства; частные распоряжения, касающиеся до областей, представлены областным законодательным собраниям...»³.

По мнению А. Яценко, «из всех федеративных течений, которые имели место в России, настоящей природе федерализма как политического

¹ Низовцев Д. Б. Распространение идей федерализма (полицентризма) в России в XIX – начале XX века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Сер. : Гуманитарные и социальные науки. 2016. № 3. С. 76.

² Бахлов И. В. Федерация как альтернатива развития Российской государственности: федеративные проекты имперского периода // Регионоведение. 2010. № 4. С. 7.

³ Цит. по: Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 751.

объединения, соответствовал лишь панславистский федерализм»¹. Так декабристское Общество Соединенных славян предполагало соединение в славянских народов (русских, сербо-хорватов, болгар, чехов, словаков, лужичан, словенцев, поляков). Идей славянского соединения придерживалось Кирилло-Мефодиевское общество². Н. И. Костомаров впоследствии вспоминал: «Мы стали воображать все славянские народы соединенными между собою в федерации, подобно древним греческим республикам или Соединенным Штатам Северной Америки»³.

Сам Н. И. Костомаров (1817–1885), став после возвращения из ссылки в Санкт-Петербург лидером украинофильства, в наиболее известной статье «Две русские народности» (1861), приводит эмоционально-психологическое противопоставление великороссов и «южноруссов». Между прочим в этом противопоставлении фигурирует мысль о тяготении «южноруссов» к федерализму, а великороссов – к единодержавию. Одновременно, опасаясь быть обвиненным в неблагонадежности, Костомаров в частном порядке подчеркивает, что он имеет дело с чистой наукой, он констатирует лишь федеративный характер Древней Руси и сочувствует идее самоуправления отдельных территорий империи, не более того⁴.

В середине XIX в. интереса к федеративной тематике не были лишены и более революционно-настроенные деятели. А. И. Герцен, при всей первоначальной увлеченности европейской цивилизацией (по крайней мере до революций 1848–1849 гг.), приветствовал федерацию славянских народов, освободившихся от «немецкого» самодержавия со столицей ни в Вене, ни в Петербурге, ни в Варшаве, ни в Москве, а в Константинополе, окруженном «славяноэллиническим населением». О «вольной славянской федерации» мечтал и

¹ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 780.

² Семевский Кирилло-Мефодиевское общество // Русское богатство. 1911. № 5. С. 118–119.

³ Яценко А. А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М. : URSS, 2012. С. 755.

⁴ Тесля А. «Украинофил» в «общерусском» контексте : публицистика Н. И. Костомарова 1861–1883 годов // Новое литературное обозрение. 2017. № 2.

М. А. Бакунин, в которой он видел единственный выход для России, Украины, Польши и всех славян¹. Но наиболее настойчив в своих предложениях славянофильского единения был **А. Я. Данилевский** в своей знаменитой книге «**Россия и Европа**» (1871). Многие российские общественные деятели отнеслись к категоричным, но справедливым предложениям автора враждебно. В. С. Соловьев усмотрел в них насилие над другими народами и несовместимость с христианством. Либералы Н. И. Кареев и П. Н. Милюков, которые прославляли Запад как образец свободы и прогресса, усмотрели во взглядах Н. Я. Данилевского проявление умирающего славянофильства². На самом деле выдающийся представитель панславизма точно подметил извечную враждебность западных стран (и прежде всего Германии) России, что побуждало к созданию Общеславянского союза. Он должен был образоваться на обломках слабеющих Австро-Венгерской монархии и Османской империи и включить в себя как славянские, так и неславянские народы (греков, венгров, румын). Причем это должен быть союз семи достаточно крупных государств (включая и Россию) с Царьградским (Константинопольским) округом³.

Надо сказать, что российское самодержавие симпатизировало идеям панславизма, но на их реализацию у него явно не хватало военно-политических возможностей. Европейские державы были категорически против какого-либо усиления России. Более того, они негативно относились к ситуации с Польшей, где самодержавие было вынуждено использовать жесткие формы управления.

Польская шляхта, в свое время раскачавшая государственный механизм и приведшая к разделу страны между соседними державами в конце XVIII в., имела обостренные националистические амбиции и крайне враждебно относилась к российскому самодержавию и ко всему русскому. **Восстание**

¹ Прокудин Б. А. Славянский федерализм в мировоззрении А. И. Герцена и М. А. Бакунина // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2006. № 6. С. 76–80.

² Искра Л. М. Н. Я. Данилевский и его проект Вселенского Союза // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2014. № 4. С. 12–13.

³ Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М. : Книга, 1991. С. 401.

1830–1831 гг. длилось почти год и в нем оказалось задействовано 70 тыс. польских войск против 180-тысячной российской армии. Неудивительно, что после подавления восстания все элементы польской автономии, появившиеся после Наполеоновских войн, были отменены. **По своим масштабам и продолжительности следующее восстание (в 1863–1864 гг.) превзошло предыдущее.** Оно длилось 18 месяцев и в нем более четко были представлены разночинцы, хотя по-прежнему в руководстве преобладали представители шляхты, а участники почти полностью состояли из лиц католического вероисповедания¹. В восстании участвовало около 50 тыс. человек, 20 тыс. погибло, 18 тыс. сослано, 7 тыс. эмигрировало, было конфисковано множество имений². Царизм был вынужден депортировать не менее 10 тыс. поляков во внутренние части империи и, добиваясь благожелательного отношения местного крестьянства и разорения мятежной шляхты, предоставить землю сельским труженикам на более благоприятных условиях, чем это было в России. Однако какие-либо политические и культурно-образовательные уступки польскому населению были сочтены излишними³.

Постоянная угроза единству империи со стороны Польши заставляла власти после 1830–1831 гг. и уже тем более после 1863–1864 гг. негативно относиться к какой-либо либерализации территориального управления. Более того, как реакция на националистическую неуспокоенность царские власти в последней четверти XIX в. попытались активизировать русификаторскую политику. В Привислинском крае при генерал-губернаторе И. В. Гурко (1883–1894) и попечителе Варшавского учебного округа А. Л. Апухтине (1879–1897) активно предпринимались усилия по деполонизации путем введения преподавания основных предметов на русском языке, привлечения русских

¹ Зайцев В. М. Социально-сословный состав участников восстания 1863 г. (опыт статистического анализа). М. : Наука, 1973.

² Митина Н. П., Федосова Т. Г. К вопросу о русско-польских революционных связях в 1864–1866 гг. // Связи революционеров в России и Польше в XIX – XX в. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1968. С. 97.

³ Гетманский А. Э. Политика России в польском вопросе (60-е годы XIX века) // Вопросы истории. 2004. № 5. С. 43–44.

переселенцев, регулирования деятельности католических гимназий и контроля за финансами католической **церкви**¹.

На фоне локального обострения в 1870–1890 гг. национального вопроса в среде радикальных интеллектуалов на рубеже XIX–XX вв. пробуждается некий новый, более устойчивый интерес к федеративным отношениям. Участники революционной оппозиции исходили из полезности любого ослабления самодержавной бюрократической централизации. Народническая революционная организация «Черный передел» (1879) признавала, в частности, право на автономию Малороссии, Белоруссии, Кавказа, Бессарабии, Финляндии, Польши². Историк и этнограф, эмигрант, лидер украинских автономистов, уволенный из Киевского университета М. П. Драгоманов (1841–1895) пытался в своих взглядах не только совместить либерализм и социализм, что было нетипично для русских революционеров, но и акцентировать внимание на национальном вопросе. Признавая невозможность оформления национально однородных территорий из-за множественности этносов, он выступает за федеративное (областное) деление России по образу и подобию Швейцарии со смешанными в национальном отношении кантонами. Он даже находит аргументы для объяснения, почему федерализация выгодна не только нерусским народам, но и русским³. В практическом плане Драгоманов в своем проекте «Вольный союз» (1886) предлагал выделение 20 областей (штатов) со своими представительными собраниями и формируемыми ими исполнительными органами. Общественными делами должны были заниматься Государственная дума, избираемая населением, и Союзная дума в составе определяемом областными представительными собраниями из произвольно заменяемых депутатов с императивным мандатом.

¹ Лопатина Е. Русификация как инструмент интеграционной политики Российской империи (на примере Привислинского края). URL: http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/rusifikacija_kak_instrument_integracionnoj_politiki_rossijskoj_imperii_na_primere_privislinskogo_kraja_2019-01-09.htm (дата обращения: 18.08.2021).

² Калинчук С. В. Группа «Черный передел» и проблема федерализма в движении революционных народников : дис. ... канд. ист. наук. М., 1999.

³ Тесля А. Федерализм М. П. Драгоманова // Философия. Журнал Высшей школы экономики. 2017 . Т. 1, № 1. С. 72–90.

Другой сторонник федеративных преобразований К. Кульчицкий (Мазовецкий) высоко оценивая опыт американской и швейцарской федерации, признавал, что в условиях России при преобладании русских невозможно будет его воспроизвести (т.е. придать субъектам высокую степень самостоятельности). По его мнению, после конституционных преобразований Российское государство через некоторое время может принять образ и подобие Германской империи «с той лишь разницей, что отдельные его части не могли бы иметь своих монархов и что военные и иностранные дела подлежали бы исключительной компетенции Парламента»¹.

Откровенно говоря Российская империя была очень сложным территориально-административным, мультиэтничным комплексом. Она включала в свой состав губернии, области, один округ. 49 губерний располагались в Европейской части, 8 – на Кавказе, 4 – в Сибири. Кроме того, 8 губерний было выделено в Финляндии, 10 – в Польше. В Средней Азии губерний не было и там насчитывалось 9 областей². Среди вассалов и протекторатов значились Эмир Бухары, Хивинские и Тувинское ханства. Донская область подчинялась непосредственно Военному министерству. В силу своих огромных размеров и наличия различных природно-климатических и хозяйственных зон Россия характеризовалась серьезным диспаратетом в размещении населения, когда на 4250 тыс. кв. верст Европейской России приходилось 94 млн населения, а на 10 996 тыс. кв. верст Сибири – только 5,7 млн человек. Небольшими по населенности были такие национально-ориентированные территории, как Польша и Финляндия (9,4 млн и 2,5 млн человек).

Этнолингвистическая архитектура империи была сложной, но славяне составляли не менее двух третей (66,81 %). Православие также занимало

¹ Кульчицкий (Мазовецкий) К. Автономия и федерация в современных государствах. М. : Изд. Петровской б-ки в Москве, 1907. С. 189–190.

² Административно-территориальное деление Российской империи. URL: <https://www.rusempire.ru/rossijskaya-imperiya/administrativno-territorialnoe-delenie-rossijskoj-imperii.html> (дата обращения: 05.09.2019).

доминирующие позиции (69,90 %), господствуя в Европейской России (83,58 %), в Сибири (89,97 %). На Кавказе православных было чуть больше половины (50,94 %), а в Средней Азии, Привислинских губерниях, Финляндии они находились в очень и очень скромном меньшинстве (9,18; 7,16 и 1,90 % соответственно)¹.

Это население имело различный уровень развитости и стремления. Некоторые из них были готовы бороться за свою независимость, другие предпочитали автономию, третьи были безразличны к своему статусу и хотели сохранить то, что у них было. И, тем не менее, на рубеже XIX–XX вв., хотя «революционная и либеральная общественность не отвергала принцип федерализма в качестве основы будущего национально-территориального устройства российской государственности, но ни в программных документах, ни в партийной публицистике нельзя найти детальной разработки федеративных начал, соответствующих правовых и политических институтов»².

Примечательно, что подавляющее большинство крупнейших российских партий хранило молчание по поводу федерализма. Только у эсеров упоминалось о широкой автономии областей и о применении федеративного начала. У трудовой (народно-социалистической) партии в программе более подробно говорилось о национально-областной и областной автономии. В земском движении конца XIX в. просматриваются идеи политической автономии (особенно в деятельности такой нелегальной организации, как «Земский союз», впоследствии легализованной в «Союз освобождения»). Однако политические преемники земцев – Партия кадетов³ – воздерживались от использования терминов «федерация», «субъект федерации», хотя, по сути,

¹ Население Российской империи (1897–1917). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Российской_империи_\(1897–1917\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Российской_империи_(1897–1917)) (дата обращения: 12.08.2021).

² Иванов А. М., Плотников А. А., Курилкина О. А. Генезис федеративных отношений в современной России : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 84.

³ Пахомов В. Г. Идеи национально-территориальной федерации в России XIX в. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12. С. 59.

они, возможно, стыдливо имели ее в виду, предполагая организовать местную автономию и областные представительные собрания, одну из палат общероссийского парламента формировать из представителей областей. После Февральской революции 1917 г., став правящей партией, кадетская программа стала более централистски жесткой: появились положения о праве центра «останавливать» действие местных законов, нарушающих Конституцию, о возможности «слияния территориальных единиц в более обширные области»¹.

Зато в партиях и общественных организациях окраинных областей вопрос о федерации ставился. Это, например, Социал-демократическая партия Латышского края, Союз армянских социал-демократов, Социал-демократическая партия Финляндии, «Гуммет» (социал-демократическая партия в Азербайджане), Украинская партия социалистов-революционеров, Белорусская социалистическая громада, осетинская революционно-демократическая партия «Кармен»².

Как уже можно было представить, на национальных окраинах наиболее последовательно и агрессивно к независимости стремились польские губернии. В них в 1870–1890-е гг. наблюдалось некоторое ослабление сепаратистских настроений, но уже с начала XX в. происходит новый всплеск активности. Опорой национализма становится австрийская часть Польши, в которой Галиция получает широкую автономию. Польская аристократия в немалой степени влияла на жизнь императорского двора в Вене. Не было препятствий для обучения и использования в государственных учреждениях польского языка³. Неудивительно, что с началом Первой мировой войны и оккупацией в 1915 г. русской части Польши польские антирусские силы (стрелецкие

¹ Лебедев А. Н. Периодизация основные направления развития федеративных идей в Российской империи (конец XVII – начало XX в.) // Труды Института государства и права Российской Академии наук. 2011. № 3. С. 49, 50, 53.

² Шульженко Ю. Л. Из истории федерации в России (монархический период). М. : Ин-т государства и права РАН, 2005. С. 78, 80–81.

³ История государства и права славянских народов / авт.-сост. И. Н. Кузнецов. М. : Новое знание, 2004. С. 322–323.

союзы и стрелецкие дружины) связывают свои надежды на независимость с победой Австро-Венгрии и Германии¹.

В Финляндии настроения по поводу независимости были более сдержанные. В этих краях традиционно применялись наиболее мягкие формы управления автономией, поскольку здесь ни «верхи», ни «низы» после присоединения к России в 1809 г. не проявляли открытых сепаратистских поползновений. «Финляндия, в отличие от Польши, не имела своих традиций государственности, а получила их через присоединение к России. Финская управленческая верхушка понимала и принимала свою зависимость от императорской власти... Верноподанность финнов объяснялась также тем, что большинство представителей сословий одновременно являлись высшими чиновниками и офицерами. В отличие от элиты других областей Восточной Европы они не владели обширными землями. Кроме чиновников, в Финляндии не было социальных слоев, которые могли бы бороться за власть...»².

На Украинских землях становление национального (малороссийского) самосознания происходило замедленными темпами. Только на рубеже XIX–XX вв. удалось «стандартизировать язык и создать его словарь, а также сформировать собственную целостную национальную концепцию истории (Чехи, с которых украинофилы брали пример, сумели это сделать уже в первой половине XIX в.)»³. Не способствовали развитию украинского национализма и миграционные процессы, в результате которого происходило смешивание примерно 2,5 млн малороссов и 8 млн великороссов. Разжигание националистических настроений со стороны поляков (в том числе и материальная поддержка украинского движения в Галиции) также не вполне срабатывало: « в течение всего XIX в. большинство образованных малороссов считало поляков врагом номер один...»⁴. Тем не менее политическая

¹ История южных и западных славян / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. 3-е изд. М. : Изд-во Моск. ун-та., 2008. С. 568.

² Мейнандер З. История Финляндии. М. : Весь мир, 2008. С. 86–87.

³ Миллер А. И. «Украинский вопрос» в политике властей и русском общественном мнении. СПб. : Алетейя, 2000. С. 231.

⁴ Миллер А. И. «Украинский вопрос» в политике властей и русском общественном мнении. СПб. : Алетейя, 2000. С. 232.

обстановка не была уже такой благодатной для российского самодержавия. На Украине в начале 1890-х гг. происходило создание сети гимназических, семинарских, студенческих ячеек, упрочение контактов с народническими и радикально-социалистическими организациями Галиции, входившими в состав Австро-Венгерской монархии¹. Весной 1896 г. в Киеве образуется тайное общество «Молодая Украина», имевшая два десятка ячеек с более чем 400 членами, а в 1900 г. возникает Революционная украинская партия. Властям также было известно о существовании малороссийского землячества в Петербурге и украинофильском кружке студентов Варшавского университета. Однако «говорить о широком национальном потоке, конечно, не приходится»².

Равным образом достаточно немногочисленными были националистические организации на Кавказе, Прибалтике. Есть сведения об армянских организациях «Гнчак», «Общества арменистов», «Дрошак», «Крыв», «Дашнакцутюн». Идеи грузинского сепаратизма исповедовала «Лига свободы Грузии». В Литве в 1896 г. возникла Литовская социал-демократическая партия, предусматривавшая создание федеративного государства, состоящего из Литвы, Польши и Украины. В 1900 г. был образован Латышский социал-демократический союз. В Эстонии в 1890-х гг. действовала Эстонская свободомыслящая прогрессивная партия «Демократическая партия». Получают распространение сионистские кружки, а с начала XX в. становится заметной и самоорганизация мусульман России³.

В годы Первой русской революции 1905–1907 гг. происходит серьезное конституционно-идеологическое ослабление царизма, которое провоцирует усиление националистических чувств. На национализм на окраинах работают также и успехи индустриализации в начале XX в.: растут материальное благосостояние и политические амбиции местных элит. Уже в Государственной

¹ Чмырь С. Г. Украинская демократически-радикальная партия: генезис, программа, тактика (90-е годы XIX в. – 1909 г.) // История национальных политических партий в России. М. : РОССПЭН, 1997. С. 147–148.

² Гросул В. Национальные движения в России в конце XIX в. // Российская история. 2015. № 2. С. 71.

³ Гросул В. Национальные движения в России в конце XIX в. // Российская история. 2015. № 2. С. 71–82.

Думе I Созыва, состоящей из 497 депутатов, были представлены 33 депутата от Польского Коло (фракция), выражающие интересы польской аристократии, не желающей идти на конфронтацию с царизмом (реалисты), и чаяния буржуазно-интеллектуальных слоев, организовавшихся в народно-демократическую партию, отодвинувшую мечты о независимости на задний план¹. Были здесь же и 70 депутатов-автономистов (представители национальных окраин)². В дальнейших созывах националистически настроенные депутаты также участвовали. В думе II Созыва Польское Коло увеличилось на 46 депутатов, появились мусульманская фракция и казачья группа (30 и 17 депутатов)³. В думе III Созыва представительство национальных окраин резко сокращалось и фракция автономистов уменьшилась до 26 депутатов⁴. В Думе присутствовали также 11 представителей Польского Коло, 8 и 7 представителей мусульманской и литовско-белорусской группы. Наконец, в общероссийском представительном органе IV Созыва три национальные группы (польско-литовско-белорусская, Польское Коло и мусульманская) имели в совокупности только 21 мандат⁵. По другим данным «в I Государственной думе было представлено свыше 70 депутатов от различных национальных партий и организаций, во II думе – свыше 60, в III – 18, в IV – всего 12»⁶. Как видим, численность националистически ориентированных депутатов, представлявших нерусских избирателей, была невелика (на фоне общей численности Думы примерно в 441–511), тем более, что со временем в Думе появились и их

¹ Любавский М. К. История западных славян. 3-е изд. М. : Парад, 2004. С. 256.

² Государственная дума Российской империи I Созыва. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Государственная_дума_Российской_империи_I_созыва](https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная_дума_Российской_империи_I_созыва) (дата обращения: 19.08.2021).

³ Государственная дума Российской империи II Созыва. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Государственная_дума_Российской_империи_II_созыва](https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная_дума_Российской_империи_II_созыва) (дата обращения: 19.08.2021).

⁴ Государственная дума Российской империи III Созыва. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная_дума_Российской_империи_III_созыва (дата обращения: 19.08.2021).

⁵ Партии в государственной думе Российской империи. URL: <https://ria.ru/20170201/1486515623.html> (дата обращения: 15.08.2021).

⁶ Кисляков А. С. Национальный вопрос в деятельности национальных политических партий и организаций Российской империи (80-е гг. XIX в. – февраль 1917 г.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2011. С. 22.

идеологические антиподы в лице правых и русских националистов, объединенных в такие организации, как Всероссийский национальный союз и Союз русского народа.

Особым влиянием в III и IV Думах пользовались (до 1915 г.) российские националисты, которые безоговорочно поддерживали правительство П. А. Столыпина и акцентировали внимание на решении региональных проблем Западного края. Значительная их часть были выходцами из этого региона, являясь русскими и принадлежа к православной вере¹.

Однако в целом конструктивного обсуждения вопросов национальных окраин в Государственной думе не получилось. «Даже депутаты от инородческого населения страны по большинству проблем занимали разнообразные, часто противоположные позиции». В итоге «...Государственная дума оказалась не в состоянии стать органом межнационального и общегражданского партнерства»².

Российская империя к началу XX в. проделала весьма успешную эволюцию как многосоставное государство. Сформировавшись в силу благоприятных геополитических, цивилизационных, организационных, военных, колониационных, технологических факторов как континентальная сверхдержава (рисунок 29), Россия сочетала в себе территории разного правового статуса, социально-экономического и культурно-национального состояния. В титулатуре российского императора в момент учреждения империи в 1721 г. содержалась характеристика его как пресветлейшего и державнейшего великого государя и великого князя, всея Великая и Малыя и Белыя России самодержца и упоминалось 29 географических названий³.

¹ Лопухова А. В. Националисты в Государственной Думе Российской Империи : автореф. ... канд. ист. наук. Самара, 2005. С. 12–14.

² Бельская И. В. Национальный вопрос в Государственной думе Российской империи 1906–1917 гг. : автореф. ... канд. ист. наук. М., 2001.

³ Большой государев титул Петра I. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Государев_титул (дата обращения: 19.08.2021).

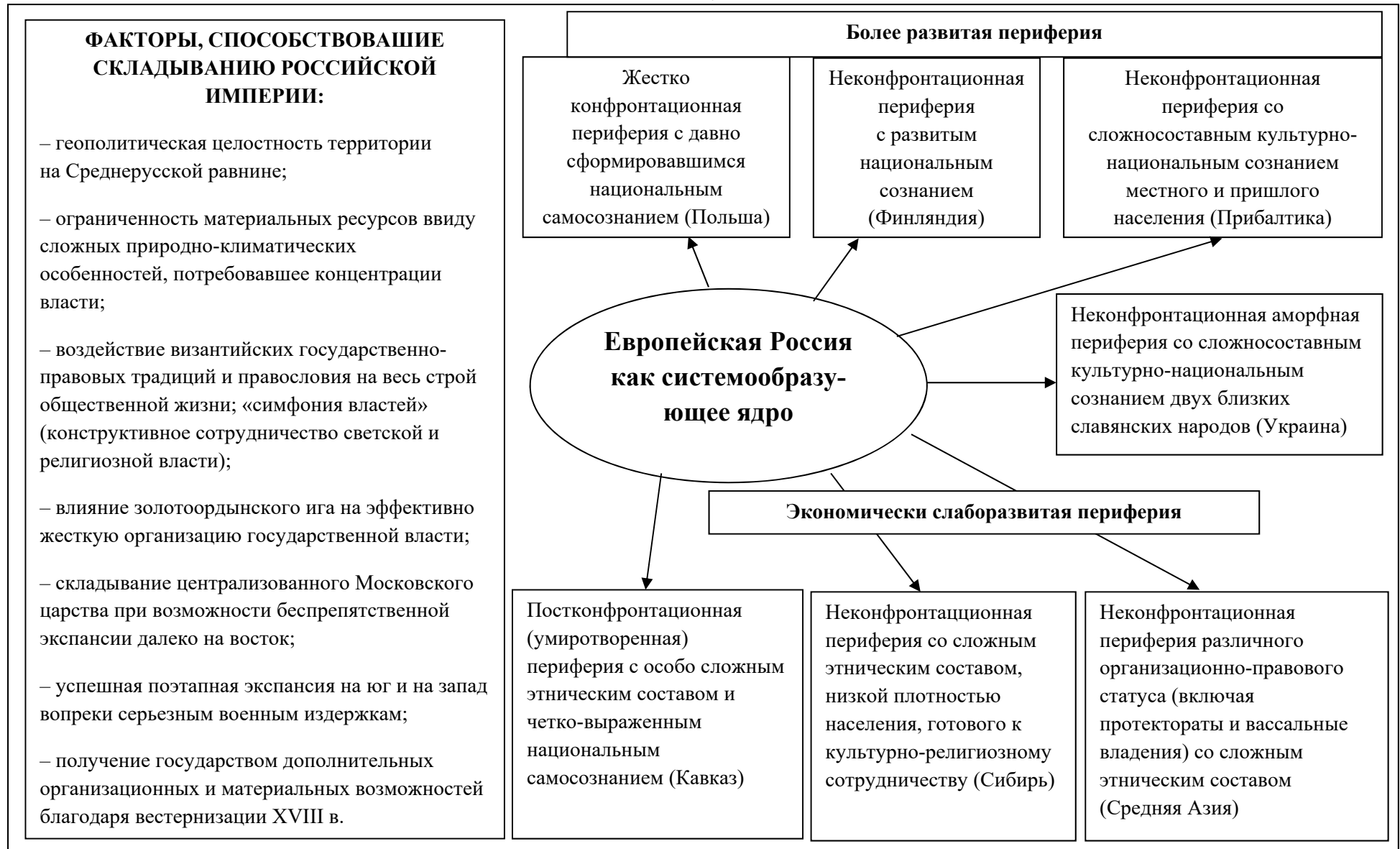


Рисунок 29 – Схема организации Российской империи как многосоставного государства (структура)

В полном титуле Николая II в начале XX в., императора и самодержца Всероссийского, значилось уже 52 названия¹. Самодержавие использовало различные подходы в отношении национальными окраинами. Русская колонизация применялась в Закавказье и в Средней Азии. Но более перспективным виделась административно-правовая централизация. «Единство учреждений с единым государственным языком должно было обеспечить не только связь окраин с центром, но и приближение национальных групп к русскому языку и культуре через овладение ими всилу практической необходимости»².

Следует согласиться с тем, что объединяя многочисленные территории с различным историческим прошлым, этноконфессиональным составом, социально-экономическими условиями, властям империи приходилось приспособливать методы управления к каждому региону. И. В. Бахлов выделяет следующие модели регулирования отношений с местным населением:

- 1) Поволжско-приуральскую;
- 2) Сибирскую;
- 3) Степную;
- 4) Крымскую;
- 5) Польскую;
- 6) Прибалтийско-финляндскую;
- 7) Малороссийскую (Украинскую);
- 8) Кавказскую;
- 9) Бухарско-хивинскую;
- 10) Русско-американскую (перестала быть актуальной с продажей Аляски);
- 11) Маньчжурскую (далее восточную)³.

В то же время можно говорить о шести национальных правовых системах в имперских границах: «В разные периоды они существовали: в Белоруссии (Западные губернии) и Украине (Малороссия) (во второй половине XVII в.);

¹ Николай II. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Николай_II#Имена,_титулования,_прозвища (дата обращения: 19.08.2021).

² Административно-территориальное устройство России История и современность / под общ. ред. А. В. Пыжикова. М. : ОЛМА-Пресс, 2003. С. 197.

³ Бахлов И. В. Имперский компонент в территориальной системе России: эволюционный подход. Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2008. С. 76–83.

в Прибалтике (Остзейские губернии) и части финских земель (Старая Финляндия) (в XVIII в.); в Грузии (1801 г.), Великом княжестве Финляндском (1808–1809 гг.), Бессарабии (1812 г.) и Царстве Польском (1815 г.) (в первой четверти XIX в.)»¹.

С начала XX в. по мере успехов экономики выдвигаются предложения по оптимизации территориального деления империи. Так, известный географ и глава статистического ведомства П. П. Семенов-Тянь-Шанский в сборнике «Россия в конце XIX века» (1900 г.) призвал разделить страну на 21 область, учитывая как природно-ландшафтные и почвенные, так и экономические факторы (уровень аграрного и промышленно-промыслового развития, коммуникации, распределение земельной собственности), а также демографические условия (плотность и национальный состав населения, степень урбанизации, гендерные и культурно-религиозные особенности). Его сын и преемник, географ и картограф В. П. Семенов-Тянь-Шанский также был приверженцем районирования, аргументируя свою позицию сложной, растянутой конфигурацией страны, угрозами сепаратизма и необходимостью создания «культурно-экономических колонизационных баз»², т.е. опорных районов для развития.

Первая мировая война заставила задуматься о возможности корректив национальной политики не только ученых и оппозиционных общественных деятелей, но и власти. Приходилось, например, учитывать, что активизировались ожидания в польском обществе на получение независимости, чем не замедлили воспользоваться Германия и Австро-Венгрия в своих корыстных внешнеполитических целях. В российских верхах сторонником изменения статуса Польши был министр иностранных дел С. Д. Сазонов, который мыслил ее как буфер между Россией и Германией. Но он 7 июля 1916 г. был смещен со своего поста. В то же время члены Совета министров на своих заседаниях 13, 16 и 18 июля 1916 г. пришли к выводу, что польская автономия нежелательна, так как может показать недолжный пример для других народов. Только 12 февраля 1917 г. специальное совещание под

¹ Кодан С. В. Применение местного гражданского права национальных регионов Российской империи в интерпретационной практике Правительствующего Сената // Российский юридический журнал. 2012. № 5. С. 203.

² Коваленко В. И. Идеи федерализма в русской политической мысли // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2015. № 3. С. 71–72.

председательством князя Н. Д. Голицина решено даровать Польше права независимого государства, но это решение не было оформлено подписью императора. Как и в соседней Австро-Венгрии, имперские власти так и не успели до своего краха предпринять какие-либо, хотя бы самые минимальные шаги по реформированию государства¹.

После февральской революции 1917 г. и падения монархии новый режим не смог и не захотел оперативно отреагировать на необходимость коррекции государственного устройства. Слабым ответом на обострение национального вопроса стали лишь отмена всех «вероисповедных и национальных ограничений» и подчинение выборного руководства милиции органам местного самоуправления. В октябре 1917 г. была создана Комиссия при Временном Правительстве для разработки проекта Основных законов, которая успела провести только четыре заседания. Она исходила из концепции унитаризма, смягченного областными автономиями на окраинах². Но этого уже было явно недостаточно для основательно дестабилизированного общества.

Стремительно разросшаяся и экономически окрепшая Российская империя к началу XX в. нуждалась в серьезном политико-пространственном обновлении. Но это обновление ей не мог, да и не хотел дать самодержавный режим. Буржуазные и мелкобуржуазные партии в силу своей неопытности и слабой социальной базы также не были готовы к серьезным преобразованиям. Трансформации государственного устройства предстояло пройти через жесткий слом прежней государственности и отпадение некоторых пограничных территорий, что, впрочем, организационно только укрепило территориальный фундамент федерализации.

¹ Бахтурина А. Ю. Формирование новой концепции управления окраинами Российской империи в годы Первой мировой войны // Опыт европейского федерализма. М. : РОССПЭН, 2003. С. 72–75.

² Габрелян Э. В. Вопросы государственно-территориального устройства России в русском государственном праве 1905–1917 гг. // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 171.

ГЛАВА 2. СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ МОДЕЛЬ

Хотя российская модель федерализма, которая складывалась после Октябрьской революции 1917 г. в условиях полураспада Российской империи, формировалась не «снизу», как американская, а «сверху», она имела ту же логику стихийного развития. Она начиналась с интуитивной разработки государственной конструкции, которая корректировалась с учетом политических возможностей (а также жестких идеологических постулатов, чего не было у американцев), чтобы затем пройти через конституционно-правовое оформление (рисунок 30).



Рисунок 30 – Схема комплекса взаимосвязанных процессов становления и развития СССР как федеративного государства

«Советская федерация возникла как бы «от противного». Сначала была заявлена форма государственного устройства, а затем началось ее практическое оформление»¹. Главная трудность, с которой пришлось столкнуться – некомпактность расселения национальностей. «Каждый народ помимо исторически сложившегося территориального ядра имел еще и небольшие районы проживания, находившиеся на более или менее значительном расстоянии от основного полиса»².

«Первые автономные республики (Терская, Кубано-Черноморская, Донская, Таврическая) не вполне соответствовали национально-территориальному принципу и не всегда учитывали границы расселения народов»³. Более стабильные и организационно продуманные территориальные образования возникли на исходе Гражданской войны и в мирное время: Татарская АССР (май 1920 г.), Дагестанская АССР (январь 1921 г.), Якутская АССР (апрель 1922 г.) и др.⁴

Процесс федерализации бывшей Российской империи проходил в тяжелейших условиях завершающейся Первой мировой войны, Гражданской войны и иностранной интервенции. Империя была чрезвычайно ассиметрично выстроенным государством с сильным государственно-правовым, социально-экономическим и культурно-религиозным диспаритетом его составных частей. Но в то же время спланивало это сложносоставное государство сильное доминирование стержнеобразующей русской нации, чего не было в другой, соседней Австро-Венгерской монархии. В итоге, империя Габсбургов

¹ Административно-территориальное устройство России История и современность / под общ. ред. А. В. Пыжикова. М. : ОЛМА-Пресс, 2003. С. 209.

² Административно-территориальное устройство России История и современность / под общ. ред. А. В. Пыжикова. М. : ОЛМА-Пресс, 2003. С. 210.

³ Заметина Т. В. Становление конституционных основ национальной политики в 1917–1940 годах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 48.

⁴ Мочалов А. Н., Саликов М. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 168.

распалась, а бывшая Российская империя, благодаря большевистской партии, переформатировалась и выстояла.

Из бывшей империи ушли ее наиболее этнически беспокойные части, причем ушли благодаря не только революционным перипетиям февраля и октября 1917 г., но и ввиду военно-политических провалов Первой мировой войны, начатой царским Правительством. Предрешенным был уход Польши, ввиду оккупации ее российской части Австро-Венгрией и Германией. До конца 1916 г. у центральных держав еще теплилась надежда на заключение сепаратного мира с Россией, и они старались кардинально не ущемлять ее в польском вопросе. Однако затянувшийся, позиционный характер войны в конце-концов побудил противников России к более решительным действиям (в том числе и с надеждой на пополнение воинских контингентов за счет поляков). 5 ноября 1916 г. был оглашен манифест о создании «квази-независимого» Польского королевства. Февральская и Октябрьская революции 1917 г. только ускорили процесс «развода», поскольку революционные победители – и Петроградский Совет, и Временное Правительство, и большевики – выразили готовность предоставить независимость российским подданным польского происхождения. Но самое главное, военный крах Австро-Венгрии и Германии развязал руки полякам, которые, пользуясь поддержкой западных держав, создали в ноябре 1918 г. собственное правительство¹.

Менее драматично происходило отделение Финляндии. Здесь вплоть до осени 1916 г. не ощущались тяготы Первой мировой войны и не проявлялись явно антироссийские настроения. Однако в связи с Февральской революцией 1917 г. были ослаблены меры централизованного контроля над страной, что не могло не подстегнуть сепаратистские ожидания. 18 июля 1917 г. сейм ограничил полномочия Временного Правительства и это дало повод Петрограду к роспуску финского органа власти. «Данная мера повлекла

¹ История южных и западных славян : в 2 т. Том 1. Средние века и Новое время / под ред. Г. Ф. Матвеева, З. С. Ненашевой. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 9–15.

за собой еще более громогласные требование финнов о независимости»¹. В конце концов 6 декабря 1917 г. Финляндия полностью разорвала связи с Россией из-за опасений экспорта социалистической революции, а В. И. Ленин через 3 недели подписал декрет о признании ее суверенитета.

В Прибалтике стимулом для отделения стало присутствие германских войск. Собственно устойчивых антироссийских предубеждений здесь не существовало, поскольку главным раздражителем для местного населения являлось немецкоязычное дворянство, купцы и промышленники. В Эстонии и Литве после поражения Германии в Первой мировой войне ненадолго была установлена Советская власть, но она пала под напором британских военно-морских сил в 1919 г. В Литве Советский период также длился недолго, но здесь главным дестабилизатором ситуации стала соседняя Польша: в конце-концов большевики признали независимость литовцев, которые опирались на материальную и моральную поддержку своих соотечественников в США, чтобы литовские территории не достались соседней агрессивно настроенной Польше².

Украина (Малороссия), долгое время выполнявшая роль буферной территории между Россией и Польшей, издавна была объектом интенсивной миграции. В Новороссии, которая являлась наиболее развитой частью южнорусских земель в самом широком смысле этого слова и которая подверглась хозяйственному освоению благодаря русским, а также политической воли российского самодержавия, концентрировалось очень сложное по своему этническому составу население. В первую очередь это касалось городов, где согласно переписи 1897 г. великорусскую речь называли родной почти половина (45,1 %) горожан, а малорусскую – всего 17 % и проживали также евреи, греки³. Неслучайно поэтому, что с началом усилий со

¹ Мейнандер Х. История Финляндии. М. : Весь мир, 2008. С. 131.

² Карр Э. История Советской России. Книга 1. Большевицкая революция 1917–1923. М., 1990. С. 250–252.

³ Марчуков А. В. Новороссия: формирование национальных идентичностей (XVIII–XX вв.). М. : Изд-во Кучково поле, 2018. С. 94–97.

стороны украинских националистов построить собственное государство, на территории Новороссии образовались три советские Республики – Донецко-Криворожская, Таврическая (со столицами в Харькове и Симферополе) и Одесская, которые заявили о присоединении к России и стойком нежелании входить в состав Украины¹.

Между тем украинские буржуазные националисты, имевшие очень узкую социальную базу, сформировав в марте 1917 г. Центральную Раду и провозгласив в ноябре 1917 г. Украинскую Народную Республику, очень быстро теряют власть и при всяком удобном случае, проявляя беспринципную живучесть, пытаются в нее вернуться. Политическую нестабильность на украинских землях определяло не только противостояние «самостийцев», красных и белых, но и приход германских оккупантов, которые оставили после себя множество оружия, а также разгул анархизма.

Советская власть впервые обозначила свое присутствие на Украине, когда в конце декабря 1917 г. в Харькове прошел I Всеукраинский Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Однако окончательное ее установление заняло достаточно долгий период времени (вплоть до первой половины 1920 г.), что побудило руководство большевиков пойти на определенные уступки и сотрудничество с бывшими сепаратистами. При этом «украинизацию коммунисты считали совершенно безобидным занятием для активации интеллектуальных элементов на Украине в сложный переходный период»².

Критично, но не безнадежно развивалась ситуация на восточных окраинах бывшей Российской империи. Проблемой здесь являлась социально-экономическая отсталость и цивилизационная неоднородность проживавших здесь народов. Если среди татар Поволжья уже начала формироваться средняя коммерческая буржуазия, то башкиры только недавно перешли к сельскому хозяйству и лесоводству, а казахи остались в своей массе кочевниками.

¹ Новороссия : из глубины веков // Аргументы недели. 2019. № 15. С. 3.

² Аллен У. История Украины. Южнорусские земли от великих князей до Истории Сталина. М., 2017. С. 373.

«В 1918–1919 гг. мусульманские народы в основном оказывали упорное сопротивление Советской власти. Испытав на себе жестокость «белых» армий, они с 1920 г. стали более лояльными в отношениях к Советскому влиянию и руководству»¹.

По схожей траектории развивались отношения большевиков с другими народами бывшей Российской империи – на Кавказе, в Средней Азии, Сибири. Тем более, что власть искала новые формы взаимодействия и территориальной организации государства, постепенно отказываясь от приверженности к унитаризму.

Процесс протофедерализации начался через несколько недель после октябрьской революции 1917 г., когда взявшим власть, но еще не укрепившимся большевикам пришлось искать новые формы организации государства.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. и провозглашавшая федерацию как форму государственного устройства, отличалась недостаточной четкостью². Созданная после принятия документа комиссия была призвана разработать Конституцию нового государства – Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), но столкнулась с различными точками зрения по этому поводу. Основными среди них были проекты М. А. Рейснера и И. В. Сталина. Рейснер настаивал на федерации Советов, т.е. на чисто территориально-административном принципе. Однако возобладал проект Сталина, основанный на национально-территориальной организации государства³.

¹ Карр Э. История Советской России. Книга 1. Большевицкая революция 1917–1923. М., 1990. С. 261.

² Лаптева Л. Е., Медведев В. В., Пахалов М. Ю. История отечественного государства и права : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Е. Лаптева. М., 2013. С. 407.

³ Лебедев А. Н. Советские государствоведы о проблемах и перспективах развития советской федерации (1918–1985 гг.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 6. С. 24–26.

Конституция РСФСР 1918 г. определила форму федерации для России как государство с автономными включениями. Но сам правовой статус автономных республик должным образом определен не был, равно как не был представлен их перечень (что объясняется начальной стадией процесса, трудностями переходного времени и Гражданской войной). Зато впервые для молодого российского конституционализма «было проведено разграничение предметов ведения и компетенции федеральных органов власти и органов власти на местах...»¹. Фиксировалось право на сецессию субъектов, что было не свойственно буржуазным федерациям. Как аргументировал позицию большевиков В. И. Ленин, «мы стоим за право на отделение ввиду черносонного великорусского национализма, который так испоганил дела национального сожительства, что иногда больше связи получается после свободного отделения»².

Однако на практике организация автономных образований продвигалась не без трудностей. Властям удалось подавить антисоветские сепаратистские анклав (типа Урало-Волжских Штатов, Временного Сибирского правительства, Республики горцев Северного Кавказа и др.)³, но процесс советской автономизации осуществлялся в свою очередь хаотично. «Большевикам приходилось учитывать не только классовые, но и национально-клановые противоречия, национально политические тенденции». Например, «в заволжских регионах местное население в русских крестьянах – колонистах – нередко видело узурпаторов земель и пастбищ; объединение в одну Горскую республику различных, в том числе веками враждующих между собой народов Северного Кавказа породило множественные противоречия (включая кровопролитные столкновения утихшие лишь с обретением основными национальными группами – кабардинцами и балкарцами, карачаевцами

¹ Морозова Л. А. Идеи социалистического федерализма в Конституции РСФСР 1918 года (к 100-летию Конституции) // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. 2018. № 3. С. 106–109.

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 48. С. 235.

³ Лазарев Б. М. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование). М., 2002. С. 27–28.

и черкесами, чеченцами и ингушами, осетинами – собственных автономий в 1922–1923 гг.»¹.

«Права первых автономных образований в составе СССР были весьма широкими: автономии могли вводить свои денежные знаки, самостоятельно распоряжаться в области управления промышленностью и т.д.». В дальнейшем, с начала 1920-х гг., центральная власть усилила свои позиции: именно она инициировала учреждение автономий, создав специальный орган при Президиуме ВЦИК. Этой же цели централизации служила система дифференциации органов управления (наркоматов) на органы центрального, двойного и автономного республиканского подчинения².

Кроме автономных республик, существовали и другие виды автономий – автономная область и трудовая коммуна. Причем серьезных отличий между двумя последними структурами не существовало. Численность населения автономной области серьезно уступала республиканскому, и «юридический статус автономных областей, в отличие от автономных республик, не определялся никакими декретами центральной власти». Что же касается трудовых коммун, то на практике они «по своим полномочиям приравнивались к областям и губерниям, но в отличие от областей и губерний имели право направлять своих представителей в федеральные государственные органы»³.

Всего РСФСР на начало 1920-х гг. (1923) насчитывалось 11 автономных республик, 14 автономных областей, 63 губернии, и на ее долю приходилось 92 % территории и почти 70 % населения всего комплекса советских республик. Союзниками РСФСР были 8 государств схожей общественной организации с различными уровнями взаимодействия, 5 из них – Украинская (УССР), Белорусская (БССР), Азербайджанская, Армянская и Грузинской

¹ Некрасов С. И. Автономия и национальный вопрос в Советском государственном праве (1917–1940 гг.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 3. С. 111–112.

² Баркова О. Н., Кукушкин Ю. С. Правовая основа создания и развития РСФСР в 20-е годы XX в. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2012. № 2. С. 86–88.

³ Баркова О. Н., Кукушкин Ю. С. Правовая основа создания и развития РСФСР в 20-е годы XX в. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2012. № 2. С. 88.

республики – имели статус социалистических советских государственных образований. Существовали также Дальневосточная республика и две советские республики в Средней Азии – Хорезмская и Бухарская, которые еще недостаточно далеко продвинулись по пути общественных преобразований.

В 1920–1921 гг. между РСФСР и рядом советских республик были заключены договоры о совместной деятельности. В первом из этих договоров, заключенных с УССР, указывалось на создание военного и хозяйственного союза с организацией объединенных комиссариатов: военных и морских дел, Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ), внешней торговли, финансов, труда, путей сообщения, почт и телеграфа. Однако, ни эти, ни последующие договор с другими республиками «не создавали общефедеративных законодательных и исполнительных органов власти. Высшие государственные органы РСФСР имели право контроля и руководства деятельностью объединенных наркоматов, но отнюдь не деятельностью верховных советских органов республик. Договоры не определяли ясно порядок взаимоотношений между наркоматами РСФСР и наркоматами других республик»¹.

В теоретическом плане отношения РСФСР с союзными республиками имели неопределенный – переходный статус. «Некоторые внешние признаки делали» их «похожими на международно-правовые. Например, РСФСР направлял в республики своих полномочных представителей, часть российских актов республиканскими властями «регистрировалась»².

О. И. Чистяков склоняется к тому, чтобы называть их «федеративными», поскольку республики «были связаны единством высших органов власти и управления, единством вооруженных сил, финансов, гражданства»³. Но это

¹ Якубовская С. И. Строительство Союзного Советского Социалистического государства. 1922–1925 гг. М. : Изд-во Акад. Наук СССР, 1960. С. 122.

² Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М. : МГУ, 1966. С. 296.

³ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М. : МГУ, 1966. С. 296.

было фактическое, а не юридическое положение дел, и оно являлось все же неустойчивым.

Между тем ввиду необходимости восстановления хозяйственного развития возникают вопросы о координации экономической деятельности – прежде всего по линии плана Государственной комиссии по электрификации России, одобренного на IX Всероссийском съезде Советов в 1921 г., и в связи с докладом члена президиума ВСНХ проф. И. Г. Александрова об экономическом районировании федерации советских республик, сделанном 24 октября 1921 г. Выяснилось, что по поводу строительства электростанций и экономического районирования у союзников РСФСР могут быть свои представления, не совпадающие с экономическими возможностями страны и здравым смыслом. Так, власти УССР были недовольны тем, что акцентировалось внимание на строительстве ДнепрогЭС и якобы не учитывались интересы Правобережной Украины и что на базе республики предлагалось создать не один, а два экономических района – с центром в Киеве и Харькове¹.

Многие обиды и недоразумения между союзниками могли привести к более серьезным трениям. Это хорошо понимали в руководстве большевистской партии и реагировали на ситуацию. Особенно явно бюрократический национализм давал о себе знать в двух республиках – на Украине и в Грузии. В 1922 г. руководство украинской столицы – в Харькове, отстаивая формальную суверенность, делало это под флагом сохранения собственной внешней политики. Иной был повод для националистического фрондерства у грузинского Тифлиса: «сохранение собственных грузинских вооруженных сил, точнее бригады, состоявшей из трех полков и артиллерийского дивизиона»². Обуреваемая манией национального величия, верхушка грузинских коммунистов всячески противилась объединению Грузии в Закавказскую Социалистическую Советскую Федеративную Республику (ЗСФСР) вместе с Азербайджаном и Арменией.

¹ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М. : МГУ, 1966. С. 106.

² Жуков Ю. Первое поражение Сталина. М., 2017. С. 50.

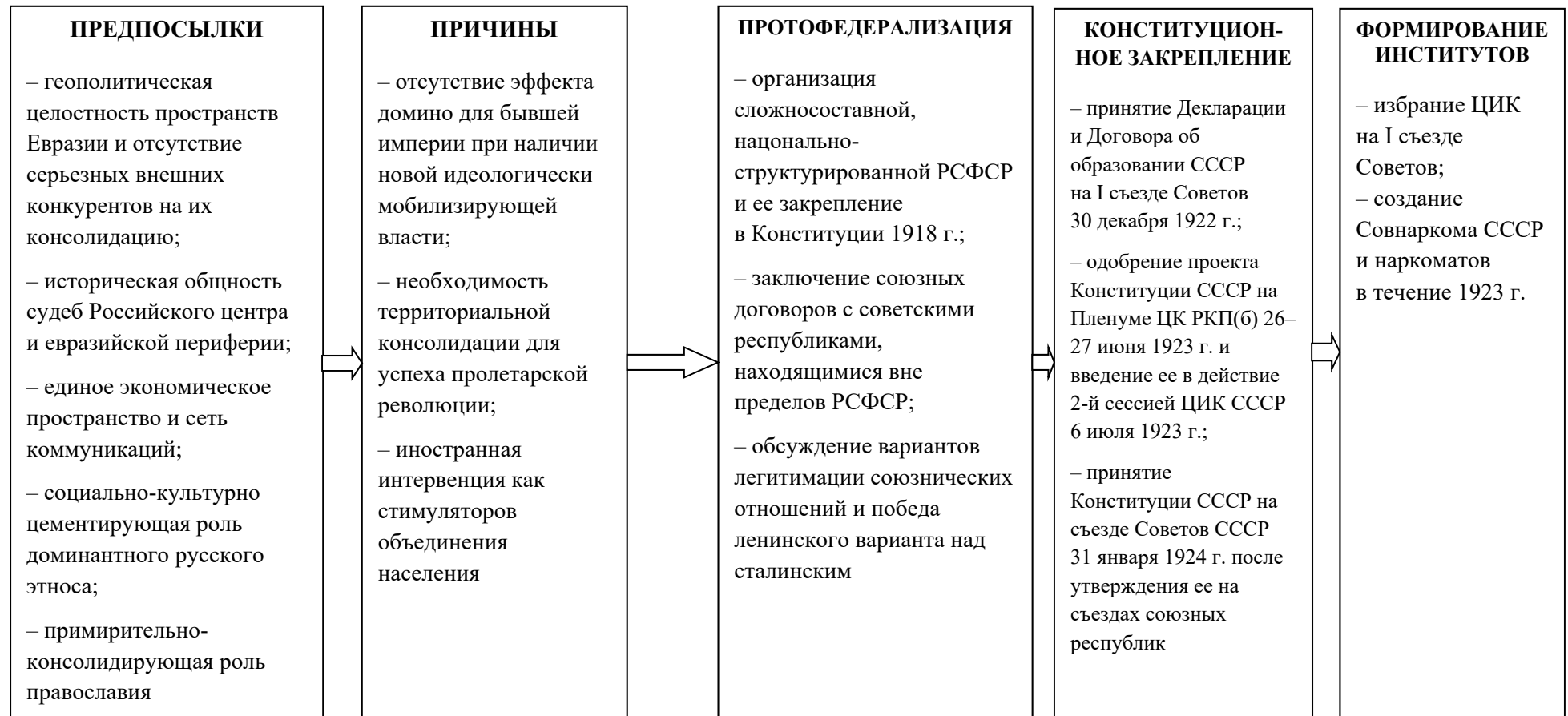
10 августа 1922 г. дело создания общесоюзного договора сдвинулось с мертвой точки. Политбюро РКП(б) пришлось рассмотреть обращение двух украинских руководителей – Х. Г. Раковского и Д. З. Мануильского, которые по противоположны причинам предлагали форсировать вопрос о более конкретном и тесном юридическом союзе России и Украины. 11 августа была сформирована комиссия в составе И. В. Сталина, В. В. Куйбышева, Х. Г. Раковского, Г. К. Орджоникидзе, Г. Я. Сокольникова. Она приняла план И. В. Сталина об автономизации, т.е. о включении республик в состав РСФСР. Данный план был одобрен компартиями Азербайджана и Армении, уклончиво оценен Белоруссией (БССР) и отрицательно – Грузией. Причем в Грузии при проведении Пленума ЦК отсутствовал кворум и произошла «самая заурядная подтасовка решения»¹.

План И. В. Сталина был реалистичен и стратегически выверен: он предусматривал объединение страны на базе самой крупной и продвинутой территориальной единицы путем вхождения в нее остальных республик. Однако по тактическим соображениям В. И. Ленин отдал предпочтение более сложному проекту союза равноправных республик, который в большей мере отвечал амбициям национальных партийных элит. В итоге вместе с Л. Б. Каменевым он навязал партийному руководству свою точку зрения, и И. В. Сталин был вынужден подчиниться. Хотя с другой стороны нельзя не согласиться с тем, что фактически возобладал в некотором смысле компромисс: РСФСР как член федеративного союза включал в свой состав автономии². В итоге в течение трех месяцев – с октября по декабрь 1922 г. – оперативно было проведено обсуждение проекта в партийных организациях и советских органах³. Конституционное закрепление федеративных отношений происходило целенаправленно и четко, с соблюдением всех необходимых юридических процедур (рисунок 31).

¹ Жуков Ю. Первое поражение Сталина. М., 2017. С. 543.

² Булатов Ю. Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего // Международная жизнь. № 1. 2019. С. 49–75.

³ Якубовская С. И. Развитие СССР как союзного государства, 1922–1936 гг. М. : АН СССР, 1972. С. 22–24.

ИСХОДНЫЕ НАЧАЛА**ЭТАПЫ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ****Рисунок 31 – Схема процесса федерализации Советской России и создания СССР**

I съезд Советов СССР прошел 30 декабря 1922 г. Среди его делегатов свыше 94 % составляли коммунисты¹, и он принял заранее одобренные руководством партии большевиков решения – Декларацию и Договор об образовании СССР. Планировалось, что указанные документы должен был окончательно утвердить II съезд Советов СССР.

Тем временем был создан высший орган власти в лице Центрального исполнительного комитета (ЦИК) Союза ССР, а затем избран его Президиум с дифференцированным представительством от союзных республик – (РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР). От председателя Президиума Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) – представители от союзных республик, сменяли друг друга в своей руководящей должности поочередно².

В течение 1923 г. на февральском пленуме ЦК РКП(б) было принято решение о создании в системе ЦИК СССР двух палат, одна из которых имела бы национальный характер. Была также организована Комиссия по подготовке Конституции СССР. Аналогичная Комиссия была образована ЦИК. Новый импульс подготовительной работе придал XII съезд РКП(б), проходивший с 17 по 25 апреля. Именно после него была создана расширенная Конституционная Комиссия ЦИК под председательством М. И. Калинина в составе 25 человек.

«В процессе работы конституционных комиссий ЦИК и ЦК были решены многие важные конституционные вопросы: о гарантиях суверенных прав союзных республик, о введении единого союзного гражданства о равноправии языков»³. В ходе споров, в том числе и с националистически настроенными элементами типа председателя СНК Украины Х. Г. Раковского, вырабатывались необходимые решения. «На заседаниях комиссий обсуждались проекты Конституции, разработанные ВЦИК, ЦИК УССР и ЦИК БССР.

¹ I съезд Советов СССР. Стенографический отчет. М., 1923. Приложение. С. 3.

² История Светской Конституции : сб. документов. М., 1958. С. 392.

³ Якубовская С. И. Развитие СССР как союзного государства, 1922–1936 гг. М. : АН СССР, 1972. С. 31.

Многие статьи Конституции были приняты в редакции, предложенной представителями УССР, статья о Президиуме ЦИК СССР – в редакции, предложенной представителем ЦИК Белоруссии»¹.

В течение 1923 г. создавалась система новых союзных органов. Она структурировалась по аналогии с тем, что было создано в свое время внутри РСФСР. Общесоюзные наркоматы ведали внешней политикой, внешней торговлей, военными и морскими делами, а также путями сообщений, почтами и телеграфом. Союзно-республиканские наркоматы функционировали в виде пирамиды, т.е. при наличии руководящего звена в центре и его органов в союзных республиках и охватывали сферы продовольствия, финансов, трудовых отношений. Аналогичным образом функционировали Высший совет народного хозяйства СССР и рабоче-крестьянская инспекция СССР². Наконец, чисто республиканскими ведомствами являлись комиссариаты внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, по делам национальностей.

Каждая республика имела собственный совнарком, в которые назначались уполномоченные от общесоюзного совнаркома, что ограничивало самостоятельность республиканских исполнительных органов. «Центральные исполнительные комитеты республик также не имели достаточно власти, чтобы противостоять Совнаркому СССР. Согласно Конституции, они имели право обжаловать его декреты и постановления, обратившись во ВЦИК, но «не приостанавливая их исполнения»»³.

При ВЦИК СССР создавался Верховный суд СССР, что свидетельствовало о несамостоятельности судебной власти. Его прокурор, «назначаемый Президиумом ВЦИКа, имел право опротестовывать в Президиуме решения суда». Сам же Верховный суд по требованию ВЦИК

¹Якубовская С. И. Развитие СССР как союзного государства, 1922–1936 гг. М. : АН СССР, 1972. С. 31–32.

² Список народных комиссаров СССР. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_народных_комиссариатов_СССР (дата обращения: 26.08.2021).

³Карр Э. История Советской России. Книга 1. Большеви́стская революция 1917–1923. М., 1990. С. 320.

СССР был обязан давать заключения о конституционности тех или иных постановлений союзных республик. «Однако не предлагалось никакого способа проверки законности постановлений общесоюзных органов...»¹.

Вершителем судеб в государстве считался Всесоюзный съезд советов, а фактически его ВЦИК и Президиум, которые вносили изменения в Конституцию, а затем без труда ратифицировали их на съезде. В новый состав президиума ЦИК вошел 21 человек: 7 человек избирались на совместном заседании обеих палат, в количестве по 7 человек были также представлены президиумы каждой из двух палат. 17 июля 1923 г. президиум ЦИК обязался в Нарком Союза СССР приступить к своей деятельности.

Проект Конституции СССР, который в течение почти полугода разрабатывался шестью специализированными комиссиями², летом 1923 г. первоначально был одобрен на Пленуме ЦК РКП(б), а затем введен в действие Второй Сессией ЦИК СССР. Процедура получила полное завершение на съездах в советских республиках и II съезде Советов Союза ССР 31 января 1924 г. Таким образом, пройдя множество согласований, завершился этап конституционного закрепления.

Сам Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г. отличался разумной функциональностью и последовательностью. В него вошли в качестве Раздела первого «Декларация», сформулировавшая необходимость и желательность заключения союзного договора, и сам Договор в составе 11 глав. В первых двух главах говорится о предметах ведения верховных органов власти союза и о суверенных правах союзных республик. Следующие три главы фиксируют внимание на представительных органах: Съезде Советов, ЦИК и Президиуме ЦИК; 6 и 7 глава посвящены Совету Народных Комиссаров и Верховному суду СССР, а 8 и 10 рассматривают полномочия республиканских наркоматов и систему

¹ Карр Э. История Советской России. Книга 1. Большеви́стская революция 1917–1923. М., 1990. С. 321.

² Конституция СССР 1924 года. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_СССР_1924_года (дата обращения: 24.08.2021).

республиканских органов управления; 9 глава особо акцентирует внимание на главном союзном карательном органе – ОГПУ, в то время как заключительная 11-я глава определяет вопросы о гербе, флаге и столице государства¹.

Исходя из выработанной в мировой науке переодизации федерализма, в основе которой лежит характер изменений взаимоотношений уровней власти по мере развития общества и государства, можно считать, что советский федерализм начался с дуалистического этапа, но адаптированного к потребностям советской государственно-политической системы. Таким образом, в данном случае применительно к 1920-м гг. мы можем говорить о дуалистическо-централизованном федерализме. Руководство страны, хотя и опиралось на партийную дисциплину и использовало принуждение, тем не менее было вынуждено считаться с мнением этнически организованных субъектов, тем более что в стране шла острая идейно-политическая борьба.

В частности, лидером большевиков пришлось столкнуться с таким явлением, как национал-уклонизм. Руководитель татарской партийной организации М. Х Султан-Галиев проповедовал весьма сомнительную идею создания многочисленных этноконфессиональных (преимущественно исплмских) субъектов в составе СССР, равных по статусу субъектам – учредителям СССР. В предложении организовать: федерацию Урало-Волжских Республик, Общекавказскую федерацию с включением в нее территорий Северного Кавказа, Кубани, Закавказье, Казахстан и Туранскую республику в Средней Азии просматривалась наивная революционность в смеси с татарским национализмом². Реализация подобного плана за счет в основном российских территорий разрушила бы РСФСР как стабилизирующий стержень СССР и привела бы к ненужному полицентризму³. К сожалению, М. Х Султан-Галиев не был одинок в своих националистических амбициях. Чиновников

¹ Конституция и конституционные акты Союза ССР (1922–1936) / под ред. акад. И. П. Трайнина. М. : Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1940. С. 41–49.

² Вдовин А. И. СССР История великой державы (1922–1991 гг.). М. : РГ-Пресс, 2019. С. 36–39.

³ История Украины VI–XXI вв. / под общ. ред. П. П. Толочко. 2-е изд. Киев, 2018. С. 318–320.

центральных ведомств в «колониаторстве» обвиняли глава СНК Татарской АССР И. Г. Мухтаров, представитель автономной республики при Наркомнаце А. М. Енбаев¹.

На Украине развернулась также острая борьба по национальному вопросу. В то время как второй секретарь ЦК КП(б)У Д. З. Лебедь не без оснований отдавал приоритет более передовой русской культуре перед отсталой, хуторянской украинской культурой, группа националистов-партийцев (В. П. Затонский, Н. А. Скрыпник, А. А. Шумский) под предлогом надуманности противопоставления двух культур фактически навязывали проведение политики искусственной украинизации. Началось продвижение идеи «мовного процесса», осуществление принудительного изучения украинского языка², что в перспективе создавало опасность для федеративной интеграции.

Между тем руководству страны приходилось изыскивать огромные материальные ресурсы для развития национальных образований, отрывая их от более развитых, как правило, русскоязычных регионов. «В 20-е гг. доля собственных доходов Таджикистана в его бюджете – всего 7,7 %, в Туркмении – чуть более 10 %. Украина покрывала своими доходами менее 40 % расходной части бюджета, при этом 35,7 % собираемого на территории РСФСР промыслового налога поступало в общесоюзный бюджет»³.

Другой особенностью федеративной политики в 1920-е гг. был курс на «коренизацию», т.е. предоставление кадровых и культурно-образовательных предпочтений местным этносам, о чем было заявлено на XII съезде ВКП(б). Однако наряду с несомненными достижениями, подобной «позитивной» дискриминации возникали и определенные проблемы. Прежде всего, это ущемление нетитульных наций (т.е. в первую очередь русских) и

¹ Аманжолова Д. А. Центр и регионы в условиях постсоветского нациестроительства в 1920-е гг. // Вестник российской нации. 2019. № 2. С. 37.

² История Украины VI–XXI вв. / под общ. ред. П. П. Толочко. 2-е изд. Киев, 2018. С. 318–320.

³ Тимофеева А. А. Федерализм в истории Советской России: этапы и итоги // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6, № 3 (20). С. 359.

провоцирование националистических настроений¹, с чем властям с начала 1930-х гг. пришлось бороться. Отказ от политики «коренизации» происходит примерно в 1933–1935 гг.² на фоне меняющейся внутривластной и внешнеполитической обстановки, усиление авторитарно-мобилизационных тенденций в управлении.

Параллельно с этим активизируются административно-территориальные преобразования внутри СССР. В 1924 г. появились две новые союзные республики – Узбекская и Туркменская, а в 1929 г. – Таджикская ССР. Национальные образования появились внутри Азербайджана, Грузии и Украины. В 1924 г. и 1926 г. к БССР отошли смежные районы от РСФСР, и она увеличила свою территорию в 2,5 раза. Национально-территориальное размежевание прошло в 1920-е гг. и на Северном Кавказе.

Фактически в 1930-е гг. на фоне ужесточения государственного режима и борьбы с «врагами народа» происходит переход к следующему этапу развития советского федерализма – авторитарно-мобилизационному. Символическим актом этого времени становится принятие Конституции 1936 г., более содержательный и структурно выверенный, чем предшествующий Основной Закон страны 1924 г. В этом документе в первых двух главах определяется общественное и государственное устройство СССР, затем в следующих четырех разделах описываются высшие органы государственной власти и органы государственного управления СССР и союзных республик. Исключительно положительными новациями являются главы о высших органах государственной власти автономных республик и местных органах государственной власти. Свидетельством укрепления демократических начал (пусть и формального в условиях сталинского режима) становятся положения об основных правах и обязанностях граждан и об избирательной системе³.

¹ Лю Сяньчжун. Плюсы и минусы политики «коренизации» СССР // Ойкумена. Регионалистские исследования. 2014. № 1. С. 45–47.

² Мусаев В. И. Поворот в советской национальной политике в середине – второй половине 1930-х гг. // Народы и религии Евразии. 2018. № 15 (2). С. 101–102.

³ Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922–1936). Сборник документов / сост. : Аверьев В. Н., Ремезова Т. А., Ронин С. Л. ; под ред. Трайнин И. П. М. : Ведомости ВС РСФСР, 1940. С. 179–190.

В целом «по сравнению с Конституцией 1924 г. в новой Конституции четко прослеживается мощная тенденция к бюрократической централизации и непомерному расширению полномочий Союза за счет существенного сужения прав союзных республик...»¹. При этом число этих республик по воле центра выросло с 7 до 11. Закавказская Федерация была расформирована и составлявшие ее Азербайджан, Армения, Грузия приобрели союзно-республиканский статус. Союзными республиками стали Казахстан и Киргизия.

Накануне Великой Отечественной войны благодаря изменившейся международной обстановке и территориальным приобретениям появились три новые прибалтийские союзные республики (Латвийская, Эстонская и Литовская). Карельская и Молдавская автономные республики были преобразованы в союзные.

Нельзя не согласиться с тем, что развитие советской федеративной (национальной) политики происходило путем своеобразных «маятниковых колебаний» (таблица 15).

Таблица 14 – «Маятник» советской федеративной (национальной) политики

Волны	Суть политики
1925–1929 гг.	Языковая коренизация. Повышение административных статусов этнических регионов. Политическая коренизация (ССР)
1940–1955 гг.	Языковая русификация. Политическая русификация. Снижение административных статусов этнических регионов (АССР)
1956–1969 гг.	Политическая коренизация. Повышение административных статусов этнических регионов
1970–1985 гг.	Языковая русификация. Дискуссии об изменении структуры СССР
1986–1999 гг.	Политическая коренизация. Повышение административных статусов этнических регионов

¹ История России с древнейших времен до наших дней / под ред. А. Н. Сахарова. М. : АСТ, 2016. С. 1453.

«Периоды роста – повышения статуса республик, увеличение роли руководителей титульной нации и развитие культурно-языковой политики – чередовались периодами спада, когда республики расформировывались и делалась ставка на политическую и языковую русификацию»¹. Объяснить эти колебания однозначным образом (скажем, только психолого-личностными качествами лидера страны) было бы неверно. Здесь были задействованы как объективные, так и субъективные факторы, обстоятельства внутренней (политической, экономической, социальной) и внешней (международной) среды.

Завершение так называемого «мягкого» периода федеративного развития в конце 1930-х гг., видимо, было прежде всего связано с подготовкой к приближающейся войне в Германии. Неслучайно, что «насильственное перемещение людей по этническому признаку началось во второй половине 1930-х гг. (корейцы, поляки, немцы)...». Оно стало особенно интенсивным с началом Великой Отечественной войны: вслед за расформированием автономной Республики Немцев Поволжья в Среднюю Азию, Казахстан и Сибирь были отправлены калмыки, чеченцы, ингуши балкарцы, крымские татары и др. – всего около 1 млн человек².

После смерти И. В. Сталина в 1953 г. произошло смягчение авторитарных черт государственно-политического режима не только в силу смены лидера, но и изменения внутренней обстановки – успехов в восстановлении разрушенной войной экономики. Фактически СССР еще не отошел от авторитарно- мобилизационного федерализма, двигаясь по инерции, но стал все же смягчать методы проведения федеративной политики. Авторитарный волонтерист и экспериментатор – управленец Н. С. Хрущев хотел доказать разрыв со сталинским наследием и передал более 14 тыс. промышленных

¹ Щербак А. Н., Болячевец Л. С., Платонова Е. С. История советской национальной политики: колебания маятника? // Политическая наука. 2016. № 1. С. 20.

² Сикевич З. В. Противоречия советской национальной политики: размышления эксперта // Вестник СПбГУ. Социология. 2017. Т. 10, вып. 3. С. 322.

предприятий из подчинения центра под юрисдикцию советских республик. Был взят курс на реабилитацию депортированных народов и восстановление их автономности, что в свою очередь вызвало этническое и социальное напряжение с их нерепрессированными соседями на старых местах проживания. Не вполне доброжелательно было отношение к русским и другим приезжим практически во всех союзных республиках (особенно в Прибалтике и в западной части Украины)¹.

В то же время статистика свидетельствовало об успешности интеграционных процессов в СССР. Вне своих республик на тот момент проживали 44,3 % армян, 24,8 % таджиков, 22,8 % казахов, 17,5 % белорусов, 13,7 % украинцев. В то же время целый ряд этносов демонстрировал более сильную привязанность к местам изначального поселения: менее 10 % литовцев, латышей, эстонцев, грузин, туркмен уехало со своей малой родины². В качестве важного идейно-культурного достижения фиксировалась лингвистическая интеграция – как в отношении русского языка, так и некоторых других языков титульных наций в союзных республиках. Так, удельный вес украинцев, которые назвали русский язык родным, в 1959 г. по сравнению с 1926 г. возрос с 5 до 12 %.

К сожалению, кроме тактических неудач, которые имели сиюминутное измерение, были и стратегические провалы, неосознаваемые современниками как таковые. Наиболее вопиющий факт волюнтаризма и некомпетентности – передача в 1954 г. Украинской ССР Крыма из состава РСФСР. «Вхождение Крыма в состав Украины в официальных документах объяснялось территориальной близостью и общностью экономики и объявлялось свидетельством безграничного доверия великого русского народа украинскому. По существу же «добровольная и безвозмездная» передача полуострова была

¹ Вдовин А. И. СССР История великой державы (1922–1991 гг.). М. : РГ-Пресс, 2019. С. 504–512.

² Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство. М., 1967. С. 320.

платой за поддержку украинским руководством Н. С. Хрущева в борьбе за власть¹.

Уже в середине 1960-х гг. со сменой партийного лидера прежние авторитарно-мобилизационные и волюнтаристские методы оказались дискредитированы, и страна постепенно переходит к более осознанной, хотя и забюрократизированной, политике. Эти новые веяния совпали и с общемировой тенденцией перехода к новому постиндустриальному миру². Другой вопрос, что советское руководство (в том числе и по субъективным обстоятельствам) не знало, как осуществить новации.

Достижение СССР высокого уровня хозяйственной и культурной интеграции давали формальный повод для самоуспокоения и формулирования вывода о появлении новой исторической общности – советского народа³. В Конституции СССР 1977 г. это понятие было зафиксировано в преамбуле⁴, а сама она восполнила известные пробелы по национально-государственному строительству, имеющие место в предшествующих конституционных документах. В нее вошли главы о Союзе СССР, союзной республике, автономной республике, автономной области и автономном округе.

Однако в ней сохранились и проблемные, весьма спорные и опасные положения: ст. 71 гарантировала право свободного выхода из СССР, ст. 76–82 упоминали о конституциях для каждой союзной и автономной республики, учитывающих их «особенности», в ст. 80 провозглашалось, что «суверенные права союзных республик охраняется Союзом ССР». Таким образом, «советский народ в Конституции представал на словах единым, но реально разрезанным на различные «суверенные» и «особенные» части»⁵.

¹ История России с древнейших времен до наших дней / под ред. А. Н. Сахарова. М., 2016. С. 15.

² Саломатин А.Ю. Всемирная история государственного управления. М., 2013. С.78.

³ Впервые эта идеологическая конструкция была использована в начале 1960-х гг. с санкции Н. С. Хрущева, но тогда она не подверглась концептуальной проработке. См.: Каммари М. Д. Строительство коммунизма и дальнейшее сближение наций СССР // Вопросы философии. 1963. № 9. С. 36.

⁴ Конституция (Основной закон) СССР. Принята 7 октября 1977 г. М., 1977. С. 7.

⁵ Вдовин А. И. «Новая историческая общность»: теория и практика // Вопросы национализма. 2012. № 4. С. 64.

Юридическими дефектами конституционно-политического строя позднего советского федерализма также являлись:

1) отсутствие норм, обеспечивающих соответствие республиканских конституций и законов общесоюзным, поскольку федеративные органы власти не имели право предупреждать, использовать согласительные процедуры, приостанавливать, отменять спорные нормы; не была установлена ответственность республиканских органов, Прокуратура СССР не имела права осуществлять надзор;

2) Конституция «не только сохранила нормы о «суверенных правах» республик, но и впервые официально признала их суверенными государствами;

3) сохранилась норма о праве субъектов на свободный выход из состава Союза¹.

Усиление негативных тенденций в социально-экономическом и политическом развитии страны на рубеже 1970–1980-х гг., получивших наименование как «эпоха застоя», безусловно повлияла на федеративных отношений, привела к падению авторитета официальной власти, диспропорциональному усилению материальных и властных возможностей национальных элит – в конечном счете, росту скрытого национализма и сепаратизма.

Однако еще более негативное воздействие оказала непродуманная и поспешная перестройка государственного управления и всей системы общественных отношений в 1985–1991 гг. Несомненно, что спонтанное реформирование социальной власти вело к ее ослаблению, что придавало смелости национальным элитам. Первым актом этнократического саботажа оказались события в Алма-Ате в декабре 1986 г., поводом для которых стало назначение Москвой приезжего русского партработника лидером республики. В результате протестных демонстраций студентов, инспирированных местным начальством, погибли три человека, за медицинской помощью обратилось 1200 демонстрантов. Из вузов было отчислено около 200 студентов. В кадровой

¹ Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. д. ю. н., проф. Ю. Л. Шульженко. М. : ЮрлитИнформ, 2015. С. 256–257.

политике был восстановлен принцип этнической пропорциональности (т.е. в соответствии с долей казахов 36 % в составе населения республики их удельный вес, как правило, не превышал 40 % на руководящих должностях)¹.

К сожалению, за Алма-Атой последовали Карабах, Сумгаит, Фергана, Тбилиси и другие, более драматичные и кровопролитные события. Началось планомерное выдавливание русскоязычного населения из союзных республик². Как подчеркивал со всесоюзной трибуны писатель В. Г. Распутин, «антисоветские лозунги соединяются с антирусскими. Эмиссары из Литвы, Эстонии едут с ними, создавая единый фронт, в Грузию. Оттуда местные агитаторы направляются в Армению и Азербайджан»³.

«В стремлении достичь реального суверенитета в ряде национально-государственных образований с середины 1980-х гг. стали проводиться кампании за принятие законодательных актов явно дискриминационного характера (законы о языке и т.п.) по отношению к населению, не принадлежащему к «титульной» нации... Идея регионального, а затем республиканского хозрасчета создала дополнительные условия для воплощения в жизнь сепаратистских тенденций...»⁴.

Падение СССР стало результатом сложного сочетания объективных и субъективных факторов, в котором оказались задействованы как внешние, так и внутренние силы, социально-экономические, организационно-политические и социально-психологические обстоятельства (рисунок 32).

¹ Мьякшев А. П. События в Алма-Ате в декабре 1986 г. : первый ультиматум национальных элит центру // Известия Саратовского университета. Новые серии. Сер. История. Международные отношения. 2018. Т. 18, вып. 4. С. 433–435.

² Вишневский А. Г. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М. : ОГИ, 1998. С. 259–260.

³ Первый съезд народных депутатов 25 мая – 9 июня 1989 г. Стенографический отчет. М., 1989. Т. 2. С. 458–459.

⁴ Котов В. И. Некоторые проблемы истории советского федерализма // Опыт европейского федерализма. М., 2018. С. 139.



Рисунок 32 – Схема процесса распада СССР

Следует согласиться с тем, что данный процесс носил стремительный многоходовый характер и, возможно, включал в себя 8 этапов (с марта 1985 г. по декабрь 1991 г.). Причем изменения в государственном строе начинаются только с марта 1986 г., т.е. с избранием XXVIII Съездом КПСС нового партийного руководства. «В течение двух лет ЦК КПСС принял более 30 постановлений резолюций, которые в своей совокупности можно определить «программой перестройки», а точнее они являлись новой партийной идеологией»¹.

Важной вехой на пути разрушения СССР стал Съезд Народных депутатов, что «вносило разлад в систему высших органов государственной власти СССР». При этом «сущность Съезда Народных депутатов СССР оказалась взрывной для Советского Союза и его общественного строя»².

Учреждение поста Президента СССР фактически усилило волюнтаризм в деградирующей советской системе управления. Более того, оно «создало заманчивый прецедент для руководителей советских республик» подчеркнуть свою независимость³. Появление Президентского Совета СССР привело к дублированию деятельности Совета Министров СССР, а переименование последнего в Кабинет Министров формировало впечатление о ненужном подражании конструкции исполнительной власти в США⁴, что идеологически и организационно разоружало нашу страну.

После провала ГКЧП распад СССР ускорился: «правовое положение, отведенное в сентябре 1991 г. Верховному совету СССР, по существу, означало его ликвидацию, так как любая союзная республика могла приостановить его решение на своей территории, в случае противоречия этого решения Конституции союзной республики. А Конституции союзных

¹ Лебедев А. Н. Прекращение существования СССР (1985–1991 гг.) (государственно-правовое исследование). М. : ЮрлитИнформ, 2017. С. 49.

² Лукашевич Д. Юридический механизм разрушения СССР. М. : ООО «ТД Алгоритм», 2016. С. 287.

³ Лукашевич Д. Юридический механизм разрушения СССР. М. : ООО «ТД Алгоритм», 2016. С. 287.

⁴ Лукашевич Д. Юридический механизм разрушения СССР. М. : ООО «ТД Алгоритм», 2016. С. 288.

республик на тот момент уже являлись конституциями самостоятельных государств»¹.

Таким образом, можно считать, что кризис федеративных отношений наложился на системный социально-экономический и идеологический кризис. Существовала потенциальная возможность в некоторые моменты купировать распад союзного государства, но для этого не оказалось ни управленческой мудрости, ни достаточно организованных социальных сил.

ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. – документа весьма спорной юридической природы установившего приоритет российских законов над общесоюзными – не только ослабило СССР, но и создало угрозу для самой России². Распад СССР после августа 1991 г. уже трудно было предотвратить, а для Российской Федерации в этих условиях было жизненно важно не допустить в дальнейшем «эффекта домино» и дезинтеграции Российского государства. Требовалось известное реформирование федеративных отношений. Складывавшаяся десятилетиями Советская модель с четким центростремительным, идеологически монополизированным вектором нуждалась в коррекции (рисунок 33).

Слабость центральной российской власти в начале 1990-х гг., дефицит материальных и организационных ресурсов, идейно-политический раскол среди элит и населения делали невозможным оперативное проведение эффективных и продуманных реформ. При обустройстве Российской Федерации в 1990-е гг. пришлось переболеть «парадом суверенитетом», а потом попытаться укрепить опасно разбалансированные отношения с помощью двухсторонних договоров центра с субъектами.

¹ Лукашевич Д. Юридический механизм разрушения СССР. М. : ООО «ТД Алгоритм», 2016. С. 288.

² Синцов Г. В., Битюцкий Е. В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990–1991 гг. в становлении и развитии российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 1 (49). С. 60–61.



Рисунок 33 – Схема Советско-российской модели федерализма

Прецедент суверенизации заложила в июле 1990 г. Северная Осетия, а в 1991–1994 гг. сепаратистское движение набрало силу, затронув Якутию, Башкирию, Татарстан, Тыву, Чечню, Коми, Бурятию.

С предложениями организовать республики – Сибирскую и Уральскую – выступили Новосибирская и Свердловская области. Казачество потребовало образование Донской и Кубанской республик. На Закавказье заговорили о собственной Конфедерации¹.

Тогда «одни регионы включали в свои конституции положения о праве выхода из состава России (Тыва); другие постановляли, что они являются государствами, лишь ассоциированными с Российской Федерацией (Татарстан); третьи провозглашали своей собственностью все природные ресурсы на территории республики (Республика Саха (Якутия), Республика Алтай); четвертые заручались особыми условиями в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий, причем захватывали даже отдельные полномочия, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации. Звучали даже заявления о том, что Конституцию РФ необходимо привести в соответствие с основными законами российских субъектов»².

Как свидетельствуют материалы международной научно-практической конференции, проводившейся Госкомитетом по национальной политике под Москвой в сентябре 1992 г., ситуация была действительно тревожной³. В начале 1990-х гг. «ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии

¹ Алябьева Т. К. Россия от полураспада к централизации // Вестник Московского государственного областного университета. Сер. История и политические науки. 2018. № 5. С. 288.

² Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 5.

³ Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции (Липки, сентябрь 1992 г). М., 1993.

«реформаторы-демократы» / «консерваторы-коммунисты» не в состоянии. Так что федерализм становится «выбором без выбора»...»¹.

Еще до распада СССР возникла мысль о структурно-территориальном переформатировании России. Проект российских депутатов (ноябрь 1991 г.) «предполагал создание «национально-государственных образований» (19–20 республик) и «региональных образований» (20 земель на основе укрупнения 66 краев, областей, автономных округов)... В Верхней палате Парламента создавался бы паритет двух типов субъектов федерации»². Однако этнократические элиты республик резко воспротивились перспективе выравнивания статуса национально и ненационально организованных субъектов.

Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г., стал в определенном смысле компромиссом, который подтвердил неравноправие территорией с тремя разновидностями статуса: национально-государственным («суверенные республики»); административно-территориальным (края, области, г. Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальным (автономные области и автономные округа). Лишь республики получали право иметь конституции, устанавливать систему властных органов. Они объявлялись самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений. «Титульные» народы в своих республиках объявлялись собственниками природных ресурсов.

В научной среде существуют противоположные оценки федеративного договора от характеристики его как опасной уступки этническим элитам³ до признания как необходимой меры по спасению

¹ Бусыгина И. М., Таукебиева Э. Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана) // Сравнительная политика. 2015. № 1. С. 101.

² Кокорхоева Д. С. Модель федерализма в России 1990-х годов: институциональный аспект // Известия Саратовского университета. Сер. Социология. 2011. Т. 11, вып. 1. С. 81.

³ Филиппов В. Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2002. № 4. С. 192–193; Колюшин Е. И. Конституционное право России : курс лекций. М., 2006. С. 228.

от распада России¹. И все же следует отметить, что властям в 1992 г. приходилось действовать с учетом сложившейся обстановки и целесообразности договариваться с субъектами. Иного быть и не могло.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. частично откорректировало имевшуюся проблему. «Закрепив роль принципов федерализма в иерархии конституционных ценностей, Конституция отнесла их к фундаментальным постановлениям, основам конституционного строя страны (Преамбула, ст. 1). Федеративному устройству посвящена специальная гл. 3 Основного Закона. Идеями федерализма проникнуты многие положения Конституции, составляющие структурные (ст. 11, 65, 66, 77) и функциональные начала организации Российского государства (ст. 11, 71–73, 85, ч. 3 ст. 125 Конституции РФ)»². Конституция, в отличие от Федеративного договора, закрепила равный объем прав субъектов «по предметам совместного ведения (ст. 72 и 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (ст. 76) и организации региональной государственной власти (ст. 77)»³.

Конституция предусмотрела возможность дополнительного правового регулирования между центром и субъектами в виде отдельных договоров. Такие в 1994–1998 гг. подписали 46 из 89 субъектов. И опять-таки оценка этих двухсторонних соглашений, как и предшествующего им Федеративного договора, неоднозначна. С одной стороны, правы те (М. Ш. Шаймиев, С. М. Шахрай, Н. В. Варламова), кто акцентирует внимание на то, что они помогли снять напряженность внутри Российской Федерации (например, сохранили в ее составе Татарстан). С другой стороны, нельзя не согласиться с реалистической позицией многих (А. Е. Козлов, И. В. Лексин,

¹ Черепанов В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М., 2018. С. 234–235.

² Заметина Т. В. Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6. С. 23.

³ Заметина Т. В. Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6. С. 27.

И. А. Умнова, В. Е. Чиркин, В. Р. Филиппов), заключающейся в том, что увлеченность договорными отношениями увеличивала дифференциацию между регионами, создавала опасность для государственного суверенитета.

В принципе период 1990-х гг., который следовало бы охарактеризовать как движение к «конфедеративного федерализму», был структурно неоднородным. М. В. Глигич-Золотарёва выделяет в нем этапы «парада суверенитетов» (1990–1993) и «парада заключения договоров» (1993–2000)¹. А. В. Зуйков предлагает другую версию, выдвигая в качестве критерия управляемость процессов: федерализм стихийный (1990–1995) и федерализм направляемый (1995–1999)². А. В. Петухов придерживается исключительно детальной периодизации, беря за основу договорную практику. Он акцентирует внимание на том, что в 1990 – августе 1991 гг. происходит слом прежней политической системы, затем имеет место ее стихийное изменение. Третий этап ограничен датами заключения Федеративного Договора и принятием Конституции (март 1992 – декабрь 1993 гг.), четвертый этап (декабрь 1993 – февраль 1994 гг.) завершается подписанием договора о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и Татарстаном. Наконец, пятый этап вмещает в себя заключение многочисленных договоров между федеральным центром и субъектами³.

Все же какой бы точки зрения мы бы ни придерживались, 1990-е гг. были отмечены непоследовательностью политического курса (что объяснялось прежде всего слабостью центральной власти) при попытках решения как тактических, так и стратегических задач. Видимо, «российская

¹ Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспектива // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3–7.

² Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21–25.

³ Петухов А. В. Развитие взаимоотношений центра и субъектов федерации в процессе модернизации российской государственности // Вестник Мордовского университета. 2010. № 3. С. 122–130.

модель стала комбинированной, сочетающей элементы советского и дуалистического (классического) федерализма». При этом «российскую договорную практику нельзя рассматривать как элемент кооперативного федерализма, так как она было следствием перевода в правовое русло регионального сепаратизма и не создала (не могла создать) действенный механизм финансового выравнивания в качестве наиболее существенного признака кооперативной модели»¹. Напрашивается чисто внешняя аналогия импульсивных действий Президента РФ Б. Н. Ельцина с безвольным поведением канадского премьер-министра Б. Малруни, который чуть было не привел Канаду к конфедерации. Однако все же Б. Н. Ельцин смог после президентских выборов 1996 г. сознательно усилить вектор централизации, чего не смог и не захотел сделать Б. Малруни.

Новый этап в истории страны и ее федерализма начинается на рубеже 1999–2000 гг. и он воплотился в целом комплексе реформ:

1) создание федеральных округов, которые «представляют не оговоренный, но допускаемый Конституцией России элемент, созданный в целях оптимизации управления страной»²;

2) реформе Совета Федерации, что выразилось в устранении из его состава высших региональных должностных лиц – губернаторов и глав законодательных собраний, и заменой их представителями от соответствующих ветвей региональной власти;

3) приведение в соответствие с Конституцией РФ региональных Конституций и законов;

4) оптимизация субъектного состава РФ.

Подобные меры помогли практически искоренить договорное право времен «парада суверенитетов», содействовали вертикальной

¹ Бахлов И. В., Пилипенко С. Г. Становление конституционной модели российского федерализма с 1993 по 1999/2000 г. // Регионоведение. 2014. № 1. С. 12.

² Ганичева А. В. Федеральные округа как основа новой модели российской региональной политики. М. : МИСИС, 2012. С. 54.

интеграции имеет, встраиванию их в подконтрольные федеральному центру структуры¹.

Построение жесткой вертикали власти оказало благоприятное влияние на стабилизацию федеративных отношений, но было негативно встречено зарубежными «заклятыми друзьями» Российской Федерации.

Западная оценка российского федерализма традиционно прямолинейна и негативна. Она не страдает симпатиями к нашей стране. Советская федеративная система обычно называлась «крайне централизованной, авторитарной, а иногда тоталитарной»². При этом не принималась во внимание историческая обусловленность этих и других особенностей. О постсоветском периоде федерализма на рубеже тысячелетий утверждается, что опасности дезинтеграции России преувеличиваются Президентом В. В. Путиным. «Многие законы, которые нарушали федеральное законодательство, носили декларативный характер и имели незначительное воздействие на реальное положение вещей»³. Однако мировой опыт свидетельствует, что в такой деликатной и потенциально взрывоопасной сфере, как национальные отношения, важно осуществлять превентивное реагирование. О новом современном этапе в развитии российского федерализма проф. К. Росс с сожалением высказывается следующим образом: «...главным вызовом для российского государства сегодня выступают не продвижение страны в конфедерацию или ее распад по линии этнического размежевания, как это было в эпоху Бориса Ельцина, а свертывание федерализма и насаждение централизованной и унитарной модели...»⁴.

¹ Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. С. 307.

² Kahn J. Federalism, Demokratization and the Rule of Law in Russia. New York, 2002. P. 281.

³ The Dynamics of Russian Politics, Putin's Reform of Federal-Regional Relations / ed by P. Reddaway, R. W. Orttung. London, 2004. P. 278.

⁴ Росс К. Предисловие // «Спящий институт». Федерализм в современной России и мире / А. Е. Захаров. М., 2012. С. 5.

Нашим западным оппонентам не дано понять (поскольку они не мыслят, да они могут мыслить в категориях российских государственных интересов), что с началом XXI столетия Россия не просто вернулась к наиболее оптимальной для нее модели высокоцентрализованного федерализма, но совершила данный переход на качественно новый, более сбалансированной основе. При этом у некоторых российских теоретиков и практиков возник даже соблазн следовать по пути централизации значительно дальше, в направлении унитаризма, кардинально перекраивая территориально-административное деление. Например, Н. М. Добрынин предложил создать 46 новых субъектов «сообразно разработанным критериям бюджетной обеспеченности и примерному учету географического критерия»¹. Ряд нынешних, преимущественно крупных регионов, планировалось оставить в прежнем виде, ряд – беспощадно объединить.

Кстати, с осторожностью подходя к возможным территориальным преобразованиям, хотелось бы обратить внимание на то, что современному российскому федерализму вовсе не свойственна какая-либо застойность территориально-административной структуры. Как известно, в начале 2000-х гг. «11 субъектов Российской Федерации были вовлечены в процесс объединения, изменено прохождение границ между Москвой и Московской областью... в ходе реформы местного самоуправления созданы, преобразованы, упразднены тысячи муниципальных образований»². Число субъектов сократилась с 89 до 83.

Что же касается предложений по деэтнизации российского федерализма, то они явно несостоятельны. Например, выдвигается аргумент, что национально-территориальный принцип «можно оправдать, если национальный вопрос стоял бы действительно остро: налицо были

¹ Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации // Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации. Т. 2. Новосибирск, 2008. С. 59.

² Лексин И. В. Территориальное устройство России. Конституционно-правовые проблемы. М. : ЛЕНАНД, 2014. С. 5.

многочисленные и длящиеся конфликты, многонациональный состав населения усложнялся исторической многоконфессиональностью... Так было, например, в России и Югославии, которые на момент федерализации представляли собой обломки рухнувших империй с комплексом доставшихся по наследству проблем и противоречий. Но даже в этом случае национальный принцип формирования субъектов федерации следовало бы со временем и по возможности трансформировать в территориальный путем конституционных реформ – слиянием, объединением национальных субъектов, растворением их в более крупных территориальных субъектах, сформированных в соответствии со сложившимися экономическими связями и отношениями»¹.

И. Н. Ившина, к сожалению, не раскрывает механизм предлагаемых ей конституционных реформ по «деэтнизации» субъектов и не просчитывает их последствия. Между тем планы по деэтнизации «представляются оптимальными исключительно для идеальной модели, но в рамках отечественной жизни они не просто утопичны, но и опасны, поскольку спровоцируют жесткое сопротивление национальных субъектов РФ»². Аналогичного мнения придерживаются и авторы коллективной монографии: «Возможна ли в настоящий момент (да и в обозримой перспективе) деэтнизации российского федерализма? Думается, что нет. Во-первых, сама попытка такого перехода приведет скорее к росту сепаратизма, чем к установлению политического единения. Во-вторых, нет достоверных данных в вопросе о том, сможет ли деэтнизация федеративных отношений устранить межэтнические противоречия и претензии этнократических элит на особую роль в политических процессах: этнические группы с отказом от

¹ Ившина И. Н. Федерализация государств в различных правовых системах: общее и особенное // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 792.

² Нарутто С. В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России // LexRussica. 2018. № 11 (144). С. 86.

этнического федерализма все равно не исчезнут, не исчезнет и их национальное самосознание»¹.

По итогам переписи 2010 г. в Российской Федерации насчитывается 182 этнических группы. При этом стержнеобразующую роль играют русские, на долю которых приходится 80,9 % населения страны. Однако примерно 150 этносов не имеют своих национально-территориальных образований, т.е. подавляющая часть этносов не располагает своими собственными территориально-административными единицами. Рассматривая этнический состав, следует иметь в виду, что только 7 этносов являются наиболее крупными – с численностью свыше 1 млн (русские, татары, украинцы, башкиры, чувашаи, чеченцы, армяне). 16 этносов насчитывают не менее, чем по 400 тыс. каждый, 8 – от 50 тыс. до 100 тыс., 34 – от 10 тыс. до 50 тыс.².

Еще раз обратим внимание на то, что русские составляют в целом по России четыре пятых населения, и эта доля практически не менялась за всю историю Советской и постсоветской России³. Обычно в областях и краях удельный вес русских варьируется в пределах 75–100 %, в республиках он может составлять 50 % и более (Бурятия, Карелия, Крым, Мордовия, Алтай, Коми, Удмуртия, Хакасия) или 30–50 % (Башкортостан, Карачево-Черкесия, Марий Эл, Татарстан, Якутия). Незначительным (менее 5 %) представительство русских оказывается в республиках Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетии, Чечне)⁴.

Сложившаяся композиция национальностей в Российской Федерации убеждает нас в том, что резкие, тотальные реформы российскому

¹ Мочалов А. Н., Саликов М. С. и др. Этничность. Культура. Государственность. проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. С. 180.

² Трофимов Е. Н. Россия многонациональная. Политико-правовые основы управления национальными процессами (1906–2012 годы) : монография. М. : Логос, 2013. С. 4.

³ Национальный состав населения России Динамика по переписям 1926, 1959, 1989, 2002 и 2010 годов (более 500 000 чел на 2010 год). URL: <http://www.statdata.ru/nacionalnyj-sostav-rossii> (дата обращения: 15.04.2019).

⁴ Народы России. URL: https://ruxpert.ru/Народы_России (дата обращения: 15.04.2019).

федерализму не нужны. Как справедливо заявил в одном из интервью Президент РФ В. В. Путин, любые изменения должны быть осторожными: к реформам надо «подходить профессионально, без лозунгов»¹.

Судя по всему в последние десятилетия наша страна вошла качественно новый период развития федеративных отношений. Его значение, как нам представляется, следует оценивать через призму глобальных постмодернизационных процессов (о чём будет более подробно сказано в завершающем разделе диссертации). Период этот имеет достаточно противоречивый характер: по мнению некоторых авторов, современному российскому федерализму «присущи крайности децентрализации и централизации»². Причём если говорить об общемировых тенденциях, то судя по всему неолиберальная мондиалистская децентрализация до мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. С началом перехода к новому технологическому укладу после 2008 г. явно преобладает этатизм и центростремительный вектор. Россия в свете современной обстановки усиления государственного регулирования и обострения конкуренции на международной арене также должна отдавать предпочтение централизации, не игнорируя полностью разумные и точечные мероприятия по децентрализации. Не случайно, что в настоящее время интересы регионов федеральный центр все чаще и чаще удовлетворяет с помощью чисто социально-экономических мер, а не каких-либо политических уступок. В частности «государство принимает меры поддержки определенных сфер деятельности (например предпринимательской, инвестиционной, производственной) отдельных территорий и пространств... Преференции предоставляются также особым экономическим зонам и кластерам, которые могут располагаться на территории одного или нескольких субъектов, и зонам территориального развития в Российской

¹ Путин призвал «не навредить» при реформе судебной и правоохранительной систем. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3946832> (дата обращения: 01.05.2019).

² Шишков В. В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2014. № 1. С. 102.

Федерации, которые представляют часть территории российского субъекта»¹.

Симптоматическим стало принятие Стратегии пространственного развития России. На круглом столе 25 марта 2019 г., модератором которого выступил председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике Д. Мезенцев, обсуждался вопрос об экономической специализации регионов с учетом их конкурентных преимуществ. «К примеру для Санкт-Петербурга такая специализация будет включать производство автотранспортных средств, компьютеров, лекарств, оптических изделий. Определены и классифицированы 95 центров экономического роста в зависимости от вклада в валовой внутренний продукт, а также минерально-сырьевые, агропромышленные и научно-образовательные центры. Предусмотрено сформировать 12 макрорегионов, а также пограничные территории, имеющие геостратегическое значение»².

Обсуждается также вопрос и о создании агломераций, которые могли бы быть притягательными центрами для соседних регионов. Например, летом 2021 г. было определено четыре приоритетных агломерации первого порядка: Петербургская (Санкт-Петербург и Ленинградская область), Московская (Москва и Московская область), Казанская (Татарстан и Марий Эл), Краснодарская (Краснодарский край и Адыгея)³. Агломерационная политика, использующая чисто социально-экономические, а не властные, бюрократические рычаги – это более мягкий и постепенный вариант фактического реформирования федеративных отношений. Другой вопрос, что и у него есть негативная сторона – опасность притягивания населения в мегаполисы из российской глубинки и депопуляция последней.

¹ Заметина Г. В. Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной академии. 2018. № 6. С. 22–33.

² Скиданов Ю. Регионам определяют их спецификацию и приоритеты // Парламентская газета 29 марта – 4 апреля 2019 г. С. 17.

³ Путин запустил слияние российских регионов. URL: <https://ura.news/articles/1036282738> (дата обращения: 27.08.2021).

Российская научная общественность давно и горячо дискутирует о проблеме асимметрии российского федерализма. Сторонники симметрии, например, В. Филиппов, высказывают озабоченность тем, что «любая асимметрия в отношениях ведет к желанию регионов отделиться от федерального центра и вести свою политику. Исторически сложилось так, что республики в составе РФ имеют больше полномочий и обязанностей, чем края и области»¹. Существует и объективная, исторически сложившаяся симметрия, выражающаяся в территориальной, демографической, социально-экономической разнопорядковости субъектов.

Как и в США, Германии и других федерациях, различия между российскими субъектами весьма велики. В разряд небольших (до 30 тыс. кв. км) попадают как республики (например, Адыгея, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Чечня, Чувашия), так и области (Калининградская, Ивановская, Липецкая). Средние размеры – от 30 тыс. кв. км. до 100 тыс. кв. км – имеют многие территориально-административные единицы (Алтай, Дагестан, Калмыкия, Татарстан, Краснодарский, Ставропольский край, Астраханская, Воронежская, Московская, Ленинградская, Пензенская области). К разряду крупных регионов (свыше 100 тыс. кв. км следует отнести Башкортостан, Карелию, Пермский и Приморский края, Волгоградскую, Вологодскую, Омскую, Оренбургскую области).

Территориальная асимметрия – это наиболее жесткая константа, которую сложно устранить, если целенаправленно не заниматься весьма спорными и дестабилизирующими жизнь граждан территориальными преобразованиями внутри федерации. Демографическая и социально-экономическая асимметрия более подвижна и со временем может меняться.

По сути дела асимметричность сама по себе не является злом или опасностью, грозящей целостности государства. Жизнеспособная федерация может быть достаточно асимметричной, многовариантной, и это

¹ Филиппов В. Блеск и нищета отечественной этнофедералистики // Федерализм. 2003. № 3. С. 177–194.

подтверждает мировая практика. «Каждая модель симметричной и ассиметричной федерации имеет свои достоинства и недостатки... при определенных условиях создание ассиметричной федерации может оказаться даже полезным для укрепления государства»¹. И. У. Зулькарнай и М. Е. Бугера правомерно рассматривают асимметрию как «объективно-сложившийся исторический процесс»².

Даже институциональная (юридическая) асимметрия, рассматриваемая как набор полномочий и обязательств, которые помогают самостоятельно решать субъектам свои социальные, культурные и иные виды проблем, полезна. Необходимость институциональной асимметрии вытекает из того, что Российская Федерация – это многонациональная страна, где каждый народ имеет свой менталитет, обычаи и традиции. Попытки применить для всех единую политику, стандарты и условия приводят к торможению экономического роста регионов и осложняют проведение внутренней политики.

Проблема симметричности является надуманной еще и потому, что Российская Федерация, формируя вокруг себя обширные просторы Евразии, обладает потенциалом к расширению, что и доказало вхождение в ее состав двух новых разновеликих субъектов в 2014 г. – Крыма и г. Севастополь. Это событие имело не только полную легитимность, восстановив нарушенную историческую справедливость³, но и обозначило качественно новый этап в развитии Российского государства и федерализма. Оно же открыло путь России к более самостоятельному, более суверенному поведению на международной арене, а в перспективе – и к принятию жизненно важных конституционных поправок летом 2020 г.

¹ Орлинская О. М. Концепции федерализма, модели федерализации и типология федераций : политический анализ. Н. Новгород. 2012, С. 169, 170–171.

² Зулькарнай И. У., Бугера М. Е. Асимметрия Российской федерации и совершенствование федеративной и региональной политики // Экономика и управление. 2000. № 6. С. 9–14.

³ Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополь – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 58–74.

Одна из них логичным образом дополнительно дифференцирует территориально-административную структуру нашей страны, что является еще одним контраргументом в дискуссиях со сторонниками симметрии. Введение территориальных единиц с особым статусом – федеральных территорий, было закреплено принятием закона о федеральной территории «Сириус»¹. Причем по смыслу закона речь идет не о физическом изъятии нового анклава из состава прежнего субъекта, а о выводе из-под его юрисдикции².

Наконец, нельзя не сказать еще об одной проблеме – **бюджетном федерализме**. «По утверждению первого заместителя председателя Комитета Госдумы по бюджету и налогам Оксаны Дмитриевой, доля субъектов Федерации в консолидированный бюджет снизилась с 51–52 до 35–34 %. Между тем в Германии, которая весьма успешно конкурирует в развитии экономики и уровне жизни населения, доходы федерального Центра и земель от налогов практически равны»³. **Однако Россия не Германия**. Она не сопоставима ни по площади, ни по своей многосубъектности, ни по степени социально-экономической и этнокультурной дифференциации субъектов. Действительно, во многих федерациях «до 50 % налоговых сборов остается в субъектах федерации и на уровне местного самоуправления. Но и внутри федеративных государств наблюдаются большие различия. Так, в Австрии, по сравнению с другими странами доля налогов, концентрируемых в центре, составляет 49,3 % – большая, чем, например, в Швейцарии или США, в которых эта доля составляет 35,4 %; эти же две страны отличаются большей долей налогов, оставляемых на местном уровне, соответственно 15,8 и 17,2 %»⁴. Что же касается уровня субъектов федерации, то разница между странами здесь также весьма существенна. В Австрии на долю субъектов приходится 12 %, в США и Германии – 20,5 %,

¹ Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» от 22.12.2020. № 437-ФЗ.

² Зинченко Е. Ю., Хазов Е. Н. Конституционная модель современного российского федерализма // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 2. С. 47–48.

³ Примаков Е. М. Россия. Надежды и тревоги. М. : Центрполиграф, 2015. С. 101.

⁴ Сморгунов Л. В. Сравнительная политология. М. : Питер, 2012. С. 320.

а в Канаде с сильными центробежными тенденциями – все 39,5 %. **Так кто сказал, что России надо ориентироваться на Германию, а не на Австрию?** Во всяком случае Австрия ближе к России по характеру построения федерализма, по степени централизации. **Австрия являет собой пример внутривполитической стабильности и искусства социального компромисса.** И одновременно с этим следует ли ориентироваться на канадский опыт бюджетного федерализма, где «доходная база провинций растет», а «доходная база федерального правительства невелика и продолжает уменьшаться»?¹ Не будем забывать при этом о рыхлости и неустойчивости канадской федеративной модели.

Таким образом, при обращении к зарубежному опыту следует быть чрезвычайно избирательным. **Корректировка российской модели федерализма должна отвечать историческим традициям и современному состоянию нашей страны,** что позволило бы установить стабильные и гармоничные отношения внутри федеративного государства, минимизирующие риски внутривполитической напряженности.

В целом механизм функционирования современной модели российского федерализма выстроен весьма последовательно и логично: в нем векторы централизации присутствуют во всех его звеньях (рисунок 34).

Президентско-парламентская (смешанная) республика создает благоприятные условия для властной стабилизации. Формирование Совета Федерации – Верхней Палате Парламента, на паритетной основе не противопоставляет одни субъекты другим. При этом дополнительными страховочными инструментами консолидации выступают Государственный Совет и Совет законодателей. Государственный Совет, созданный в 2000 г. и возглавляемый Президентом РФ, объединяет преимущественно высших должностных лиц исполнительной власти в регионах и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

¹ Кабышев С. В., Лексин И. В., Элдер Д. и др. Федерализм в России и Канаде : курс лекций. М. : Формула права, 2009. С. 267.

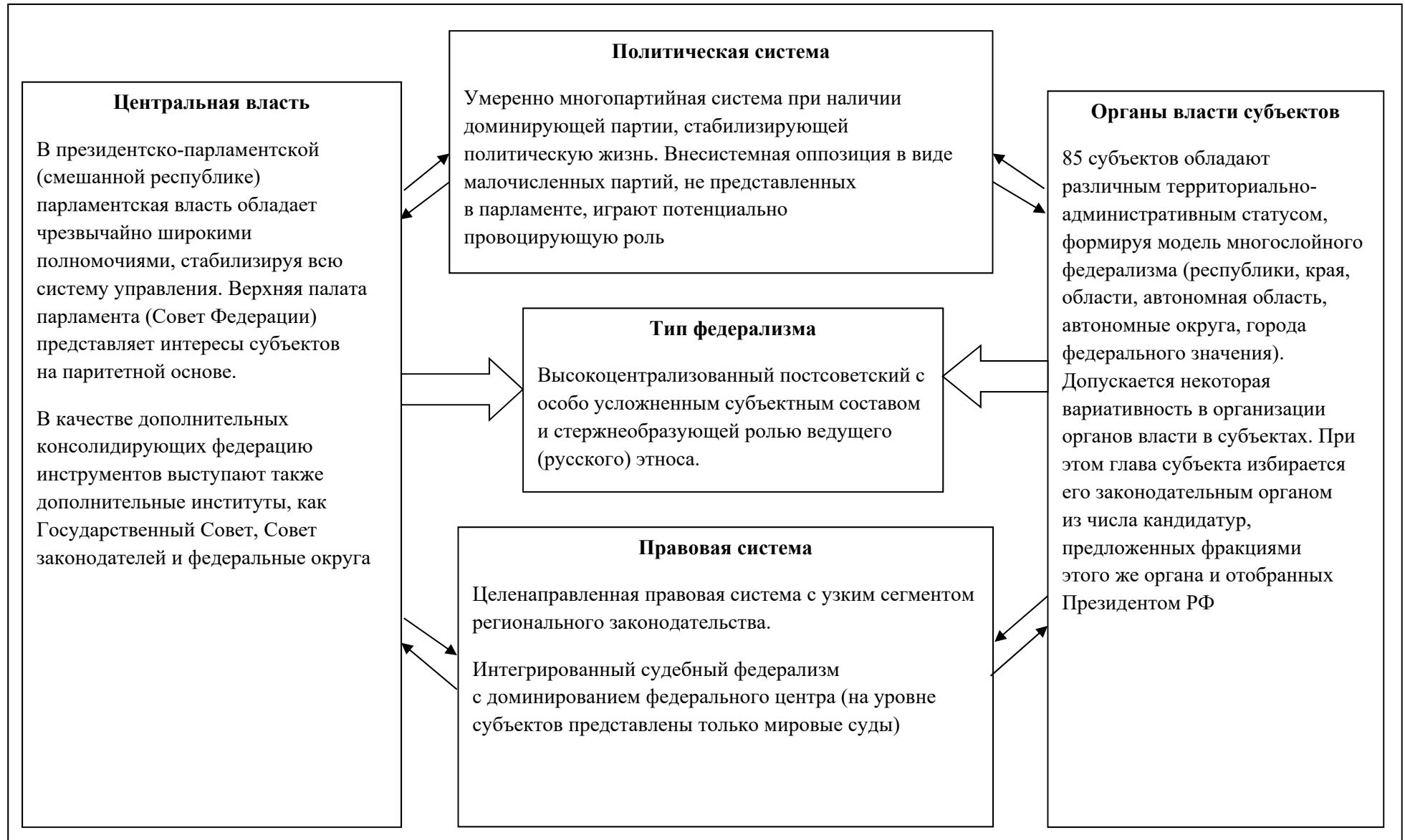


Рисунок 34 – Схема механизма функционирования моделей федерализма в России

Представители федеральной законодательной власти в лице председателей обеих палат Парламента и руководители фракций в Государственной думе в численном отношении составляют в нем самое незначительное меньшинство¹. Однако подобный синтез чиновников и законодателей весьма и весьма продуктивен.

Он апеллирует к традиции российской соборности. В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. законодатель оперирует понятием публичная власть, в которую входят органы государственной власти федерального центра и субъектов, органы местного самоуправления.

В соответствии с этим понятием и формируется Государственный совет с консультативными функциями при Президенте. Данный орган содействует Президенту в обеспечении «согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти», подготовке предложений «по вопросам, связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития». Он же обсуждает основные вопросы кадровой политики и оказывает помощь главе государства в осуществлении примирительных процедур. Работу Государственного совета обеспечивает его Президиум, комиссии, а его заседания «могут проводиться с участием представителей Правительства Российской Федерации, палаты Федерального Собрания...»².

Таким образом, Государственный Совет своей всесторонней и многогранной деятельностью, своим сложным составом символизирует важную общемировую тенденцию, обозначающуюся в последние 20–30 лет, к интеграции ветвей и органов власти. Это тенденция должным образом и своевременно уравнивает другую тенденцию – разделение властей,

¹ Государственный Совет РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council> (дата обращения: 30.04.2020).

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. №394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2020/12/11/gossovets-dok.html> (дата обращения: 26.08.2021).

продвигаемую с конца XVIII в. классиками либерализма, которую, при всей ее полезности, не следует абсолютизировать.

В свою очередь Совет законодателей, являясь совещательным и консультативным органом при палатах Федерального Собрания РФ, продвигает законодательную работу в стране, обеспечивает реализацию государственной политики в сфере разграничения полномочий по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, организации взаимодействия в законодательном процессе представительных органов различного уровня. Возглавляют этот орган председатели обеих палат Федерального Собрания. В его составе действует не только Президиум, но и комиссии (преимущественно отраслевого характера). Две из них – по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению и по вопросам интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации¹ – непосредственно выходят на федеративную повестку. Заметим, что таких инструментов нет в других странах высокоцентрализованного федерализма: в Индии, Австрии.

Возможно, конечно, и в конструкцию российских органов власти можно было бы внести известные коррективы. По мнению В. Н. Синюкова, «центральным институтом совершенствования современной конституционной системы является представительная власть, которая сегодня из-за узости своей социальной базы и ограниченности гаранта российской государственности и федеративных отношений». Требуется реформа Федерального Собрания «в направлении расширения полномочий, в том числе контрольных, арбитражных, кадровых; увеличения численного состава Государственной Думы.. Совет Федерации, вероятно, должен вернуться к принципу территориальной выборности и занять более самостоятельное место

¹ Совет Законодателей РФ. URL: www.szrf.km.duma.gov.ru (дата обращения: 26.08.2021).

в конституционной системе представительства регионов»¹. Позитивно следует оценить то, что предложение спикера Государственной думы В. В. Володина о расширении ее консультационных полномочий при формировании Правительства² было услышано и оказалось закреплено конституционной поправкой летом 2020 г. В частности, речь идет об утверждении Государственной Думой кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением министров «силового блока»). Теперь также при назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, занимающихся вопросами безопасности, и прокуроров субъектов РФ необходимо проводить консультации с Советом Федерации³.

Что касается изменения порядка формирования и функций палат Федерального Собрания с целью их типологического противопоставления, как предлагает один из молодых юристов⁴, то не всегда даже самая правильная, на первый взгляд, инициатива может соответствовать потребностям практической жизни. В частности, формирование нижней палаты по пропорциональной избирательной системе на основе федеральных списков, а верхней – по мажоритарной системе абсолютного большинства на основе представительства определенной территории фактически устранил территориальный интерес из деятельности депутатов нижней палаты. Плохо это будет или хорошо для такой огромной супердержавы как Российская Федерация? Однозначного ответа на данный вопрос, пожалуй, нет.

Организация власти в субъектах федерации – 22 республиках, 9 краях, 46 областях, одной автономной области, 4 автономных округа и трех городах

¹ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, 2010. С. 385.

² Коржова Д. Володин выступил за участие Госдумы в формировании правительства // Ведомости 06.04.2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/04/06/798484-Volodin> (дата обращения: 01.05.2019).

³ Что изменилось в Основном законе страны. URL: <http://duma.gov.ru/news/50244/> (дата обращения: 26.08.2021).

⁴ Трубилов Г. В. Проект реформы российского парламента: порядок формирования и основные полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 17.

федерального значения – строится на основе ст. 77 Конституции РФ «самостоятельно, в пределах общих принципов определять систему управления. Это означает, например, что субъект РФ принимает решение о наименовании, структуре, численности, сроке полномочий, кворуме для своего законодательного органа. Глава субъекта в подавляющем большинстве случаев с 2012 г. избирается всенародным голосованием.

Как в США и некоторых других федерациях, полномочия субъекта формируются по остаточному принципу. Ст. 71 Конституции фиксирует 18 полномочий федерального центра, обычных для всех федеративных государств, и ст. 72 устанавливает 14 совпадающих полномочий центра и субъектов. Возможно, при таком распределении полномочия субъектов действительно сложно идентифицировать¹, такова уже особенность остаточного принципа: он позволяет, по возможности, гибко реагировать на изменяющуюся ситуацию. На практике за субъектом оказываются закреплены формирование бюджета и его исполнение, налоги и сборы, взимаемые им в соответствии с федеральным законодательством, управление и распоряжение собственностью субъекта, проведение выборов в законодательный орган и органы местного самоуправления, а также референдумов субъекта, административно-территориальное устройство субъекта.

Правовая система, как и система органов власти, является высокоцентрализованной, ориентированной на федеральный центр. В соответствии со ст. 71 в ведении Российской Федерации находится «судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности». В то же время региональное правотворчество допускается,

¹ Kahn J., Trochev A., Balayan N. How Federal Is the Russian Federation // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systes / ed. by D. Hallerstam, M. Reimann. New York, 2014. P. 358–359.

но в ограниченных пределах. «Иерархию нормативных правовых актов субъектов РФ образуют Конституции (Уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, Указы Президентов Республик в составе РФ, Указы, постановления и распоряжения губернаторов и других глав администраций субъектов РФ, постановления правительств субъектов РФ, подзаконные нормативные акты отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ, регламенты и другие акты нормативного характера законодательных органов субъектов РФ»¹.

Конституционный суд неоднократно ограничивал субъекты в правотворчестве и в их правах. Например, в 1996 г. он не поддержал введение Думой Ставропольского края квот на поселение в городах Кавказских Минеральных Вод. Он же разъяснил, что законодательство о рекламе находится в ведении федерального центра, коль оно связано с установлением правовых основ единого рынка. В 1998 г. в решении по Лесному кодексу он указал, что вопросы лесного фонда находятся в совместном ведении, и субъектам не принадлежит право собственности на лесные ресурсы. Конституционный суд также подчеркнул, что именно федеральные законы разграничивают полномочия между центром и субъектами². В свою очередь правовой экспансии федерального центра способствовало и принятие в начале XXI в. ряда федеральных законов³.

В дальнейшем, как нам представляется, реально улучшить качество как общероссийского, так и регионального законодательства могли бы экспериментальные нормативные акты на уровне субъектов в пределах их компетенции. В чем-то это было бы следование опыту современного Китая⁴,

¹ Правовые системы стран мира : энцикл. справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 538.

² Глигич-Золотарева М. Г. Правовые основы федерализма. М. : Юрист, 2006. С. 257, 259–260, 262–263.

³ Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 275.

⁴ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Сравнительное правоведение. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 242–243.

где, например, «разработка общекитайских законодательных актов нередко предшествует появлению местных актов...»¹.

По мнению зарубежных экспертов среди обследованных 20 федеративных и регионалистских государств Россия по уровню законодательной централизации и унификации законодательства находится безусловно в первой половине списка, где-то на уровне Австрии и Малайзии, безусловно превосходя по данным показателям англо-язычные переселенческие федерации (США, Канаду, Австралию)². Несомненно, что «сегодня правовая система России закономерно нуждается в региональной диверсификации... Москва не может и не должна быть безраздельной доминантой во всех сферах правовой системы»³.

Высокий уровень централизации свойственен и судебной системе. В 2014 г., в частности, удалось решить проблему двоевластия на верхнем этаже системы правосудия, упразднив Высший Арбитражный суд и расширив функции Верховного суда. Позже произошла оптимизация в системе общегражданских судов путем создания кассационных и апелляционных инстанций. При этом преобразования не коснулись судебной работы в субъектах: по-прежнему в непосредственном ведении их находится только мировая юстиция. Уставные суды функционируют в весьма ограниченном числе регионов, и согласно подписанному в декабре 2020 г. Президентом Федеральному Конституционному Закону они должны быть ликвидированы к 1 января 2023 г. Таким образом разрешился старый спор между специалистами о степени необходимости существования данных судов, в полезности которых автор и его коллеги давно сомневались⁴.

¹ Гудошников Л. М. Восстановление и развитие законодательства КНР в процессе реформ // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 131–132.

² Gamper A. M., Koch B. A. Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. New York, London, 2014. P. 39.

³ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, 2010. С. 395.

⁴ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю., Дунаев А. В. Региональная конституционная юстиция – завоевание судебного федерализма или системная ошибка? // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 45–48.

По нашему мнению, также вряд ли было целесообразно увеличивать число ветвей юстиции, на чем настаивает ряд авторов¹, поскольку это создаст проблему координации между этими ветвями и будет противоречить общественному идеалу простого и доступного правосудия. Более того, это может подвигнуть субъекты на инициирование организации дополнительных судебных звеньев у них, что может породить дисбаланс во всей судебной системе.

Политическая система российского федерализма проделала весьма знаменательную эволюцию от децентрализации к централизации. Мы все знаем об издержках «безмерной» парламентской демократии, воплощенной в Третьей и Четвертой Республиках во Франции, классической многопартийности в Италии после Второй мировой войны². В 1990-е гг. Россия страдала аналогичной «болезнью». В выборах 1993 г. участвовали 13 партий, в выборах 1995 г. – 43 партии. Правда, в начале XXI столетия удалось достигнуть консолидации, в том числе и с помощью организационно-правовых мер путем принятия закона «О политических партиях» (2001), ужесточившим требования к численности партий (не менее 10 тыс. членов) и их организационной структуре (региональные отделения в более чем половине субъектов численностью не менее 100 человек). Уже в результате выборов в Государственную думу в декабре 2003 г. (в которых участвовало 27 партий) возникла работоспособная система четырех думских фракций, в которой образовался абсолютный численный перевес правящей фракции над остальными фракциями вместе взятыми³. Такая конструкция сохранилась и в последующих составах нижней палаты парламента, и она дает возможность причислить российскую партийную систему к стабильной умеренно-

¹ Анохин В. С. Подсудность и подведомственность судебных дел судам Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 42–44; Клеандров М. И. Конституция Российской Федерации и структура отечественной судебной системы: какой бы хотелось ее видеть? // Российская юстиция. 2019. № 1.

² Малько А. В., Саломатин А. Ю. Политология для юристов : учеб. пособие. М. : Юрайт, 2010. С. 186.

³ Исаев Б. А. История партий и партийных систем. Часть 3. История партий и партийной системы современной России. М. : Юрайт, 2017. С. 214, 217.

многопартийной. В парламентских выборах 2021 г. участвуют 14 партий из 34 зарегистрированных¹, а в состав российского парламента прошли 5 партий.

Вместе с тем провоцирующую роль возмутителей государственной политической системы играет внесистемная оппозиция прозападной ориентации, не представленная в Парламенте. В данной ситуации уравновешивающее значение может иметь деятельность Общественной Палаты, представляющей различные общественные организации и различные сегменты гражданского общества. Согласно Федеральному закону от 23 июля 2013 г. она состоит из трех равнозначных групп членов: 40 граждан, делегируемых Президентом РФ, 85 представителей региональных общественных палат и 43 представителей общероссийских общественных объединений. Таким образом, Общественная Палата совмещает в своем составе федеральный и региональный интересы. Она проводит экспертизу социально значимых законопроектов, координирует общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействует формированию региональных общественных палат. Она использует в своей работе общественные слушания, круглые столы, выездные заседания².

Другим органом, опирающимся на общественность, является Общероссийский Народный Фронт³ – это наиболее активистская организация, близкая к власти и одновременно способная осуществлять общественно-контрольные функции за администрацией. Более того, активисты Общественного Фронта – это кадровый резерв исполнительной власти, а участие этих активистов в мероприятиях данной организации может стать для них карьерным «социальным лифтом».

Несомненно, что одним из доктринальных и организационно-политических инструментов совершенствования российского федерализма могла бы стать Концепция государственно-правовой политики в сфере

¹ Выборы в Государственную думу (2021). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Государственную_думу_\(2021\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Государственную_думу_(2021)) (дата обращения: 28.08.2021).

² Общественная палата РФ. URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 07.05.2019).

³ Общероссийский народный фронт. URL: <https://onf.ru/> (дата обращения: 07.05.2019).

федеративных отношений. В этом отношении мы поддерживаем Т. В. Заметину¹, которая предлагает составить концептуальный документ, нацеленный на обеспечение основ федерализма выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, сохранение культурного, языкового и национального многообразия народов. При этом, мы полагаем, что построение этой концепции должно базироваться на глубоком знании общемирового историко-государственного опыта. Каждая модель федерализма несет в себе что-то новое, необычное. Оценить его и, возможно, использовать какие-то элементы – задача ученых и практических политиков. Именно подобный экспертный состав требуется если не для создания, то по крайней мере для обсуждения проекта Концепции.

¹ Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России : автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 54 с.

РАЗДЕЛ 7
ФЕДЕРАТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ
ПОСТМОДЕРНИЗАЦИИ И ГЛОБАЛИЗАЦИИ
(1980-е – НАЧАЛО 2020-х гг.)

Основная часть федераций (в том числе наиболее крупные и развитые среди них) сформировалась до 1980-х гг., т.е. до перехода нашей цивилизации от модернизирующегося к постмодернизирующемуся обществу. Постмодернизация интенсифицировала всемирный процесс федерализации, включив в него не только новых, но и, что важно подчеркнуть, более проблемных акторов, а также вызвав интерес к новым, полупереходным формам между унитаризмом и федерализмом.

Это не было случайностью: постмодернизация, будучи качественно новым состоянием производительных сил и общественных отношений, повлияла на все сегменты жизни социума. Глобализация, отражая более высокий уровень международного взаимодействия, пространственно закрепила обновление нашей цивилизации, в том числе и в сфере государства (рисунок 35).

В результате постмодернизационного старта глобально изменились не только производство и потребление, но и параметры гражданского общества, состав акторов мировой политики и характер политического процесса.

Тревожной становится тенденция к эрозии государственного суверенитета. По мнению одного из поклонников глобализации Д. Друкера, «мы стоим перед выбором между большим, но бессильным правительством и правительством, вернувшем себе силу благодаря ограничению функций...»¹. Однако на самом деле имеет место нечто другое: увеличение многообразия государственных форм.

К последним десятилетиям XX в. окончательно формируется типологическая группа моделей латиноамериканского федерализма, которая в течение предшествующих полутора столетий претерпела бурные потрясения.

¹ Друкер П. Ф. Эпоха разрыва. Ориентиры для нашего меняющегося общества. М. ; СПб. ; Киев, 2007. С. 208.

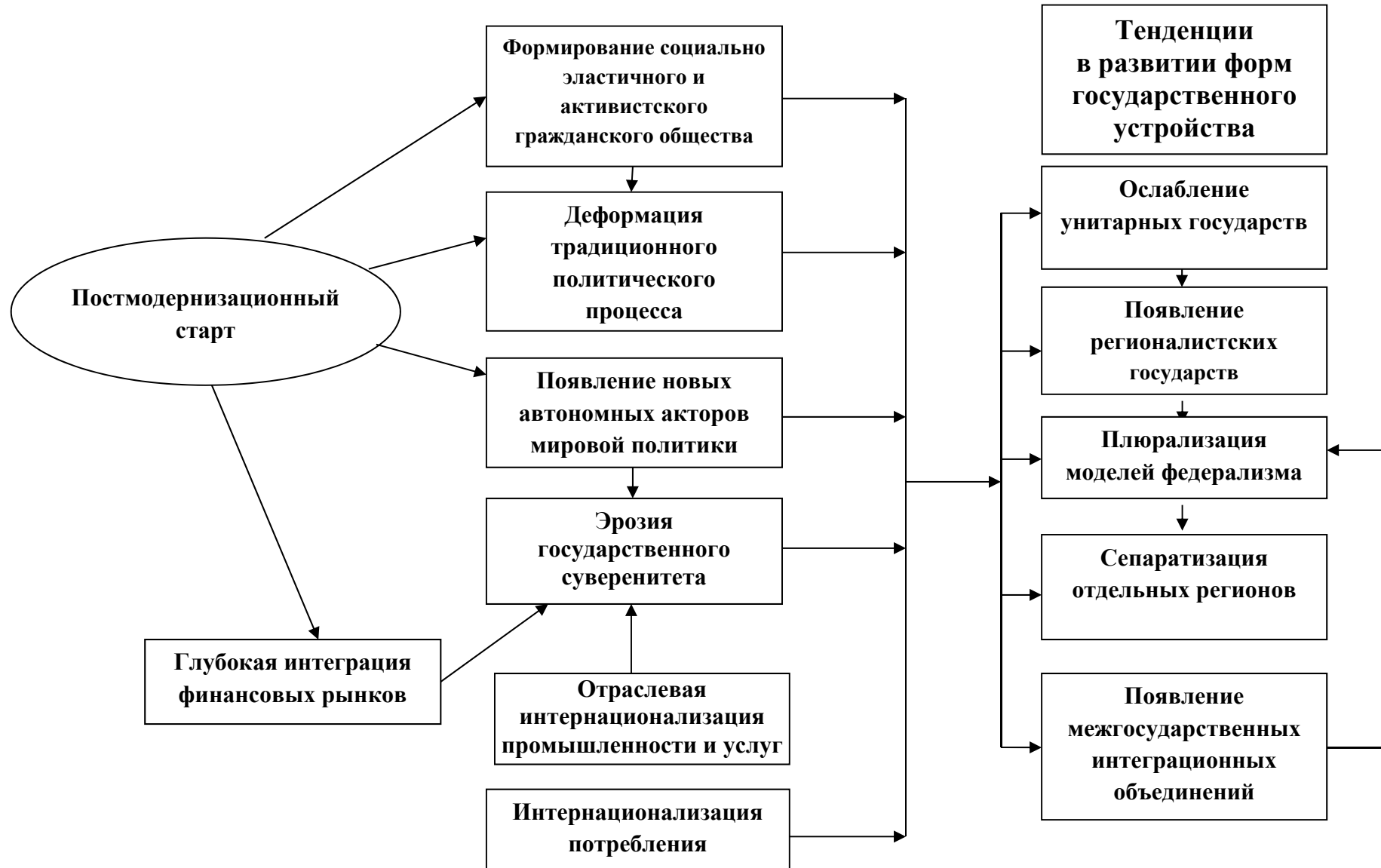


Рисунок 35 – Схема влияния постмодернизации и глобализации на состояние форм государственного устройства

Первичное оформление федеративных отношений, произошедшее в ходе Войны за независимость (1808–1826), гражданских войн и конституционных преобразований в XIX столетии, испытывало на себе влияние специфической формы авторитаризма – каудилизма, хотя формально исходило из классических политико-юридических традиций северного соседа – США.

По подсчетам мексиканского историка и социолога П. Г. Касановы, в латиноамериканских странах с 1840 по 1879 г. имело место почти четыре военных переворота в год, в 1880–1920 гг. – по 1,8, в 1930–1966 гг. – 2,73¹. В течение XIX–XX вв. в ходе чередования авторитаризма и демократии менялись и этапы в развитии федерализма в соответствии с мировой практикой, но с существенными поправками на латиноамериканскую специфику (рисунок 36).

Она была такова, что в условиях затрудненных коммуникаций и отсталой экономики, высокой социальной и этнорасовой конфликтности, консервирующего негативного влияния католической церкви, традиций каудилизма (военного вождизма) для наиболее крупных государств был практически закрыт путь к унитаризму, а федерализм при этом функционировал в некой авторитарно-лозунговой оболочке с быстро меняющимися конституционными параметрами.

Вслед за лозунгово-экспериментальным этапом борьбы федералистов и унитаристов, консерваторов и либералов, предварявшим федеративное строительство, со второй половины XIX в. развертывается этап патерналистско-авторитарного политического федерализма. Первые реально функционирующие федеративные конституции в Аргентине, Венесуэле, Бразилии принимаются именно в это время в 1853, 1864, 1891 г.

При этом несомненном векторе авторитарной централизации уровни власти все же остаются автономными.

¹ Ларин Е. А. Всеобщая история: латиноамериканская цивилизация. М., 2007. С. 425–426.

Аргентина	Факторы, влияющие на федерализм	Венесуэла
<p>Первая федеративная конституция – 1853 г.;</p> <p>действующая конституция – 1994 г.</p> <p>Территориально-административная структура – 23 провинции и федеральный столичный округ.</p> <p>Представительство субъектов – Сенат, состоящий из 72 членов (по 3 от каждого субъекта)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - затрудняющие коммуникации континентальные пространства с преобладанием гор и джунглей; - слабое развитие экономики и хозяйственных связей, препятствующих строительству крупного унитарного государства; - высокая этно-расовая и социальная конфликтность; - сильное консервирующее влияние католической церкви, оказывающее негативное влияние на общественный прогресс; - традиции каудилизма (вождизма) и частых военных переворотов, дестабилизирующих внутривластную обстановку 	<p>Первая федеративная конституция – 1811 г. проектируемого государства) и 1864 г. (существующего государства); действующая конституция принята в 1999 г.</p> <p>Территориально-административная структура – 23 штата, сгруппированные в 9 регионов, федеративный округ и федеральные владения.</p> <p>Представительство субъектов – отсутствует в связи с ликвидацией верхней палаты Парламента</p>
Бразилия	Этапы развития федерализма	Мексика
<p>Первая федеративная конституция – 1891 г.;</p> <p>действующая конституция – 1988 г.</p> <p>Территориально-административная структура – 26 штатов и федеральный столичный округ.</p> <p>Представительство субъектов – по 3 человека в Сенате</p>	<ul style="list-style-type: none"> - лозунгово-экспериментальный (до середины XIX в.); - патерналистски-авторитарный, дуалистический (до середины XX в.); - кооперативно-авторитарный (вторая половина XX в.); - демократизирующийся, социально-ориентированный интегрированный с повышенным вниманием к муниципальному развитию (начало XXI в.) 	<p>Первая федеративная конституция – принята в 1824 г.; в настоящее время действует конституция 1917 г.</p> <p>Территориально-административная структура – 31 штат и федеральный столичный округ.</p> <p>Представительство субъектов сосредоточено в Сенате (по 2 сенатора избираются от каждого штата и федерального округа; по одному сенатору от субъектов назначается ведущей оппозиционной партией; 32 места делятся партиями пропорционально доле набранных голосов в национальном голосовании)</p>

Рисунок 36 – Особенности развития и современное состояние федеративных отношений в странах латиноамериканского переселенческого федерализма

Например, в Бразилии штаты, получившие по Конституции 1891 г. «право привлекать внешние инвестиции и организовывать собственные вооруженные силы»¹, оказались в состоянии вступать в коалицию друг с другом и оказывать воздействие на федеративный центр, добиваясь банковских гарантий во имя своих эгоистичных хозяйственных интересов. Только после революции 1930 г. «олигархический тип власти, основанный на силе штатов», теряет свою опору: «импульс теперь исходил из центра к периферии, а не из периферии к центру»².

Как и в Бразилии, где реформистский авторитарный режим Ж. Варгаса (1930–1945) пошел по пути централизации, в Аргентине авторитарный реформатор Х. Перон (1946–1955) также усилил полномочия федерального центра. Однако еще до этого, при других военных режимах, с середины 1930-х гг. проявляется центростремительный импульс: практикуются издания унифицированных законов провинциями, утверждается приоритет федерального законодательства в вопросах совместного ведения (образование, экология и т.д.). Некоторые провинциальные легислатуры заключали соглашения о гармонизации с федеральными властями, к которым было предложено присоединяться другим провинциям. Стимулом для «послушных» служило федеральное финансирование³.

В Венесуэле – наиболее нестабильной из латиноамериканских федераций – авторитаризм особенно жестко подрывает федеративные отношения. Достаточно сказать, что только при одной из наиболее одиозных диктатур Х. Гомеса были приняты конституции 1914, 1922, 1925, 1929, 1931 гг. во имя интересов диктатора и его окружения, а право на издание собственных конституций субъекты получили только после его смерти в 1936 г.⁴ Более или менее демократичную конституцию страна получила только в 1961 г.

¹ Фаусту Б. Краткая история Бразилии. М., 2013. С. 191.

² Фаусту Б. Краткая история Бразилии. М., 2013. С. 245.

³ Vitolo A. M. The Argentine Federal Legislative System // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam and M. Reimann. New York ; London, 2014. P. 80–81.

⁴ Афанасьев О. Ю. Конституционно-правовое развитие Венесуэлы // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 2. С. 212–215.

В наибольшей степени из федеративных государств Латинской Америки в XX в. повезло Мексике, в которой после радикальной буржуазно-демократической революции в 1910–1917 гг. был создан прогрессивный, национально ориентированный однопартийный мобилизационный режим. Степень концентрации власти была беспрецедентно высокой для западного мира. Президент страны в силу неписаных конституционных традиций мог менять конституцию, устранять губернаторов и глав муниципалитетов, законодателей на федеральном и региональном уровнях¹.

По всеобщему признанию, к началу XXI столетия электоральная модель демократии повсеместно вытеснила авторитаризм из Латинской Америки² и это привело к новому этапу в развитии федерализма. Мы бы охарактеризовали его как социально ориентированный, интегрированный, с повышенным вниманием к муниципальному уровню правления, что было связано с необходимостью хотя бы частичного удовлетворения социальных ожиданий масс.

С наибольшей активностью по пути демократизации пошла Бразилия, где в 1988 г. была принята одна из наиболее пространных и новаторских конституций. Сама по себе тщательная детализация оставляла мало законотворческого простора для штатов. При этом конституционный документ дистанцировался от американской модели и приблизился к германской, опираясь на концепцию кооперативного федерализма. Была обозначена зона совместного ведения для центра и штатов и одновременно обеспечена налоговая юрисдикция для центра, штатов и муниципалитетов³. Налоговые ресурсы штатов и особенно муниципалитетов на рубеже 1980–1990-х гг.

¹ Rodrigues V. E. Recasting Federalism in Mexico // *Publius*. 1989. Vol. 28, № 1. P. 238.

² Дьякова Л. Проблемы латиноамериканской демократии в интерпретации исследователей // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60, № 3. С. 101.

³ Dolinger J., Barroso L. A. Federalism and Legal Unification in Brazil // *Federalism and Legal Unification in Brazil* / J. Dolinger, L. A. Barroso // *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems* / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York ; London, 2014.

возросли, но вслед за этим усилился и финансовый контроль со стороны центра¹.

В Аргентине новая редакция Конституции, изданная в 1994 г., также имела социальную направленность: в частности, была вставлена новая глава, посвященная здравоохранению и экологии. Была расширена норма представительства провинции в Сенате и обеспечено ускорение законотворческого процесса. Законодатель, реализуя тенденцию к символической децентрализации власти, уточнил норму об исключительной юрисдикции центра над федеральными территориями, находящимися в границах провинций. Было разрешено взимание налогов и осуществление полицейских полномочий со стороны провинций и муниципалитетов в подобных федеральных анклавах. Но самыми главными инновациями стали расширение прав муниципалитетов и побуждение провинций к объединению в регионы для гармонизации их социально-экономического развития².

Конституционно-политические изменения в направлении демократизации получили развитие и в Мексике, где 1970-х гг. наблюдается эрозия однопартийного правящего режима. Серьезную угрозу режим испытал на президентских выборах 1988 г., а полное поражение потерпел в 2000 г. Параллельно с этим с конца 1990-х гг. имеет место укрепление полномочий штатов, причем можно говорить о своеобразном политико-правовом парадоксе. Наибольший фактический объем полномочий для субъектов «мы находим в Мексике, чему в большей степени способствовало длительное развитие федерализма в этой стране в условиях относительной политической стабильности... В то же время в мексиканской конституции предусмотрены

¹ Soares M. M., Poreira P.R. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States // Brazilian Political Science Review. 2011. Vol. 5 (2). P. 97–98.

² Vitolo A. M. The Argentine Federal Legislative System// Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam and M. Reimann. New York ; London, 2014. P. 820.

определенные ограничения самостоятельности деятельности штатов, чего мы не встречаем в других латиноамериканских федерациях»¹.

На фоне Бразилии, Аргентины и Мексики самое неоднозначное положение федерализма было в Венесуэле. Страны, где в 1998 г. президентом был избран радикально мыслящий, стихийный социалист У. Чавес. В новой, 26-й по счету Конституции в 1999 г. содержались положения, ограничивающие права штатов. Прежде всего, у них было отнято представительство на национальном уровне с ликвидацией верхней палаты парламента. Полномочия федерального центра получили расширительную трактовку и к ним были добавлены его же законодательные полномочия в сфере «национальной компетенции». Вопреки формальному сохранению положений федерального закона «О централизации» 1989 г. фактически субъектам оставлены полномочия, совместные с центром, а не исключительные полномочия. Остаточные полномочия для штатов только провозглашаются – реально их объем сужается за счет формулирования остаточных полномочий за федерацией в ряде важнейших конкретных случаев. При этом судебная система в трактовке спорных ситуаций безусловно стоит на страже интересов федерального центра².

В целом для конкретных моделей латиноамериканского федерализма характерны не только индивидуальные, но и общие типологические особенности. Среди них в отсутствие предшествующего конституционно-политического опыта, что свойственно для всех переселенческих государств, но в условиях Латинской Америки (в отличие от США, Канады и Австралии) имело резко негативные последствия.

Другая общая черта – отсутствие влияния прежних метрополий (Испании и Португалии), не в пример постколониальным федерациям. Далее – крайняя степень политизации латиноамериканского федерализма, когда конституционно-правовые решения становились ставкой в политической игре,

¹ Грибанова Г. И. Специфика развития латиноамериканского федерализма: политические аспекты // Политическая экспертиза : ПОЛИТЭК. 2016. Т. 12, № 2. С. 10.

² Brewer-Carias A. R., Kleinheisterkamp J. Venezuela: The End of Federalism? // Federalism and Legal Unification... P. 525–533.

что тормозило или, наоборот, искусственно ускоряло развитие федеративных отношений. Постоянное федеральное вмешательство в дела субъектов (до сотни случаев) имело неоднозначное значение: кроме негативных последствий, оно выражалось в условном стабилизирующем эффекте для рыхлых латиноамериканских федераций. Наконец, следствием упомянутой организационной рыхлости является допущение территориально-административной подвижности, т.е. возможность увеличения числа субъектов¹.

Говоря о современном этапе латиноамериканского федерализма, многие исследователи отмечают его интегрированный характер, т.е. стремление сконцентрировать интенсивную социально-экономическую политику не в субъектах, а в их группах, крупных экономико-географических регионах при наличии в них собственных планирующих и контролирующих органов. Причем концепция «интеграционного федерализма» «не означала прямого отрицания концепции «кооперативного федерализма», поскольку в тех странах, где она нашла свое практическое применение (Мексика), она и до сих пор продолжает активно использоваться»².

В последние десятилетия XX в. расширяется число федераций в Европе за счет федерализации Бельгии. Эта небольшая страна, являвшаяся когда-то южной частью единого Нидерландского королевства и провозгласившая свою независимость в ходе революции 1830 г., состояла из примерно равных по площади франкоязычной Валлонии и населенной фламандцами Фландрии. Первоначально власть в государстве принадлежала более экономически развитой Валлонии, и фламандцам не без труда в конце XIX в. удалось добиться принятия закона о двуязычии. Однако фактическое верховенство французского языка сохранилось: «...преподавание в средних и высших учебных заведениях страны осуществлялось только на французском языке», что «закрывало доступ фламандской молодежи к восхождению по

¹ Ключко Е. А. Эволюция и особенности федерализма в Латинской Америке // Вестник МГИМО-Университета. 2011. Т 4, № 4. С. 202–203.

² Ключко Е. А. Эволюция и особенности федерализма в Латинской Америке // Вестник МГИМО-Университета. 2011. Т 4, № 4. С.204.

профессиональной лестнице»¹. Ситуация меняется после Второй мировой войны, когда научно-техническая революция стимулировала опережающее развитие Фландрии и районов Брюсселя, чему способствует их благоприятное транспортно-географическое расположение. Теперь фламандцы в более решительной форме заявили свой протест южанам. В итоге в 1963 г. были выделены четыре языковые области: Фландрия на севере с нидерландским языком, франко-язычная Валлония на юге, двуязычный регион вокруг Брюсселя и небольшое немецкоязычное сообщество на границе ФРГ. Однако это не примирило фламандцев и валлонов. Пришлось перейти к сложной и поэтапной федерализации страны.

Первоначально, в 1970 г., было законодательно закреплено существование трех общин: фламандской, франкофонной и германоязычной (все три языка стали государственными) и трех регионов: Валлонии, Фландрии и Брюсселя. При этом общины получили широкие культурные права.

Однако компетенция регионов в экономической сфере оказалась незначительной. На втором этапе, в 1980 г., была вторично пересмотрена Конституция. Фландрия и Валлония получили статус автономий. Дополнительные поправки незначительно расширили финансовые и законодательные полномочия регионов. Затем последовало создание двух региональных ассамблей, формировавшихся из существующих членов национального парламента от избирательных округов в соответствующих регионах. Однако остался нерешенным вопрос о статусе Брюссельского региона, его географических границах и экономических полномочиях.

На третьем этапе, в 1989 г., Брюссель получил права региона. В нем были созданы региональная ассамблея и правительство. Однако парламенты регионов формировались из депутатов национального парламента из соответствующих регионов. Следовательно, они не удовлетворяли требованиям автономии валлонской и фламандской сторон.

¹ Государства Альпийского и страны Бениликс в меняющейся Европе / под ред. В. А. Швейцера. М., 2009. С. 257.

В ходе четвертого этапа правительственная реформа вошла в заключительную стадию. Основные параметры этнотерриториальной структуры были закреплены в Конституции Бельгии 1994 г. Статья 1 гласит: «Бельгия – федеративное государство, состоящее из сообществ и регионов». Бельгийская федеративная модель предусматривает два типа субъектов федерации – культурные сообщества (фламандское, французское, немецкое) и экономические регионы (Фландрия, Валлония, Брюссель). Немецкий и Фламандский регионы состоят из пяти провинций¹.

Бельгийская двойная федерация (т.е. имеющая два типа субъектов) по форме правления является конституционной монархией, что, возможно, несколько укрепляет ее сложную конструкцию. В зону ответственности регионов входят руководство местной экономикой, публичные работы, природоохранная деятельность. Языковые сообщества отвечают за культуру, образование, науку, спорт. Федеральный центр курирует оборону, внешние отношения, экономическую и финансовую политику, пенсионное дело, здравоохранение².

Внутриполитическая ситуация в Бельгии отличается неустойчивостью. В ходе политического кризиса 2007 г. страной тогда управляло техническое правительство по причине трудностей достижения межпартийного компромисса. После внеочередных парламентских выборов 13 июня 2010 г. 540 дней федерация жила без правительства, что стало мировым рекордом. Вообще итоги парламентских выборов показывают дестабилизирующую партийно-политическую фрагментацию: например, по итогам кампании 2014 г. в нижней палате высшего законодательного органа было представлено 13 партий (!), главная из которых получила только 20,3 % голосов.

Верхняя палата – Сенат, порядок выборов в которую неоднократно менялся и представительство в которой первоначально было обусловлено очень высоким имущественным цензом, также политически фрагментирована (после

¹ Конституция Бельгии. URL: <https://legalns.com/компетнетные-юристы-правовая-библиотека-конституции-стран-мира> (дата обращения: 17.02.2021).

² Бельгия. URL: <https://ru.m.wikipedia.org/wiki/Бельгия> (дата обращения: 17.02.2021).

выборов 2014 г. в ней представлено 10 партий). С 2014 г. упразднено всенародное избрание сенаторов и предоставление сенаторского места отпрыскам монарха. Вместо этого введено избрание сенаторов парламентами сообществ (29 – фламандским, 20 – франкоязычным, 1 – немецкоязычным). Последующая кооптация 10 дополнительных членов сохранена в прежнем виде¹.

Процесс федерализации в Бельгии, по мнению многих экспертов, еще не завершен². Из классического децентрализованного унитарного государства Бельгия, по мнению некоторых авторов, постепенно превратилась в регионалистское государство, сравнимое с Италией или Испанией.

Возможно, ее несовершенное устройство следует определить как переходное к федерализму. При этом бельгийский опыт вряд ли стоит использовать другим странам.

Процессы федерализации в последние десятилетия все больше охватывают страны и Азии, и Африки. В некоторых случаях они еще не завершились, но уже видны острейшие противоречия. Так, в Мьянме, где проживает 8 этнических групп, на долю ведущей среди них – бирманцев – приходится две трети населения. Здесь процесс государственного обновления начался с принятия новой конституции в 2008 г. В государстве, которое ныне состоит из семи административных областей, 7 штатов и 5 самоуправляемых зон³, причудливо сочетаются черты дуалистического и кооперативного федерализма, федеративной симметрии и асимметрии⁴.

В Непале, в котором при последнем короле существовало пять административных регионов, управляемых из центра, в ходе 10-летней

¹ Сенат Бельгии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Сенат_Бельгии (дата обращения: 17.02.2021).

² Delmartino F. Belgische federalisme en de ontwikkeling van de Europese integratie in Het Federalisme Rusland en Belgie. Leuven, 1996.

³ Мьянма. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мьянма> (дата обращения: 02.02.2021).

⁴ Preecharush D. Democratization and Containing Ethnic Conflicts in Transitional Myanmar: A Study through Federalism Typologies and Models. URL: https://www.burmalibrary.org/docs21/Transition/Preecharuch-2015_Democratization_and_Containing_Ethnic_Conflicts_in_Transitional_Myanmar,_A_Study_through_Federalism_Typologies_and_Models.pdf (дата обращения: 02.02.2021).

гражданской войны оппозицией была выдвинута идея этнических штатов. После выборов в первую Конституционную ассамблею в 2007 г. развернулись длительные дискуссии, и весной 2015 г. 4 главных партии подписали соглашение из 16 пунктов, предполагавших учреждение 6 штатов. При этом полного согласия в обществе по поводу численности и характера штатов выработано не было. Кто-то считал, что они должны быть сформированы по этническому, а кто-то – по религиозному признаку. Были и просто противники федерализма¹.

В проекте Конституции говорится о трех уровнях власти – федеральном, провинциальном и местном – и о возможности создания специальных автономных регионов. Проводится разграничение полномочий в соответствии со сложившейся в мире практикой на полномочия центра, субъектов и совпадающие полномочия. При этом все оставшиеся полномочия резервируются за центральной властью².

Впрочем, не всегда фактическое стремление к федерализации сопровождается официальным упоминанием о федерализме. В Южно-Африканской Республике (ЮАР) в ходе демонтажа режима апартеида в середине 1990-х гг. была осуществлена серьезная децентрализация. При этом ведущая политическая сила ЮАР – Африканский национальный конгресс, не без предубеждения относится к федеративной идее, памятуя о временах белого апартеида, когда режим создавал «полунезависимые» этнические анклавывантустаны, описывая этот процесс как «внутреннюю деколонизацию». На самом деле, эти находящиеся на грани выживания территории, целиком и полностью зависели от белой центральной власти и получали ежегодные гранты³.

¹ Mishra A., Shah D., and Shah P. The Marginalized Groups and Federalism in Nepal. URL: <http://www.madhesiyouth.com/political/the-marginalized-groups-and-federalism-in-nepal/> (дата обращения: 22.02.2020).

² Nepal's Constitutions. 2015. P. 38, 39. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf (дата обращения: 28.03.2017).

³ Govender K. Federalism and Legal Unification in South Africa // Federalism and Legal Unification... P. 391–392.

В Конституции ЮАР 1996 г. утверждается, что эта страна «является суверенным, демократическим государством», но термины «федерализм» и «федерация» в ней не употребляются. В то же время раздел 3 «Объединенное правительство» посвящен согласованным действиям центральных, провинциальных и местных органов власти. В нем говорится о том, что эти органы должны «кооперироваться друг с другом на взаимном доверии и добросовестности», «осуществлять свои полномочия и выполнять свои функции так, чтобы это не посягало на географическое, функциональное или институциональное единства правительства на другом уровне»¹.

По мнению специалистов, ЮАР – это «унитарная республика с элементами федерализма»². Законодательная власть сосредоточена в двухпалатном парламенте, нижняя палата которого – Национальное собрание, избирает президента на пятилетний срок. Верхняя палата – Национальный совет провинций, представляет региональные территориальные единицы – провинции, и в чем-то напоминает германский Бундесрат. Национальный совет провинций состоит из делегаций от провинций с равным представительством во главе с премьер-министром провинции или замещающим его лицом. Каждая делегация располагает единственным голосом. Правда, предусмотрены и ситуации, когда делегаты от провинций голосуют индивидуально. Для принятия решения необходимо пять голосов из девяти, т.е. простое большинство голосов провинций.

Провинциальный уровень власти выстроен по аналогии с центральным (за исключением однопалатного провинциального парламента). Провинциальный парламент избирает премьер-министра, а последний подбирает себе кабинет. Однако в реальной жизни центральная власть заботится не столько о девяти достаточно крупных провинциях, которые имеют очень ограниченные полномочия в налогообложении и получают 96 % своих бюджетных средств из

¹ Конституция Южно-Африканской Республики. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Южно-Африканской_Республики (дата обращения: 19.02.2021).

² Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. М., 2000. С. 806.

центра, а о местных органах власти (они вправе взимать налоги на собственность и потребительские налоги и формируют таким образом не менее 83 % своих бюджетов). Отсутствует стремление и у Конституционного суда трактовать форму государственного устройства как кооперативный федерализм. При этом используется более нейтральный термин «кооперативное управление»¹.

О неустойчивости когда-то стабильных унитарных государств на рубеже тысячелетий свидетельствует как появление государств промежуточной формы – регионалистских, так и сепаратизация отдельных регионов. В Италии регионалистская конструкция с 20 областями, пять из которых обладают самой широкой автономией, постепенно формируется после Второй мировой войны.

В то время как Христианские демократы, являвшиеся ведущей силой межпартийных коалиций, длительное время всячески тормозили реализацию конституционных положений об областях, итальянские коммунисты требовали их воплощения в жизнь. Однако с достижением внутривластного консенсуса в 1990-е гг. появляется возможность принятия конституционной поправки в 2001 г. в виде специального раздела к Конституции «Регионы, провинции, муниципалитеты». Статья 117 перечисляет 17 исключительных предметов ведения центрального правительства и 20 предметов совместного ведения центра и регионов при резервировании остаточных полномочий за регионами. В областях действуют выборные органы представительной и исполнительной власти-советы, образующие свои исполнительные органы – джунты. Но деятельность советов координируют назначаемые из центра комиссары, а судебная система и процесс законотворчества централизованы².

¹ Steytler N. South Africa's Negotiated Compromise // A Global Dialogue on Federalism. Vol 1. Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher and A. Ostien Montreal & Kingston, 2005. P. 36–38.

² Del Duca L., Del Duca P. Emergence of the Italian Unitary Constitutional System, Modified by Separational Norms and Italian Regionalism // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York ; London : Springer, 2014. P. 268–272.

Примерно аналогичная система территориально-административного управления установилась после демонтажа фашистского режима в Испании. Другой вопрос, что здесь претензии регионов на самостоятельность намного выше, и они имеют исторические корни. Существует мнение, что «конкретный способ быть испанцем – это быть андалузцем, кастильцем, каталонцем, галисийцем, арагонцем, баском... Нелегко и почти нереально, а иногда и вовсе невозможно быть собственно испанцем»¹.

Имея в виду особую, более глубокую, чем в Италии автономизацию сознания испанцев, Конституция 1978 г. предусмотрела открытую модель регионализации, когда для каждого автономного сообщества разрабатывается свой Статут об автономии. Конституция перечисляет полномочия центрального правительства, за пределами которых автономные сообщества могут формировать свои компетенции, что потенциально грозит асимметрии, но на практике не привело к властным диспропорциям между регионами.

В своем развитии Испания как страна регионов прошла несколько этапов. Последний из них, начавшийся с 2004 г., характеризуется усилением политического напряжения в связи со стремлением регионов расширить свои компетенции². Первоначально наибольшую проблему для центрального правительства представляла Страна Басков, однако после 2006 г. детонатором сепаратистского взрыва стала выступать Каталония.

Каталония в большей мере, чем какая-либо другая часть Испании, имеет исторические корни для сепаратизации. Начиная с 2009–2010 гг. здесь проходят референдумы о независимости, последний из которых, проведенный 1 октября 2017 г., отличался актами насилия со стороны центрального правительства и судебными репрессиями в отношении официальных лиц Каталонии – сторонников ее отделения³. Драматизм ситуации заключается в том, что упорство каталонцев из года в год только усиливается, в то время как выход

¹ Испания. Анфас и профиль / под ред. В. Л. Верникова. М., 2007. С. 44.

² Perez A. T. The Trend Towards Homogenization in the Spanish 'State of Autonomies' // Federalism and Legal Unification. Netherlands : Imprint: Springer, 2014. P. 17–419.

³ Каталонское движение за независимость. URL: https://ru.gaz.wiki/wiki/Catalan_undepedence_movement (дата обращения: 17.02.2021)

из состава Испании Каталонии может привести к эффекту «домино», т.е. желанию других регионов обрести самостоятельность и обрушению всего государственного здания¹. Трудно сказать, стал бы переход к полноценному федерализму безусловным благом для Испании, но одно несомненно: обратная трансформация из регионализма в унитаризм политически невозможна.

По пути фактической регионализации с конца XX в. пошла Великобритания, где в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе были созданы представительные учреждения. Так, «новый парламент Шотландии имеет право законодательствовать по любому вопросу, который специально не сохранен за центральным парламентом». В Уэльсе, напротив, «Ассамблея разделяет функции с центральным правительством. Ассамблея может только издавать вторичное законодательство – правила и инструкции, которые развивают и конкретизируют первичное законодательство, издаваемое парламентом стран. Только Шотландия обладает налоговыми полномочиями»².

Именно Шотландии в настоящее время принадлежит роль потенциального разрушителя Северного Королевства. Референдум о независимости, состоявшийся 16 сентября 2014 г., выявил незначительное большинство ее противников (55,3 %), что внушает надежду шотландским сепаратистам. Выход Великобритании из Евросоюза только вдохновил националистов, дав им дополнительный аргумент – сохранение традиционных связей с европейским континентом. Английские юристы не без основания указывают, что шотландский парламент не вправе назначать референдум, поскольку это противоречит Договору об унии 1706 г. и полном законодательном суверенитете парламента Соединенного Королевства. Однако вопрос явно будет решаться не в правовом, а политическом поле под лозунгами о праве шотландцев на самоопределение. Обычно опросы общественного мнения указывают, что за полный суверенитет Шотландии выступают от 32 до 38 % шотландцев, а неопределившиеся составляют 11–12 %. Но в связи

¹ Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова. М. : РИОР, 2018. С. 65.

² Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004. С. 7–8.

с выходом Великобритании из Евросоюза число сепаратистов в последнее время увеличилось до 52 %¹.

Не столь драматична судьба другого унитарного государства Европы – Франции, оплота бюрократизма и государственного дирижизма. Создание регионов в 1980-е гг. по инициативе правительства социалистов было продиктовано стремлением к демократизации принятия решений, а не какими-либо реальными этническими, религиозными или иными противоречиями. Причем опыт регионализации страны оказался неудачным: он породил лишь лишнее бюрократическое звено и реально не укрепил участие населения в управлении государством. Во имя экономии средств в результате реформы президента-социалиста Ф. Оланда число регионов не самым продуманным образом было сокращено с 22 до 13². Таким образом, весьма непоследовательные управленческие телодвижения свидетельствуют, что сфера классического унитаризма в любом случае суживается.

Процессы сепаратизации в условиях глобальной нестабильности охватывают многие регионы, и эти случаи порой сложно однозначно интерпретировать. Налицо очередная, возможно, более сильная волна этнокультурной конфронтации, чем в 1960–1970-е гг. С начала XXI столетия «положение осложняется новым этническим взрывом, создаваемым растущей иммиграцией из «третьего мира и формированием необычных, транснациональных по своему типу меньшинств...»³.

Особенно актуален вопрос о таком старом транснациональном меньшинстве, как курды. Это один из древнейших народов Передней Азии, который оказался разбросан по всему Ближнему и Среднему Востоку, а также Кавказу. Численность курдов варьируется от 25 млн до 30 млн человек,

¹ Движение за независимость Шотландии. URL: https://ru.m.wikipedia.org/wiki/Движение_за_независимость_Шотландии (дата обращения: 16.02.2021).

² Захарова М. В., Саломатин А. Ю. Необъяснимая Франция: испытания для французского дирижизма и регионализма // Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова. М., 2019. С. 42.

³ Нарочицкая Е. А. Этнонациональные конфликты и их разрешение (политические теории и опыт Запада). М., 2000. С. 5.

но проживают они в границах четырех государств – Турции (15 млн человек), Ирака (7 млн человек), Ирана (3,5 млн человек), Сирии (1,8 млн человек). Причем ни в одном из государств курды не представляют большинства: их удельный вес в составе населения достигает соответственно 20 и 20 % (для Турции и Ирака), 8 и 7 % (для Сирии и Ирана)¹.

Активное участие иракских, сирийских и турецких курдов в борьбе с террористами из ИГИЛ² способствовало завоеванию известных симпатий к ним со стороны общественного мнения Запада. Однако на самом деле это крайне неустойчивый и явно недостаточный фактор. Во-первых, уровень политического самосознания курдов в каждой из четырех стран и их объективное положение различны. Во-вторых, при всех острых противоречиях, которые разделяют Турцию, Сирию, Ирак и Иран, угроза создания единого курдского государства и их территориальных анклавов объединяют страны-противники³. В-третьих, в ситуацию вмешивались и вмешиваются внешнеполитические игроки (прежде всего США и Россия), чьи интересы и поведение меняются. Наконец, информационная поддержка национальному самоопределению не может не корректироваться в соответствии с переменами во внешней политике Запада.

В вопросе о национальном самоопределении наиболее благоприятной является ситуация у иракских курдов, которые находятся в составе организационно слабого федеративного государства. Иракский Курдистан обособился еще до падения режима С. Хусейна, а согласно новой Конституции Ирака, ему не только предоставлена широкая автономия, но и прописан

¹ Электронный журнал «Britanica». URL: [URL:https://www.britanica.com/topic/Kurd](https://www.britanica.com/topic/Kurd) (дата обращения: 02.04.2020).

² Икбаль Д. М. Э. Курдский вопрос в современных реалиях Ближнего Востока // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8, № 2. С. 14. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kurdskiy-vopros-v-sovremennyh-realiyah-blizhnego-vostoka> (дата обращения: 20.02.2021).

³ Ганиев Т. А., Карякин В. В. Курдский фактор и его роль в формировании геополитической обстановки на Ближнем Востоке // Архонт. 2018. № 2 (5). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kurdskiy-faktor-i-ego-rol-v-formirovanii-geopoliticheskoy-obstanovki-na-blizhnem-vostoke> (дата обращения: 02.03.2021).

механизм выхода из состава страны. Другое дело, что согласятся ли Запад и власти Ирака признать этот шаг. И это еще притом что среди самих иракских курдов нет единства: если Демократическая партия Курдистана торопится провозгласить независимость, то контролирующей одну из трех курдских провинций Патриотический Союз Курдистана всячески оппонирует этим намерениям.

У курдов трех других стран положение еще менее определено: «...турецкие курды сменили тактику вооруженной борьбы на политический диалог с правительством в 2013 г., однако позже боевые действия возобновились. Сирийские курды предпринимают попытку создания автономных районов, а иранские курды стремятся выстроить конструктивный диалог с лидером страны Хасаном Раухани»¹.

Нельзя не согласиться с тем, что идея единого Курдистана является явно преждевременной и «радикальные способы ответа на курдский вопрос способны взорвать всю систему международных отношений...», и, несомненно, что «следует думать о других, более щадящих мерах удовлетворения интересов курдов, включая регионализацию или федерализацию тех государств, где они проживают»². Требования меньшинств и разделенных народов иногда создают очень сложные международные ситуации и их лучше решать рациональным образом, основываясь на здравом смысле и международном праве. Поскольку для оценки ситуации и определения того, где заканчивается банальный сепаратизм и начинается священное право народов на самоопределение, требуется учитывать широкий набор факторов – исторических, социально-экономических, геополитических, внешнеполитических, внутривнутриполитических, правовых и, наконец, просто степень консолидации общественного мнения региона, претендующего на самостоятельность. Эта оценка, которую призваны

¹ Исса М. Г. Современное состояние курдского вопроса на Ближнем Востоке // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Социология. Политология. 2020. Т. 20, № 2. С. 242–245.

² Саломатин А. Ю., Макеева Н. В., Наквакина Е. В. [и др.] Этнический федерализм: энциклопедический иллюстрированный словарь / под ред. проф. А. Ю. Саломатина. М., 2020. С. 146.

осуществить специалисты (политологи, экономисты, социологи, праведы), крайне важна не только с позиций чистой науки, но и для практических целей. Именно от нее должны отталкиваться и международное общественное мнение, и жители региона, требующие самоопределения, и власти страны, столкнувшиеся с данным требованием¹.

В связи с этим можно отметить, что выход Крыма из состава Украины – это вполне закономерный и обоснованный шаг практически по всем параметрам², не вызывающий объективно дестабилизации ни Украины, ни международных отношений. В то же время, например, решение курдского вопроса и создание независимого курдского государства могло бы привести к тяжелейшему кризису на Среднем Востоке и в Малой Азии.

Все же, несмотря на трудности государственного строительства (например, в случае с курдами), встречаются ситуации, когда федерализация является несомненным благом, которое элиты и граждане, к сожалению, в силу тех или иных причин игнорируют. Украина, обретшая после распада СССР в 1991 г. независимость, изначально оказалось проблемным государством. Во-первых, она расположена в зоне постоянных конфликтов между соседними, более крупными странами (Россией и Польшей). Во-вторых, она получила в наследство дуалистический этнический состав, выстроенный вокруг украинского и российского стержней. Пока местная элита придерживалась внешнего, формального баланса между интересами этнически интернационального Востока и националистического Запада, в унитарном государстве сохранялась известная стабильность. После государственного переворота 2014 г. и торжества националистических сил унитарное устройство все больше и больше демонстрирует свою бесперспективность.

¹ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Право народов на самоопределение, международное право и федерализм (анализ событий в Шотландии, Каталонии и Крыму) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 17.

² Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Право народов на самоопределение, международное право и федерализм (анализ событий в Шотландии, Каталонии и Крыму) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 1. С.18.

Украинские государственные деятели и политологи еще до событий февраля 2014 г. обсуждали вопрос о возможности федерализации страны¹. О различиях в мироощущении в разных частях Украины свидетельствовали и социологические исследования. Например, жители Запада страны идентифицируют себя с жителями и всей Украины, но несколько меньше – с жителями Донбасса; жители Центра – с жителями всей Украины, за исключением жителей Западного региона, который они считают менее близкими, чем жителей России; жители Юга и Востока считают менее близкими к себе жителей остальной Украины, чем жителей России².

К сожалению, украинские политики игнорировали реальные настроения людей. В период правления партократии Кравчука-Кучмы они сознательно замалчивались или насильственно преодолевались за счет насаждения культурной модели Западной Украины на Юго-Востоке в период президентства В. Ющенко, или планировались быть стерты в силу евроинтеграции во время президентства В. Януковича.

Из всех возможных способов построения федеративного государства его немногочисленные сторонники из Партии регионов еще до государственного переворота предлагали создать либо 3–12 субъектов (В. Колесниченко), либо 8 крупных административно-территориальных образований (С. Гриневецкий)³. Между тем затянувшаяся с весны 2014 г. гражданская война на Донбассе и Луганской земле до предела накалила внутривнутриполитическую обстановку, и для возвращения ушедших регионов в состав Украины необходимы сверхъестественные усилия вплоть до их конфедерализации. Таким образом речь должна идти о союзе фактически самостоятельных государств ДНР и ЛНР с остальной Украиной. При этом для пользы дела необходимо дополнительно

¹ Федерализация Украины. Факты и мифы.. URL: <https://vlasti.net/news/140413> (дата обращения: 14.01.2020).

² Мельник Н. Федерализация Украины: укрепление или уничтожение государства? URL: <https://day.kyiv.ua/ru/article/podrobnosti/federalizaciya-ukrainy-ukreplenie-ili-unichtozhenie-gosudarstva> (дата обращения: 10.01.2020).

³ Бакалинский М. Федерализация Украины как инструмент разрешения политического кризиса // Интелрос. Геополитика. 2014. Вып. XIII. С. 8–22.

провести регионализацию унитарной Украины. Следует использовать положительный опыт Италии с областями, имеющими как общий, так и специальный статус, и учесть негативный опыт автономных сообществ Испании. Еще одним вариантом могло бы стать создание кондоминиума (в качестве переходной или постоянной меры), т.е. совместного управления ДНР и ЛНР Россией и Украиной.

Что же касается самой Украины, то даже в случае окончательного ухода ДНР и ЛНР регионализация или федерализация ей необходимы. Регионализация – это более мягкий вариант, и он может быть осуществлен на базе существующих ныне 24 областей. Федерализация в свою очередь потребует более кардинальных решений, в том числе и путем реформирования существующих административных границ.

Итоги президентских выборов в мае 2019 г., выявившие четкое разделение страны на несколько политических зон, подсказывают, как могла бы быть осуществлена федерализация. Если исходить из опыта Австралии и Канады, которые имеют соответственно 6 и 10 полноценных субъектов (без учета территорий), можно было бы рассмотреть вопрос об организации:

- 1) Новороссии (без Луганской и Донецкой областей);
- 2) Слобожанщины (с центром в Харькове);
- 3) Киевско-Центрального региона;
- 4) Волыни;
- 5) Галичины;
- 6) Закарпатья.

В этом случае было бы обязательным создание компактной верхней палаты парламента (Сената или Совета регионов). Как показывает мировая практика, «по сравнению с прошлыми десятилетиями, верхние палаты становятся более активными», они нужны как элемент конституционного равновесия и инструмент предотвращения «парламентской диктатуры», как орган территориального представительства¹.

¹ Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М. : Норма, 2009. С. 10, 11, 18, 20.

Представительство субъектов в верхней палате следовало бы организовать на пропорционально-квотной основе, т.е. без строго равного представительства, а с учетом экономического и демографического веса. Для этого мог бы пригодиться опыт Германии и Канады. Например, было бы справедливым, если бы представительство от Новороссии было максимальным, от Слобожанщины, Киевско-Центрального региона, Волыни, Галичины имело средние значения, от небольшого Закарпатья оказалось бы минимальным.

Опираясь на достижения умеренно-централизованного германского федерализма, следует отметить, что высокий статус Бундесрата и представительство в нем земельных правительств могли бы быть воспроизведены в модели украинской верхней палаты.

Разумеется, любые конституционные изменения должны носить комплексный характер и повлечь за собой реформирование как многих центральных, так и региональных органов, пересмотр их полномочий. Их целесообразно осуществлять поэтапно и при общественном согласии, после созыва Конституционного совещания и проведения референдума.

Эпоха постмодернизации и глобализации характеризуется также продвижением феномена межгосударственных интеграционных объединений. Вслед за первым таким союзом государств – Европейским сообществом, учрежденным в 1957 г. и трансформировавшимся затем в Евросоюз, аналогичные структуры (АСЕАН, МЕРКОСУР, НАФТА и др.) возникают в 1960–1990-е гг. Таким образом, Евросоюз становится первопроходцем на интеграционном пути – причем первопроходцем с большими внешнеполитическими амбициями.

Образовавшиеся межгосударственные объединения – это, по сути дела, те же конфедерации, но соединяемые в большей мере экономическими, чем какими-либо иными случайными интересами, как это было в прошлом. Экономические силы глобализации, социально-культурное сближение создают

большую устойчивость подобным объединениям, выдвигают перед ними перспективы последовательного наращивания интеграционных процессов. По степени своей успешности и продвинутости они также весьма различны. Главное же отличие – стимулом их образованию выступает конкуренция между государствами, которая становится глобальной.

Вспомним историю Евросоюза. Его предшественницей было Европейское Объединение угля и стали (ЕОУС) – преимущественно межотраслевая хозяйственная организация шести стран с дополнительными социально-координирующими функциями. Ее преемник – Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) – предполагало решение более широких, всеотраслевых задач, в том числе организацию в течение 12 лет единого экономического пространства. Интеграция продвигалась не без трудностей в 1960–1970-е гг., но уже с конца 1970-х гг. наблюдается институциональное расширение организации (в частности, в 1979 г. вводятся прямые выборы в Европарламент), а в 1986 г. принимается Единый европейский акт (ЕЕА).

К сожалению, за заключением в 1992 г. Маастрихтского договора, переформатировавшего Европейское сообщество в Европейский союз, последовала целая серия тактических и стратегических ошибок¹. Главное упущение Евроинтеграции – это то, что был взят несвоевременный курс на федерализацию при одновременном продвижении в Восточную Европу – явно затратное и опасное с точки зрения внутреннего единства предприятие. «Амбициозность Маастрихтской стратегии состоит в том, что избран курс на одновременное развитие интеграции "вглубь" и "вширь". В прошлом эти две задачи рассматривались как несовместимые»².

Еще в начале данного столетия можно было констатировать, что «на перспективу европейского федерализма смотрят скептически». С одной стороны, государства явно не готовы терять своего суверенитета – «по меньшей мере, на международной арене». С другой стороны, «если коммунитарный

¹ Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова. М., 2019.

² Борко Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе. М., 2003. С. 119–120.

процесс мог эволюционировать вплоть до настоящего времени, то это могло быть благодаря лишь оригинальным методам или даже самому отсутствию федеративной системы в классическом виде»¹.

Настроение эйфории, царившее среди руководства Евросоюза в начале 2005 г., было существенно омрачено трудностями с ратификацией проекта Европейской конституции. Отклонения подготовленного проекта Конституции весной 2005 г. на референдуме во Франции и Нидерландах (соответственно только 45 и 35 % проголосовали «за») показали всю деликатность проблемы европейской интеграции, которая не терпит спешки и административного нажима.

Руководству Евросоюза пришлось отказаться от идеи Конституции и заменить ее Договором, подписанным в Лиссабоне 13 декабря 2007 г. Он стал осторожным компромиссом между радикальными оптимистами и взвешенными реалистами.

Между тем безусловно благожелательное отношение жителей Европы к Евросоюзу после начала мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. уходило в прошлое. Социально-экономические проблемы множились. В угоду бюджетной экономии урезались социальные права граждан². Обострялся миграционный кризис. Усиленная исламизация континента со стороны мигрантов, не желающих ассимилироваться, вызывает неприятие со стороны европейцев и порождает конфликты в обществе³.

Кульминация кризиса прилась на 2015 г., когда по разным оценкам в ЕС прибыло от 1 млн до 1,8 млн беженцев и нелегальных мигрантов (в 2014 г. – их было зарегистрировано 280 тыс.). Не случайно, что на 2016 г. пришелся взрыв евроскептицизма во многих странах, а 23 июня 2016 г. произошло

¹ Каракулян Э. А. Европейский неофедерализм: процесс, система, идентичность. Н. Новгород, 2003. С. 184.

² Антропов В. Европейская социальная модель и политика жесткой экономии // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 3. С. 47.

³ Узнародов И. М. Иммигранты и европейская идентичность в XXI веке // Европейский путь для России: за и против. Воронеж, 2017. С. 55.

критическое для евробюрократии событие – победа евроскептиков на референдуме о выходе Великобритании из Евросоюза.

Разумеется, выход одной страны не в силах развалить всю организацию. Однако он ставит в повестку дня вопрос о ее реформировании. Специалисты спорили и продолжают спорить о государственно-правовой природе Евросоюза. В отечественной науке преобладают оценки его смешанной, сложносоставной природы. По мнению С. Ю. Кашкина, «эта национальная организация политической власти полна диалектических противоречий: она формировалась изначально использованием инструментов международного права, но развивалась в федеральном, государственном направлении¹. М. Н. Марченко уточняет: он видит в ее правовом статусе сочетание «элементов федерации, конфедерации и международной (межправительственной) организации²». Д. Д. Ландо и В. И. Самарин полагают, что ЕС «не является ни федерацией, ни межправительственной организацией – это организация, которая создает новый правопорядок в международном праве для взаимной социальной и экономической пользы государств-членов»³.

И все-таки при всей необычности конструкции, по нашему мнению, доминирует национальное, а не наднациональное начало. «Государства-члены передают часть своих суверенных прав, а для Союза это уже не суверенные права, а переданные полномочия, которыми он наделяется государствами-членами»⁴.

Очевидно, что наша точка зрения противоречит господствующей в Европе концепции, которая спешит провозгласить Евросоюз тем, чем он еще не успел стать. Например, известный германский юрист А. фон Богданди

¹ Кашкин С. Ю. Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза // Право. 2010. № 1. С. 69.

² Марченко М. Н. Европейский Союз и его судебная система. М., 2013. С. 20.

³ Ландо Д. Д., Самарин В. И. Европейское публичное право. М., 2014. С. 10–11.

⁴ Мещерякова О. М. Лиссабонский договор и новый Европейский Союз. М., 2011. С. 124.

нарекает его «национальной федерацией»¹. Но что это такое: ближе этот феномен к конфедерации или федерации? Или это нечто новое, что не сможет превратиться ни в первое, ни во второе.

Американский исследователь Патрик Диксон считает, что наиболее вероятный сценарий будущего ЕС (на 10–15 лет) состоит в медленном, поступательном прогрессе по пути интеграции, сдерживаемом большим разнообразием культур и экономических ситуаций. Он отмечает, что нужны сильное управление и дальновидные лидеры².

По-нашему мнению, Евросоюз никогда не был, хотя и стремился стать федерацией. Его судьба вовсе не опровергает жизнеспособность федеративной идеи, а лишь показывает ограниченность территориальных и организационных рамок для ее воплощения. Судя по всему, очень сложно, практически невозможно, создать федерацию континентальных масштабов, включающую государства-субъекты с вековыми традициями государственности, этнического и религиозного, политического и правового разнообразия. Помехой является и множественность субъектов, что снижает эффективность управления. Наконец, значение имеет и управленческий стиль, желание использовать консенсус, а не только жесткое пропагандистское давление, что отличает в лучшую сторону нынешнюю европейскую бюрократию.

¹ Von Bogdandy A. Neither an International Organization nor a Nation State: The EU as a supernational Federation // The Oxford Handbook of the European Union. Oxford, 2012. P. 771.

² Каргалова М. Размышления о будущем Европейского Союза // Современная Европа. 2016. № 4. С. 116.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федерализм насчитывает чуть более двух веков своего существования, но элементы федеративной идеи возникают намного раньше. Прежде всего, мы их можем обнаружить в предшествующих многосоставных государствах – империях, союзах городов, личных монархических униях, средневековых и постсредневековых конфедерациях. Все эти формы государственности, альтернативные унитаризму, были призваны восполнить его недостатки жестко иерархической организацией власти, не ведавшей никакой территориальной автономии. Однако за редкими исключениями они не давали долговременного и устойчивого эффекта. Сама федеративная идея начинает целенаправленно разрабатываться только с начала XVII в. на материалах конфедеративной по своей сути Священной римской империи германской нации и теориях общественного договора, и ей еще долгое время (почти 200 лет) было далеко до практического воплощения.

Опираясь на теорию модернизации, следует подчеркнуть, что утверждение федеративных отношений происходит не ранее начала осовременивания общества на рубеже XVIII–XIX вв. Для этих отношений требовались не только определенные достаточные накопления общественного продукта для функционирования более сложного государственного механизма, но и более разветвленный государственный аппарат, интенсивные коммуникационные связи и общественное сознание более высокого уровня.

Становление федеративной государственной конструкции, как нам пришлось убедиться, состоит из нескольких стадий, что предполагает как наличие неких предпосылок и причин, так и следующих друг за другом этапов: протофедерализации, конституционного закрепления и формирования новых властных институтов. Длительность и интенсивность их в каждом конкретном случае может быть различной, что свидетельствует о неодинаковой степени готовности общества к федерализации.

Так, первое федеративное государство в мировой истории – США, оказалось максимально готово к выполнению своей миссии. Чрезвычайно благоприятные геополитические, международные условия, хозяйственные успехи, этнокультурное доминирование британского элемента при определенной этнической мозаичности населения, жесткий индивидуализм поселенцев, сохраняющих веру в приоритет их прав и свобод при высоком уровне конформизма, – все это подготавливало федерализацию бывших британских колоний, а конкретное соотношение сил внутри американского социума и за его пределами помогало реализовывать создание федерации. И тем не менее даже в этом случае пришлось пройти достаточно долгий этап конфедеративной подготовки в 11 лет! Затем на конституционном конвенте после жестких дебатов была выработана тщательно сбалансированная Конституция с системой сдержек и противовесов, со значимыми, но ограниченными полномочиями для центра и остаточными полномочиями для субъектов.

В процессе рождения федеративного доминиона в Канаде, который имел меньше внешних и внутренних побудительных стимулов в отличие от США, удалось соединить интересы англоязычной и франкоязычной общин и при содействии метрополии создать весьма централизованную федеративную конструкцию с избыточно подробным конституционным актом. Правда, по ряду причин это творение канадских отцов-основателей оказалось неустойчивым и подверженным в дальнейшем тенденциям к децентрализации.

Австралия оказалась еще менее готовой для федерализации, чем Канада, и процесс создания государства здесь затянулся. Зато австралийцам в ходе нескольких конституционных конвентов удалось выработать более демократически ориентированный конституционный документ, обеспечивающий более спокойное, более ровное государственно-правовое развитие, не таящее в себе сюрпризов.

В Европе, перенасыщенной межгосударственными противоречиями и традициями абсолютизма, существовали определенные трудности для

распространения федеративных схем управления. Поэтому первым федеративным государством здесь стала небольшая по территории и геополитически изолированная Швейцария. Она в течение более чем пяти столетий совершенствовала конфедеративную форму сотрудничества между кантонами, так что с началом буржуазной эпохи в Европе она лучше других стран оказалась готовой к созданию децентрализованной федерации. Ее постепенная централизация осуществлялась в том числе и посредством поэтапного конституционного обновления.

В Германии федерализм также стал итогом и формой объединения страны, однако все это происходило более энергично и жестко. Инициатор и лидер объединительных процессов – Пруссия, она создала имперскую федерацию в виде союза монархий. Конституция Германской империи 1871 г. прямо предусматривала многие необычные для того времени вещи: могущественную верхнюю палату парламента, а по сути – отдельный суперпарламентский орган, канцлера империи – фактически слабоконтролируемое должностное лицо, широкую сферу администрирования со стороны субъектов ради удовлетворения потребностей федерации, институт федеральной экзекуции (т.е. наказания-принуждения).

В Австрии небольшая федеративная республика стала результатом распада огромной многонациональной Австро-Венгерской монархии Габсбургов. Исключительная по остроте ситуация послевоенного внутривосточного, продовольственного и финансового кризиса при наличии в стране двух центров партийно-политической силы обусловила выбор высокоцентрализованной федерации, а не унитарной формы государства. Судя по всему, конституционный закон 1920 г. был выработан стремительно и очень быстро подвергся дополнительной коррекции в направлении дополнительного усиления центральной власти.

Еще в большей степени, чем политически поляризированной Австрии, унитаризм был противопоказан мультиэтничной и поликонфессиональной Индии, испытавшей к тому же дезорганизующие последствия для ее

территориально-административной структуры британского колониального владычества. Однако и децентрализованный федерализм имел бы для страны печальные последствия. В результате многолетней конституционной подготовительной работы был выработан беспрецедентно подробный основной закон страны, санкционировавший создание чрезвычайно сильной центральной власти и серьезно ограниченных в своих правах субъектов, за что некоторые западные специалисты называют индийский конституционно-правовой феномен квазифедерализмом.

В России, как и в Австрии, побудительным стимулом для реформирования государства стал кризис империи, который, правда, протекал в совершенно иной форме – на фоне перехода от одной формации к другой. При этом удалось частично купировать распад Российской империи и воссоздать ее в советско-социалистическом варианте примерно в течение пяти лет. Немаловажным фактором успеха при этом оказалось наличие марксистской моноидеологии и жестких форм организации. Внешне в своем исходном виде по своей централизаторской сущности федерализм напоминал австрийский и индийский и приобрел ярлык «квазифедерализма», что является сильным упрощением.

Однако для сравнительных историко-государствоведческих исследований федерализма важно рассмотреть не только его начальный момент со всеми предпосылками и причинами, но и дальнейшее развитие. Предложенное в диссертационном исследовании понимание модели федерализма позволяет нам увидеть не только момент рождения федеративной конструкции, но и этапы ее развития, а также сущностные характеристики – историко-типологическую классификацию, исходную степень демократичности режима, направление эволюции.

Американская модель федерализма долгое время считалась классической, «правильной», а значит, и целесообразной для подражания. Однако на самом деле, обладая устойчивым центростремительным вектором в условиях сверхдинамичного, гегемонистского освоения североамериканского

континента, а затем и всего мира, американский федерализм имел весьма уникальные особенности, не свойственные другим странам. В частности, США в течение очень долгого времени строили дуалистический федерализм с подчеркнутой автономией двух уровней власти и лишь впоследствии перешли к централизованному кооперативному, а затем и к подражающему формальным либеральным рыночным правилам конкурентному федерализму. Правовое регулирование данных процессов осуществлял Верховный суд США, считающийся одним из наиболее влиятельных судебных органов в мире. Вхождение государства в состояние острейшего раскола элит и фрагментационного федерализма в самые последние годы ничего хорошего ему не обещает и должно стать объектом самого пристального анализа.

В отличие от американской модели, «построенной «снизу», по инициативе региональных элит и при согласии рядовых граждан, канадский федерализм не был столь демократичен: его создавали смешанным образом, т.е. по инициативе региональных элит, но при согласии властей метрополии. И хотя отцы-основатели Канады изначально ориентировались на планку бюрократической централизации, государство со временем все дальше и больше приобретало центробежный вектор развития. Этнический дуализм (т.е. наличие конкурирующих англоязычной и франкоязычной общин) стал главным, но не единственным фактором децентрализации. Наличие трех социально-экономических районов (западные, центральные и приморские провинции) с не вполне совпадающими интересами также внесло свою лепту в подвижность федеративных отношений.

Австралийский федерализм, сформировавшийся на более демократической основе, чем его канадский аналог, хотя также по смешанной схеме, имел большую гомогенность и более устойчивую тенденцию к централизации, прежде всего, благодаря использованию федеральным центром финансово-налоговых инструментов. Значимую роль в легитимации данной тенденции сыграл Высокий суд. Как и в США, с конца XX в. здесь получает распространение доктрина конкурентного федерализма и наблюдается

перетягивание властного каната между центром и субъектами. Однако негативных последствий для стабильности государства это в себе не несет.

Германский федерализм, будучи продуктом долгожданного объединения германских земель, осуществившимся «сверху», испытал драматические повороты в своей судьбе. Он прошел путь от имперской (монархической) федерации к республиканскому авторитаризму (в период Веймарской республики), а затем к республиканскому федерализму с умеренной степенью централизации (после 1945 г.). На всех этапах его развития отличительной особенностью этой модели было перекладывание центром многих своих административных функций на субъекты, что экономило ресурсы и усиливало взаимодействие двух уровней управления. Хорошие результаты были достигнуты на этапах кооперативного федерализма, что ставит вопрос о целесообразности перехода данной страны к конкурентному федерализму, суживающему возможности гармонизации федеративных отношений и справедливому финансовому выравниванию.

Федерализм в соседних Швейцарии и Австрии демонстрирует полярные варианты развития. В Швейцарии кантонально-общинный федерализм с высокой степенью исходной децентрализации имел слабый центростремительный вектор развития. Как и в Германии, он характеризовался передачей некоторых административных функций субъектам. Данная эффективная для небольшого государства модель коррелировалась с прочной политической стабильностью и демократическими процедурами реального участия масс в политике в виде народной инициативы и референдума.

Наоборот, для другой небольшой страны – Австрии средством государственного выживания стал изначально высокоцентрализованный федерализм, сформировавшийся не «снизу», а «сверху». Он всегда имел устойчивый центростремительный вектор, который к тому же после Второй мировой войны опирался на благотворный компромисс между двумя ведущими партиями. К сильной стороне австрийской государственности относится негативное отношение к скоропалительным реформам и стремление сохранить

свой суверенитет, несмотря на участие с 1990-х гг. в евроинтеграционных процессах.

Индия, благодаря поступательному социально-экономическому прогрессу и высокоцентрализованной федеративной организации нашла ресурсы для развития многочисленных этносов и во многом этнически выстроенных штатов, хотя серьезные диспаритеты между ними, возможно, углублялись. Здесь период безусловного доминирования центра, представленного завоевавшим авторитет в годы антиколониальной борьбы Индийским национальным конгрессом, сменяется с 1990-х гг. коррекцией кооперативного федерализма за счет активизации лоббистской деятельности штатов. Переход к конкурентному федерализму происходит в условиях недостаточности материальных ресурсов, и, возможно, является оправданным.

Российский федерализм является безусловным наследником своего советского предшественника. Пройдя в 1990-е гг. опасный этап частичной конфедерализации в виде «парада суверенитетов» и учитывая ошибки советского времени, он пришел в начале XXI в. к укреплению позиций федерального центра. Однако после мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. стало ясно, что реалии постмодернизационного развития требуют очередной адаптации федеративных отношений к новому состоянию общества. Один из вариантов этой адаптации представлен автором диссертационного исследования в виде специально разработанного концептуального документа¹.

Лучше оценить возможности федерализма полагает не только сравнительный анализ его моделей, но и изучение механизма его реализации, который проявляется в особенностях построения конституционно-политической и правовой систем. Тот или иной тип федерализма формирует не только состояние центральной власти и власти в субъектах, но и политическую систему с ее партиями и общественными организациями, а также правовую

¹ Гуляков А. Д. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений (проект) : препринт. Пенза : Изд-во ПГУ, 2020.

систему с особенностями федеративно-регионального построения правового материала и деятельности судов на двух уровнях власти.

Механизм властвования в федеративном государстве весьма разнообразен. Наиболее заметна альтернатива между президентской федеративной республикой и вестминстерской системой государственного управления. Первая форма возникла как полный и демонстративный разрыв с колониальным прошлым и одновременно как необходимость эффективной концентрации власти в условиях государственного строительства с высокими рисками. Вторая форма закрепила в себе подчеркнутое следование конституционной традиции британской метрополии и эволюционный тип развития. Первую форму воплотили в себе США и некоторые страны Латинской Америки, вторую – британские доминионы: Канада и Австралия.

Однако в практике федеративного строительства были и иные конституционно-правовые подходы. Швейцария, много заимствовавшая у США, сконструировала схему «коллективного президентства» (а точнее, избираемого парламентом правительства) в сильно децентрализованной федерации. Германия после ряда конституционно-политических трансформаций пришла к парламентской республике, отличающейся от вестминстерской системы тем, что в структурах высшей исполнительной власти сосуществуют президент с чисто представительскими функциями и канцлер с реально властными полномочиями. В Австрии, также являющейся парламентской республикой, позиции президента сильнее, чем в Германии, и это лучше соответствует механизму высокоцентрализованной федерации.

Индия, формально являющаяся членом «вестминстерской семьи», по сути дела, ввела дуализм высших должностных лиц исполнительной власти – премьер-министра и президента. Это уже не вполне похоже на британскую дихотомию премьер-министра и монарха и на германский тандем премьер-министра и президента. Подобный дуализм обеспечивает лучшую координацию высокоцентрализованных федеративных отношений.

Однако самая оптимальная организация центральной власти – полупрезидентская республика в России. Неоднократно подчеркивалось, что доминирование парламентаризма опасно и неэффективно для сверхкрупных, этнически сложных государств. Президентская форма в американском варианте также может стимулировать раскол в обществе и элитах. Поэтому более оптимальна концентрация высшей власти при наличии консультативных и вспомогательных органов.

Если говорить о субъектах, то их число и взаимоотношения с центром также имеют множество вариантов. Самое простое – управление небольшим числом субъектов, как в Австралии или Канаде. Значительное их количество в России, США, Индии создает дополнительные трудности, что, впрочем, не означает необходимости искусственного сокращения территориально-административных единиц. Для федераций очень важны стабильность внутренних отношений, справедливое (лучше равное) представительство субъектов в центральных органах. В то же время интересен германский опыт Бундесрата, где нет равного представительства, но сам орган пользуется большим влиянием и отличается высокой компетентностью (видимо, из-за того, что в нем представлены высшие чиновники региональной исполнительной власти). Заслуживает внимания и австрийский способ организации региональной власти, где ее глава – губернатор, несет двойную ответственность перед федеральным и земельным правительством. Впрочем, для уникальной в своей полиэтничности Индии более действенным является не только конституционная зависимость субъектов от центра, но и практика введения последним чрезвычайного положения.

Анализ политических систем рассмотренных нами федераций лишний раз убеждает в том, что стабильности больше отвечают сильные общенациональные, а не региональные партии. Двухпартийная система (как в США) предпочтительнее, а среди многопартийных систем лучшей является та, где имеется доминирующая партия (как в России).

Правовые системы федераций отличаются разным соотношением между федеральными и региональными правовыми нормами. Ясно, что излишнее многообразие регионального законодательства, что характерно для США, не консолидирует федеративный социум. То же самое можно сказать и о судебных системах.

В США практикуется дуалистический судебный федерализм с автономией и зеркальной насыщенностью судебными органами федеральной и штатных судебных систем. Разумеется, по принципиальным вопросам федеральный центр имеет приоритет. Тем не менее на практике подобный механизм громоздок и сложен в плане подсудности и вынесения решений. Более адекватны варианты интегрированного судебного федерализма, когда суды федерального уровня и судьи субъекта образуют единую систему. При этом возможна ситуация как доминирующего участия судов субъектов (Германия), так и доминирующей роли федерального центра (Россия). Германский судебный федерализм, будучи производным от административного федерализма и тысячелетней традиции культурно-политической региональной автономии, позволяет перенести тяжесть судебной работы на регионы. Российский судебный федерализм с закреплением за субъектами только небольшого сегмента мировых судов является продолжением эффективно работающего высокоцентрализованного федерализма, который вряд ли имеет смысл кардинально менять.

Новые акценты в идеологию и практику федерализма вносит современная постмодернизационная эпоха, когда более многообразными становятся формы государственного устройства. Появляется такая полупереходная форма между федерализмом и унитаризмом, как регионалистское государство. Интеграционные процессы в сфере экономики, политической и социальной жизни рождают межгосударственные интегративные объединения, подобные Евросоюзу, которые в своей основе представляют конфедерации, но с тенденцией перерастания в квазифедеративные сообщества – правда, в отдаленном будущем. Все это делает проблематику федерализма еще более

актуальной, чем прежде, и побуждает переходить к ее концептуальному осмыслению и разработке документов по тщательно взвешенному реформированию федеративных отношений с учетом достижений и ошибок мирового опыта.

а. Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Акт Конституции Австралийского Союза // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. – Санкт-Петербург : Право, 1907. – С. 10–51.
2. Акт об унии Канады, Новой Шотландии и Нового Брауншвейга, об управлении их и о других, связанных с сим предметах, 29 марта 1867 // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. – Санкт-Петербург : Право, 1907. – С. 197–233.
3. Абдулатипов, Р. Г. Федеративный договор Документы. Комментарий / Р. Г. Абдулатипов. – Москва : Республика, 1992. – 79 с.
4. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик от 30 декабря 1922 г. // История Советской Конституции. В документах, 1917–1956 гг. / сост.: А. А. Липатов, Н. Т. Савенков ; предисл. С. С. Студеникина (общ. ред.). – Москва : Госюриздат, 1957. – С. 394–399.
5. Дурденевский, В. Н. Послевоенные конституции Запада / В. Н. Дурденевский. Вып. 2: Германия, Чехия, Австрия, Сербо-Хорватословения, Румыния. – Ленинград : Гос. изд-во, 1924. – 168 с.
6. Закон об общих делах всех земель австрийской монархии и о порядке их разрешения 21 декабря 1867 г. // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. – Санкт-Петербург : Право, 1907. – С. 57–85.
7. Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва : Норма, 2010.

8. Конституции государств Америки : в 3 т. / под общ. ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. Т. 1. Северная и Центральная Америка. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 832 с.

9. Конституции государств Америки : в 3 т. / под общ. ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. Т. 3. Южная Америка. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006.

10. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Москва : Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.

11. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окуньков. – Москва : Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.

12. Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922–1936) : сб. документов / под ред. акад. И. П. Трайнина. – Москва : Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1940. – 206 с.

13. Конституционная хартия 1815 г. и некоторые другие акты бывшего Царства Польского. 1814–1881. – Санкт-Петербург : Издание Н. Д. Сергиевского, 1907. – 148 с.

14. Конституционные акты Германии нового времени (конец XVIII – начало XX в.) : сб. документов / авт.-сост. Н. Н. Баранов [и др.]. – Екатеринбург, 2006. – 242 с.

15. Конституционный Акт Канады 1982 г. // Конституции зарубежных государств. – Москва : Бек, 1996.

16. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г. // История Советской Конституции. В документах, 1917–1956 гг. / сост.: А. А. Липатов, Н. Т. Савенков ; предисл. С. С. Студеникина (общ. ред.). – Москва : Госюриздат, 1957. – 10046 с.

17. Конституция Германской империи (Веймарская) 1919 г. // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Т. 2.

Современное государство и право / сост. Н. А. Крашенникова. – Москва : Норма, 2003. – 720 с.

18. Конституция Германской империи 16 апреля 1871 г. // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. – Санкт-Петербург : Право, 1907. – 596 с.

19. Конституция Массачусетса (1780 г.) // Соединенные Штаты Америки. Конституции и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. д-ра юрид. наук, проф. О. А. Жидкова. – Москва : Прогресс универс, 1993. – С. 50–97.

20. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. – Москва : Юридическая литература, 2009. – 64 с.

21. Конституция Российской Федерации со всеми последними поправками. – Москва : АСТ, 2020. – 96 с.

22. Конституция Соединенных Штатов (1787 г.) // Соединенные Штаты Америки. Конституции и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. д-ра юрид. наук, проф. О. А. Жидкова. – Москва : Прогресс универс, 1993. – С. 29–49.

23. Основной закон Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.) // Конституции зарубежных государств. – Москва : Бек, 1996. – С. 153–228.

24. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. – Москва : Известия, 1997. – 775 с.

25. Союзная конституция Швейцарской конфедерации 29 мая 1874 г. // Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов. Т. II. Федерации и республики / под ред. и со вступит. очерками В. М. Гессена, Б. Э. Нольде. – Санкт-Петербург : Право, 1907. – С. 317–352.

26. Союзный Конституционный закон Австрии от 1 октября 1920 г. // Конституции буржуазных государств Европы / под ред. Г. С. Гурвича. – Москва : Изд-во иностранной литературы, 1957. – С. 13–73.

27. Статьи Конфедерации 1781–1788 гг. // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. : сб. документов / под ред. проф. П. Н. Галанзы. – Москва : Гос. изд-во юридической литературы, 1957. – С. 171–178.

28. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

29. Указ президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

30. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представительстве Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112 ; № 26. – Ст. 2748 ; № 38. – Ст. 3781 ; 2001. – № 6. – Ст. 551.

31. Федеральная Конституция Швейцарии 1848 г. / пер. с нем. С. А. Соломоновой // Правоведение. – 2005. – № 3. – С. 167–183.

32. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изм. и доп. от 30 июля 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005 ; 2002. – № 30. – Ст. 3024 ; № 50. – Ст. 4930 ; 2012. – № 31. – Ст. 4326.

33. Act of Union 1840. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Act_of_Union_1840 (датаобращения: 24.01.2019).

34. British North American Act. – URL: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=3503&context=rs> (датаобращения: 12.03.2019).

35. Constitutional Act 1791. – URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/constitutional-act-1791-document> (датаобращения: 23.01.2019).
36. Constitution Act, 1982. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_Act,_1982 (датаобращения: 25.01.2019).
37. The Federal Charter of 1291. – URL: http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm (датаобращения: 12.01.2016).
38. New South Wales Act 1823. – URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/scan-sid-1018.html> (датаобращения: 16.05.2019).
39. New South Wales v Commonwealth (2006). – URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/New_South_Wales_v_Commonwealth\(2006\)](https://en.wikipedia.org/wiki/New_South_Wales_v_Commonwealth(2006)) (датаобращения: 12.03.2019).
40. Official Language Act. – URL: https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_a3/olaannot-eng.pdf (датаобращения: 11.03.2019).
41. The Union of Utrecht // Herbert H. Rowen. The Low in Early Modern Times: A Documentary History. – New York : Harper & Row, 1972. – P. 69–74.

б. Историко-правовые и доктринальные источники

42. Брайс, Дж. Американская республика. Ч. 1. Национальное правительство / Дж. Брайс. – Москва : Издание К. Т. Солдатенкова ; Тип. В. Ф. Рихтер, 1889.
43. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия / О. Бауэр. – СПб. : Серп, 1909. – 654 с.
44. Вильсон, В. Государственный строй Соединенных Штатов / В. Вильсон. – СПб. : Типография А. Г. Розена, 1909. – 282 с.
45. Горенберг, М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии / М. Горенберг. – Санкт-Петербург : Тип. Н. А. Лебедева, 1891. – 223 с.

46. Градовский, А. Германская конституция : в 2 ч. / А. Градовский. – Санкт-Петербург : Тип. В. С. Балашева, 1876. – Ч. 2. – 303 с.
47. Дайси, А. Основы государственного права Англии / А. Дайси. – Москва, 1905. – 695 с.
48. Данилевский, Н. Я. Россия и Европа / Н. Я. Данилевский. – Москва : книга, 1991. – 573 с
49. Драгоманов, М. П. Великорусский интернационализм и польско-украинский вопрос / М. П. Драгоманов. – Казань, 1906. – 135 с.
50. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – Москва : Инфра-М, 2003. – 427 с.
51. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург : Юрид. центр. Пресс, 2004. – 750 с.
52. Жилин, А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт построения его юридической конструкции / А. А. Жилин. – Киев : Тип И. И. Чоколова, 1912. – 354 с.
53. Кокошкин, Ф. Ф. Автономия и федерация / Ф. Ф. Кокошкин. – Уфа, 1917. – 48 с.
54. Корф, С. А. Федерализм / С. А. Корф. – 2-е изд., исп. – Петроград, 1917. – 109 с.
55. Кульчицкий (Мозовецкий), К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах / К. Кульчицкий (Мозовецкий). – Москва, 1907. – 214 с.
56. Курти, О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии / О. Курти. – Санкт-Петербург : Знание, 1900. – 240 с.
57. Мижувев, П. Г. Главные федерации современного мира / П. Г. Мижувев. – Санкт-Петербург : Львович, 1907. – 252 с.
58. Токвиль, А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – Москва : Прогресс, 1992. – 559 с.

59. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева. – Москва : Прогресс, 1994. – 590 с.

60. Филофей. Послание великому князю Василию об исправлении Крестного знамения и о содомском блуде / Филофей // Империя пространства : хрестоматия по геополитике и геокультуре России / сост.: Д. Н. Замятин, А. Н. Замятин. – Москва : РОССПЭН, 2003. – 715 с.

61. Шпрингер Р. (Реннер К). Национальная проблема: Борьба национальностей в Австрии. – Москва : Красанд, 2010. – 328 с.

62. Эдэмс, Ф. Швейцария и ее учреждения / Ф. Эдэмс, Коннингэм. – Санкт-Петербург : Тип. С. В. Волпянского, 1893. – 320 с.

63. Яси, О. Распад Габсбургской монархии / О. Яси. – Москва, 2011. – 607 с.

64. Ященко, А. С. Международный федерализм. Идеи юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века / А. С. Ященко. – Москва, 1988. – 386 с.

65. Ященко, А. С. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России / А. С. Ященко. – Санкт-Петербург, 1917. – 31 с.

66. Ященко, А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства / А. С. Ященко. – Юрьев : Тип. Матиссена, 1912. – 841 с.

67. Althusius, J. The Politics of Johannes Althusius. An abridged translation of the Third Edition of “Politica Methodica Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata” / J. Althusius ; transl., with an Introduction by Frederick S. Carney. – Boston: BEACON PRESS, 1964. – URL: <http://www.constitution.org/alth/alth.htm> (дата обращения: 12.03.2019).

68. Burgess, J. W. Laband's Public Law of the German Empire / J. W. Burgess // Political Science Quarterly. JStore. – 1888. – Vol. 3. – P. 123–135.

69. Corwin, E. S. The Passing of Dual Federalism / E. S. Corwin // Virginia Law Review. – 1950. – Vol. 36. – P. 1–24.
70. Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution / A. V. Dicey. – London, 1939.
71. Jellinek, G. Die Lehre von Staatenverbindungen / G. Jellinek. – Cambridge : Harvard University, 1882.
72. Kendle, J. Federal Britain : A History / J. Kendle. – London, 2004.
73. Laband, P. Das Staatsrecht des deutschen Reiches / P. Laband. – Cambridge : Harvard University, 1876.
74. Laski, H. The Obsolescence of Federalism / H. Laski // The New Republic. – 1939. – May 3. – P. 367–369.
75. Mohl, R. Das deutsche Reichsstaatsrecht / R. Mohl. – Tübingen : Laupp, 1860.
76. Schlesinger, R. Federalism in Central and Eastern Europe / R. Schlesinger. – London : Oxford University Press, 1945.
77. The New-Jersey Plan (The Small State Plan, Paterson Plan). – URL: http://www.usconstitution.net/plan_nj.html (дата обращения: 12.01.2016).
78. The Virginia Plan (The Large State Plan, Randolph Plan). – URL: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=7&page=transcript> (дата обращения: 12.01.2016).
79. Willoughby, W. W. An Examination of the Nature of the State / W. W. Willoughby. – New York : Macmillan, 1896. – 448 p.

**в. Историко-государственные документы, биографические материалы,
воспоминания и труды современников**

80. Бисмарк, О. Мысли и воспоминания : пер. с нем. / О. Бисмарк ; под ред. проф. А. С. Ерусалимского. Т. 2. – Москва : ОВИЗ, 1940. – 288 с.

81. Леруа-Болье, П. Новые англосаксонские общества. Австралия и Новая Зеландия, Южная Африка / П. Леруа-Болье. – Санкт-Петербург, 1898. – 344 с.
82. Сили, Д. Британская империя / Д. Сили. – Москва : Алгоритм ЭКСМО, 2004. – 442 с.
83. Фортунатов, А. Ф. Население хозяйства Австралии / А. Ф. Фортунатов. – Москва : типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1898. – 46 с.
84. Aizenstat, J. Canada's Founding Debates / J. Aizenstat, P. Romney, I. Gentles, W. A. Gaidnez. – Toronto : Stoddart, 1999. – 502 p.
85. Cooley, T. M. A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union / T. M. Cooley. – Boston, 1868. – 883 p.
86. The records of the federal Convention of 1787.4 vols. – New Haven, 1966.
87. Constituent Assembly of India debates (Proceeding). Vol. 1-12. – URL: [https://constitutionofindia.net/constitution_assembly_debates/volume 5/1946-12-09](https://constitutionofindia.net/constitution_assembly_debates/volume%205/1946-12-09).
88. Crowley, F. A Documentary History of Australia. Vol. 3. Colonial Australia. 1875–1900 / F. Crowley. – Melbourne : Nelson, 1980. – 645 p.
89. Jawaharlal Nehru. Toward – Freedom: An Autobiography of Jawaharlal Nehru. – Createspace Independent Publishing Platform, 2015.– 366 p.
90. Jawaharlal Nehru. Letters for a Nation: From Jawaharlal Nehru to His Chief Ministers 1947–1963. – Penguin UK, 2015. – 352 p.
91. Jawaharlal Nehru. Independence And After. – URL: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.158879>.
92. Parkes, H. Fifty Years in Making of Australian History / H. Parkes. – London : Longmans, Green & Co, 1892. – 710 p.
93. Readings in American Constitutional History. 1776–1876. – Boston, New York : Houghton Mifflin Company, 1912. – 615 p.

94. Richardson, James D. A Compilation of Messages and Papers of the Presidents, 1789. – New York : Bureau of National Literature and Art, 1903.
95. 12 th Census of the US. Census Reports. Vol. 1 Population. Part 1. – Wash, 1901. P. XIVII.
96. Trudeau P. Memoirs. – Toronto : McClelland & Stewart, 1997. – 379 p.
97. Wise, B. R. The Common Wealth of Australia / B. R. Wise. – London : Sir I. Pitman & Sons, 1909. – 354 p.
98. Wise, B. R. The making of the Australian Commonwealth, 1889–1900 / B. R. Wise. – London : New York : Longmans, Green, and Co, 1913. – 365 p.

II Научные издания

99. Абдулатипов, Р. Г. Опыты федерализма / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова. – Москва : Республика, 1994. – 318 с.
100. Абдулатипов, Р. Г. Федерализм в истории России : в 3 кн. / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова, Ю. Ф. Яров. – Москва : Республика, 1992. – Кн. 1. – 796 с.
101. Абдулатипов, Р. Г. Федералогия / Р. Г. Абдулатипов. – Санкт-Петербург : Питер, 2004. – 320 с.
102. Акимов, Ю. Г. Очерки ранней истории Канады / Ю. Г. Акимов. – Санкт-Петербург : Вирд, 1999. – 335 с.
103. Алентьева, Т. В. Роль общественного мнения в канун Гражданской войны в США (1850–1861 гг.) / Т. В. Алентьева. – Курск : Изд-во Курского гос. ун-та, 2008. – 237 с.
104. Андерсон, П. Родословная абсолютистского государства / П. Андерсон. – Москва : Территория будущего, 2010. – 512 с.
105. Анучин, В. А. Географический фактор в развитии общества / В. А. Анучин. – Москва : Мысль, 1982. – 336 с.
106. Баев, В. Г. Германский конституционализм (конец XVIII – первая треть XX вв.). Историко-правовое исследование : монография / В. Г. Баев. – Тамбов : Юрлитинформ, 2007. – 352 с.

107. Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии / Д. Д. Басу. – Москва : Прогресс, 1986. – 662 с.
108. Бахлов, И. В. Имперский компонент в территориальной системе России: эволюционный подход : монография / И. В. Бахлов. – Саранск : Изд-во Мордовского ун-та, 2008. – 184 с.
109. Бахлов, И. В. Территориальная организация имперских систем и политические механизмы управления национальной периферией : монография / И. В. Бахлов, И. Г. Напалкова. – Саранск : Центр историко-социологического ин-та МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. – 220 с.
110. Бахтурина, А. Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.) / А. Ю. Бахтурина. – Москва : РОССПЭН, 2004. – 394 с.
111. Бернам, У. Правовая система Соединенных Штатов Америки / У. Бернам. – Москва : ЛексЭст, 2007. – Вып. 3. – 1211 с.
112. Бойко, Ю. П. Концептуальные основы развития федерализма / Ю. П. Бойко. – Москва : Маска, 2008. – 151 с.
113. Болтенкова, Л. Ф. Становление развития Российского многонационального государства (VI в. – настоящее время) / Л. Ф. Болтенкова. – Москва : Этносоциум, 2016. – Кн. 5, ч. 1–2. – 270 с.
114. Болтенкова, Л. Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств (второе тысячелетие до н. э. – настоящее время). Кн. 1 (второе тысячелетие до н. э. – начало XX в) / Л. Ф. Болтенкова. – Москва : Изд-во РАГС, 2006. – 447 с.
115. Борко, Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю. А. Борко. – Москва : Деловая литература, 2003. – 463 с.
116. Боханов, А. Н. История России с древнейших времен до наших дней / А. Н. Боханов, Л. Е. Морозов, М. А. Рахматуллин, А. Н. Сахаров, В. А. Шестаков ; под ред. А. Н. Сахарова. – Москва : АСТ, 2016. – 1744 с.
117. Варламова, Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика / Н. В. Варламова. – Москва : Ин-т права и публичной политики, 2001. – 300 с.

118. Васильев, В. И. Германский федерализм: проблемы развития / В. И. Васильев. – Москва, 2000. – 500 с.
119. Ватлин, А. Ю. Германия в XX веке / А. Ю. Ватлин. – Москва : РОССПЭН, 2002. – 336 с.
120. Вдовин, А. И. СССР. История великой державы (1922–1991 гг.) / А. И. Вдовин. – Москва : Проспект, 2021. – 760 с.
121. Власов, Н. Великий Бисмарк. Железом и кровью / Н. Власов. – Москва : Эксмо, 2011. – 291 с.
122. Воцелка, К. История Австрии / К. Воцелка. – Москва : Весь мир, 2007. – 512с.
123. Габрелян, Э. В. Трансформация государства и права в России: проблемы и перспективы / Э. В. Габрелян, А. Б. Дидикин, Е. М. Доровских, В. В. Лапаева, О. В. Орлова, С. В. Поленина, Е. В. Скурко, В. В. Смирнов, М. А. Супатаев. – Москва, 2018. – 176 с.
124. Галкин И.С. Создание Германской Империи 1815–1871 .– Москва : Высшая школа, 1986.– 175 с.
125. Ганичева, А. В. Федеральные округа как основа новой модели российской региональной политики / А. В. Ганичева. – Москва : МИСИС, 2012. – 120 с.
126. Геймбух, Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства / Н. Г. Геймбух. – Томск : Ветер, 2009. – 204 с.
127. Германия. Вызовы XXI века / под ред. В. Б. Белова. – Москва : Весь Мир, 2009. – 792 с.
128. Глигич-Золотарева, М. В. Теория и практика федерализма: системный подход / М. В. Глигич-Золотарева. – Новосибирск : Наука, 2009. – 693 с.
129. Глигич-Золотарева, М. Г. Правовые основы федерализма / М. Г. Глигич-Золотарева. – Москва : Юристъ, 2006. – 46 с.
130. Гошуляк, В. В. Конституционно-правовые основы современного российского федерализма / В. В. Гошуляк. – Москва, 1999. – 110 с.

131. Грачев, Н. И. Суверенитет федеративного государства: проблемы теории и конституционного регулирования / Н. И. Грачев, Н. А. Эрмялиева. – Волгоград : ВИЭСП, 2007. – 258 с.
132. Гуляков, А. Д. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений / А. Д. Гуляков. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2020. – 30 с.
133. Давид, Р. Основные правовые системы современности : пер. с фр. / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – Москва : Международные отношения, 1998. – 399 с.
134. Данилов, С. Ю. Эволюция канадского федерализма / С. Ю. Данилов. – Москва : Высш. шк. экономики, 2012. – 18 с.
135. Данилов, С. Ю. История Канады / С. Ю. Данилов. – Москва : Весь Мир, 2006. – 256 с.
136. Данн, О. Нации и национализм в Германии. 1770–1990 / О. Данн. – Санкт-Петербург : Наука, 2003. – 468 с.
137. Дементьев, И. П. Идеиная борьба в США / И. П. Дементьев. – Москва : Изд-во МГУ, 1973. – 368 с.
138. Джанда, К. Трудным путем демократии. Процесс государственного управления в США / К. Джанда, М. Берри, Дж. Голдман, К. В. Хула. – Москва : РОССПЭН, 2006. – 658 с.
139. Джиффорд, Д. Дж. Правовая система Австралии / Д. Дж. Джиффорд, К. Х. Джиффорд. – Москва : Юридическая литература, 1988. – 344 с.
140. Добрынин, Н. М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2003. – 468 с.
141. Донцов, П. В. Государственность Канады: становление и современное состояние / П. В. Донцов. – Воронеж : ИПЦ Воронежского гос. ун-та, 2012. – 241 с.

142. Драбкин, Я. С. Становление Веймарской республики / Я. С. Драбкин. – Москва : Наука, 1978. – 373 с.
143. Друкер, П. Ф. Эпоха разрыва. Ориентиры для нашего меняющегося общества / П. Ф. Друкер. – Москва : Вильямс, 2007. – 336 с.
144. Егоров, С. А. Современная наука конституционного права США / С. А. Егоров. – Москва : Наука, 1987. – 156 с.
145. Ерофеев, Н. А. Народная эмиграция и классовая борьба в Англии в 1825–1850 гг. / Н. А. Ерофеев. – Москва : АН СССР, 1962. – 536 с.
146. Жидков, О. А. США: Трестовское законодательство на службе монополий / О. А. Жидков. – Москва : Наука, 1976. – 176 с.
147. Жуков, Ю. Первое поражение Сталина / Ю. Жуков. – Москва : Концептуал, 2017. – 608 с.
148. Зайцев, В. М. Социально-сословный состав участников восстания 1863 г. (опыт статистического анализа) / В. М. Зайцев. – Москва : Наука, 1973. – 232 с.
149. Златопольский, Д. Л. Образование союза СССР / Д. Л. Златопольский, О. И. Чистяков. – Москва : Юридическая литература, 1972. – 321 с.
150. Златопольский, Д. Л. СССР – федеративное государство / Д. Л. Златопольский. – Москва : Изд-во МГУ, 1967. – 336 с.
151. Золотухина, Н. М. Политико-правовая мысль России XVI в.: Филофей и «Филофеев цикл»: монография / Н. М. Золотухина. – Москва : Юрлитинформ, 2015. – 427 с.
152. Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы / К. Зонтхаймер. – Москва, 1996. – 318 с.
153. Иванов, Р. Ф. Конфедеративные Штаты Америки : в 2 ч. / Р. Ф. Иванов. – Москва : Ин-т всеобщей истории РАН, 2002. – Ч. 1. – 530 с.
154. Ившина, И. Н. Создание федеративного государства. Сравнительно-правовое исследование / И. Н. Ившина. – Москва : Юрлитинформ, 2014. – 321 с.

155. Ившина, И. Н. Становление и развитие канадского федерализма / И. Н. Ившина. – Киров : Изд-во ВятГУ, 2007. – 179 с.

156. Институты публичной власти в условиях глобализации : монография / авт. колл.: Н. В. Варламова, Т. А. Васильева, А. Б. Дидикин, В. А. Карташкин, Н. В. Колотова, С. И. Крупко, Н. С. Крылова, А. Н. Курюкин, С. Б. Наибо, С. И. Некрасов, Е. А. Сорокина, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров, А. И. Черкасов, В. И. Чехарина, В. Е. Чиркин ; под ред. д-ра юрид. наук Т. А. Васильевой, канд. юрид. наук Н. В. Варламовой. – Москва : Норма : Инфра-М, 2020. – 272 с.

157. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. Варламова, Т. Васильева. – Москва : Изд-во ИГП РАН, 2016. – 224 с.

158. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / авт. колл.: А. И. Алебастрова, Н. В. Варламова, Т. А. Васильева, Д. В. Галушко, А. А. Дорская, А. А. Каневский, А. И. Ковлер, Н. В. Колотова, В. В. Комарова, Н. С. Крылова, Т. С. Масловская, С. И. Некрасов, В. И. Чехарина, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк, А. А. Троицкая, П. В. Трощинский, И. А. Умнова, А. И. Черкасов, В. Е. Чиркин [и др.]. – Москва : Изд-во ИГП РАН, 2017. – 224 с.

159. Исаев, И. А. Суверенитет: закрытое пространство власти / И. А. Исаев. – Москва : Проспект, 2017. – 160 с.

160. Испания. Анфас и профиль / под ред. В. Л. Верникова. – Москва : Весь мир, 2007. – 480 с.

161. История национально-государственного строительства в СССР. 1917–1978. Т. 1-2. – Москва : Мысль, 1979. – 821 р.

162. История политических и правовых учений: Средние века и Возрождение / отв. ред. В. С. Нерсисянц. – Москва : Наука, 1986. – 350 с.

163. К новой модели российского федерализма / под ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. – Москва : Весь мир, 2013. – 326 с.

164. Кабузан, В. М. Народы России в XVIII веке. Численность и этнический состав / В. М. Кабузан. – Москва : Наука, 1990. – 256 с.
165. Кабузан, В. М. Народы России в первой половине XIX в.: численность и этнический состав / В. М. Кабузан. – Москва : Наука, 1992. – 216 с.
166. Кабышев, С. В. Федерализм в России и Канаде: курс лекций / С. В. Кабышев, И. В. Лексин. – Москва : Форма права, 2009. – 308 с.
167. Каракулян, Э. А. Европейский неофедерализм: процесс, система, идентичность / Э. А. Каракулян. – Нижний Новгород : Нижегородский гос. ун-т, 2003. – 208 с.
168. Карапетян, Л. М. Федеративное устройство Российского государства / Л. М. Карапетян. – Москва : Норма, 2001. – 352 с.
169. Карр, Э. История Советской России : пер. с англ. / Э. Карр. – Москва : Прогресс, 1990. – Кн. 1. Большевицкая революция 1917–1923, т. 1. – 771 с.
170. Каспэ, С. И. Империя и модернизация. Общая модель российская специфика / С. И. Каспэ. – Москва : РОССПЭН, 2001. – 265 с.
171. Керимов, А. Д. Современное государство. Вопросы теории / А. Д. Керимов. – Москва : Норма, 2007. – 144 с.
172. Кодан, С. В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850-е гг: деятели, идеи, институты / С. В. Кодан. – Екатеринбург : УрАГС, 2005. – 324 с.
173. Коданева, С. И. Британский регионализм (конституционная реформа) / С. И. Коданева. – Москва : Юрист, 2004. – 140 с.
174. Козлов, Д. А. Новоанглийский сепаратизм в США в начале XIX в. / Д. А. Козлов. – Санкт-Петербург : Глосса, 1997. – 111 с.
175. Козлова, Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII–XIX вв. / Н. Ю. Козлова. – Москва : Наука, 1988. – 141 с.

176. Конституционное (государственное право зарубежных стран). Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. – Москва : БЕК, 1997. – 764 с.

177. Конюхова, И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития : монография / И. А. Конюхова ; Фонд правовых проблем федерализма и мест. самоупр. – Москва ; Городец : Формула права, 2004. – 587 с.

178. Космач, В. А. Германия после Первой мировой войны: Ноябрьская революция и первые годы Веймарской республики (1918–1923 гг.) : монография / В. А. Космач. – Витебск : МИТСО, 2010. – 607 с.

179. Котляровский, С. А. СССР и советские республики / С. А. Котляровский. – Москва : Гос. изд-во, 1930. – 139 с.

180. Курилкина, О. А. Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России / О. А. Курилкина, А. В. Лабыгина, А. Ю. Мамычев, И. Н. Самойлова, М. Д. Фоминская [и др.]. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 168 с.

181. Куропятник, Г. П. Гражданская война в Северной Америке. 1861–1865 / Г. П. Куропятник. – Москва : Наука, 2009. – 354 с.

182. Ландо, Д. Д. Европейское публичное право / Д. Д. Ландо, В. И. Самарин. – Москва : Проспект, 2015. – 208 с.

183. Лафитский, В. И. Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – 2-е изд., перераб и доп. – Москва : Статут, 2011. – 351 с.

184. Лафитский, В. И. Основы конституционного строя США / В. И. Лафитский. – Москва : Норма, 1992. – 272 с.

185. Лебедев, А. Н. Прекращение существования СССР (1985–1991 гг.) (государственно-правовое исследование) / А. Н. Лебедев. – Москва : Юрлит Информ, 2017. – 140 с.

186. Лексин, И. В. Государственное устройство федераций в составе Европейского Союза / И. В. Лексин. – Москва : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2012. – 272 с.

187. Леонов, С. В. Рождение советской империи: государство и идеология. 1917–1922 гг. / С. В. Леонов. – Москва : Диалог-МГУ, 1997. – 356 с.
188. Лепешкин, А. И. Советский федерализм (теория и практика) / А. И. Лепешкин. – Москва : Юридическая литература, 1977. – 320 с.
189. Лужин, А. В. Административно-территориальное устройство советского государства / А. В. Лужин. – Москва : Юридическая литература, 1969. – 172 с.
190. Лукашевич, Д. Юридический механизм разрушения СССР / Д. Лукашевич. – Москва : ООО «ТД Алгоритм», 2016. – 448 с.
191. Любашиц, В. А. Эволюция государства: теоретическая динамика и теоретическая модель : монография / В. А. Любашиц, Н. В. Разуваев. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2018. – 533 с.
192. Макинтайр, С. Краткая история Австралии / С. Макинтайр. – Москва : Весь Мир, 2011. – 360 с.
193. Малаховский, К. В. История Австралии / К. В. Малаховский. – Москва : Наука, 1980. – 402 с.
194. Марченко, М. Н. Государство и право в условиях глобализации / М. Н. Марченко. – Москва : Проспект, 2009. – 400 с.
195. Марченко, М. Н. Европейский Союз и его судебная система / М. Н. Марченко. – Москва : Проспект, 2013. – 288 с.
196. Марчуков, А. В. Новороссия: формирование национальных идентичностей (XVIII–XX вв.) / А. В. Марчуков. – Москва : Кучково поле, 2018. – 512 с.
197. Матвеева, А. Г. Германская империя / А. Г. Матвеева. – Москва : ИВИ РАН, 2002. – 162 с.
198. Мейнандер, З. История Финляндии / З. Мейнандер. – Москва : Весь Мир, 2008. – 240 с.
199. Миньяр-Белоручьев, К. В. Реформы и экспансия в политике США (конец 1830-х – середина 1840-х годов) / К. В. Миньяр-Белоручье. – Москва : Проспект-АП, 2005. – 176 с.

200. Миронюк, М. Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ / М. Г. Миронюк. – Москва : РОССПЭН, 2008. – 279 с.
201. Миряшева, Е. В. Становление конституционализма в штатах в процессе формирования федеративного государства в США (XVII–XIX вв.) : монография / Е. В. Миряшева. – Москва : Дашков и К, 2012. – 131 с.
202. Михайлов, М. И. Проблемы германской революции 1848 г. / М. И. Михайлов. – Москва : Наука, 1985. – 176 с.
203. Муромцев, Г. И. Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации / Г. И. Муромцев, В. П. Малахов, Г. В. Мальцев, Н. В. Варламова, Е. А. Лукашева, В. В. Лапаева, В. С. Нерсесянц. – Москва : РУДН, 2006. – 542 с.
204. Нарочницкая, Е. А. Этнонациональные конфликты и их разрешение (политические теории и опыт Запада) / Е. А. Нарочницкая. – Москва : Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. Зап. Европы и Америки, 2000. – 96 с.
205. Национальная политика России: история и современность / под ред. С. В. Кулешова. – Москва : Русский мир, 1997. – 680 с.
206. Невинский, В. В. Германия. Федеративная Республика Германия. Вводная статья / В. В. Невинский // Конституции государств Европы Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – Москва : Норма, 2001. – 824 с.
207. Никонов, В. А. От Эйзенхауэра к Никсону. Из истории республиканской партии США / В. А. Никонов. – Москва : Изд-во Московского ун-та, 1984. – 292 с.
208. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / В. Остром. – Москва : Арена, 1993. – 320 с.
209. Паррингтон, В. Л. Основные течения американской мысли : в 3 т. / В. Л. Паррингтон. – Москва : Изд-во иностранной литературы, 1962. – Т. 1. – 150 с.
210. Петров, И. Очерки истории Швейцарии / И. Петров. – Екатеринбург : Циркон, 2006. – 912 с.

211. Примаков, Е. М. Россия. Надежды и тревоги / Е. М. Примаков. – Москва : Центрполиграф, 2015. – 200 с.
212. Прокопьев, А. Ю. Германия в эпоху религиозного раскола, 1555–1648 гг. / А. Ю. Прокопьев. – Санкт-Петербург : Гуманитарная Академия, 2002. – 384 с.
213. Райерсон, С. Б. Неравный союз. История Канады, 1815–1873 гг. / С. Б. Райерсон. – Москва : Прогресс, 1970. – 398 с.
214. Райнхардт, Ф. История Швейцарии / Ф. Райнхардт. – Москва : Весь Мир, 2013. – 142 с.
215. Ракитская, И. А. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах : монография / И. А. Ракитская, Ю. И. Лейбо, Е. Я. Павлов [и др.] ; под ред. К. В. Карпенко. – Москва : МГИМО-Университет, 2018. – 344 с.
216. Родионова, А. К. Институциональные основы федерализма / А. К. Родионова. – Иркутск, 2011. – 202 с.
217. Родс, Дж. Ф. История Гражданской войны в США: 1861–1865 гг. / Дж. Ф. Родс. – Москва : Азбука-Аттикус, КоЛибри, 2018. – 451 с.
218. Романова, Н. Х. Реформы Э. Джексона. 1829–1837 / Н. Х. Романова. – Москва : Наука, 1988. – 150 с.
219. Росс, К. Предисловие / К. Росс // «Спящий институт». Федерализм в современной России и мире / А. Е. Захаров. – Москва : Новое литературное обозрение, 2012. – 150 с.
220. Рубинштейн, Е. И. Крушение Австро-венгерской монархии / Е. И. Рубинштейн. – Москва : Изд-во Акад. наук СССР, 1963. – 428 с.
221. Савин, В. И. Правовые основы федерализма : монография / В. И. Савин. – Москва : Изд-во РУДН, 2006. – 333 с.
222. Саидов, А. Х. Национальные парламенты мира / А. Х. Саидов. – Москва : Волтерс Клувер, 2005. – 699 с.
223. Саликов, М. С. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке : монография / М. С. Саликов,

М. В. Гончаров, С. С. Кузнецов [и др.] ; под ред. М. С. Саликова. – Екатеринбург, 2014. – 183 с.

224. Саломатин, А. Ю. Верховный Суд США. Судебная правовая политика от Дж. Джея до Дж. Робертса / А. Ю. Саломатин. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2012. – 140 с.

225. Саломатин, А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления / А. Ю. Саломатин. – Москва : Норма, 2013. – 286 с.

226. Саломатин, А. Ю. Динамика партийно-политического развития федеративных государств Европы (середина XIX – начало XX в.) / А. Ю. Саломатин, Е. В. Наквакина // Проблемы федеративных отношений в странах Европы : сб. науч. ст. Всерос. науч. конф., посвященной 25-летию Ассоциации европейских исследований (г. Пенза, 1–2 июня 2017 г.) / под ред. А. Д. Гулякова. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2017. – 282 с.

227. Саломатин, А. Ю. История государства и права в США, конец XVIII–XIX вв. (от Войны за независимость до завоевания экономического лидерства) / А. Ю. Саломатин. – Москва : Юристъ, 2006. – 188 с.

228. Саломатин, А. Ю. Модернизация государства и права в США, конец XVIII–XIX вв. / А. Ю. Саломатин. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2003. – 293 с.

229. Саломатин, А. Ю. Президентская власть в США и ее представители (сравнительные политические и конституционно-правовые очерки) / А. Ю. Саломатин. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 239 с.

230. Саюров, Н. Ф. Механизм государственной власти и управления Федеративной Республики Германии / Н. Ф. Саюров. – Липецк : Липец. изд-во, 1997. – 153 с.

231. Семенова, Л. Н. Политика социального реформизма в Канаде, Австралии, Новой Зеландии на рубеже XIX–XX вв. / Л. Н. Семенова. – Минск : Экоперспектива, 2008. – 220 с.

232. Сенякин, И. Н. Федерализм как принцип Российского законодательства : монография / И. Н. Сенякин. – Саратов : Саратовская гос. академия права, 2007. – 502 с.
233. Симаева, Е. П. Становление канадской государственности / Е. П. Симаева. – Волгоград : [ВолГУ], 2008. – 158 с.
234. Симонов, П. М. Федерализм: Конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах (сравнительное исследование) / П. М. Симонов. – Москва : Прометей, 2002. – 2210 с.
235. Синюков, В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию / В. Н. Синюков. – 2-е изд., доп. – Москва : Норма, 2010. – 670 с.
236. Скоробогатых, Н. С. Вехи конституционного пути Австралии (1788–2000 гг.) / Н. С. Скоробогатых. – Москва : Ин-т востоковедения РАН, 2006. – 236 с.
237. Скоробогатых, Н. С. История Австралии / Н. С. Скоробогатых. – Москва : Ин-т стран Востока, 2011. – 451 с.
238. Смольков, А. А. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования / А. А. Смольков. – Санкт-Петербург : ГУАП, 2013. – 31 с..
239. Советская национальная политика: идеология и практики: 1945–1953 гг. / сост.: Л. П. Кошелева, О. В. Хлевнюк (отв. сост.) [и др.]. – Москва : РОССПЭН, 2013. – 949 с.
240. Современный буржуазный федерализм / под ред. И. Д. Левина, И. М. Вайля. – Москва : Наука, 1978. – 288 с.
241. Согрин, В. В. Исторический опыт США / В. В. Согрин. – Москва : Наука, 2010. – 580 с.
242. Сороко-Цюпа, О. С. История Канады / О. С. Сороко-Цюпа. – Москва : Высш. шк., 1985. – 304 с.
243. Сравнительное конституционное право / под. ред. А. И. Ковлера, Е. В. Чиркина, Ю. А. Юдина. – Москва : Манускрипт, 1996. – 728 с.

244. Стратегия развития правосудия в условиях глобализации : монография / под ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатина. – Москва : РИОР : Инфра-М, 2017. – 227 с.
245. Судьба Евросоюза и уроки для России : монография / под ред. А. Д. Гулякова. – Москва : РИОР, 2019. – 244 с.
246. Тимашева, Т. Н. Канадская модель федерализма : монография / Т. Н. Тимашева. – Москва : Анкил, 2002. – 124 с.
247. Тишков, В. А. История Канады / В. А. Тишков, Л. В. Кошелев. – Москва, 1982. – 268 с.
248. Тишков, В. А. Очерки теории и политики этничности в Россию / В. А. Тишков. – Москва : Русский мир, 1997. – 531 с.
249. Тишков, В. А. Страна кленового листа: начало истории / В. А. Тишков. – Москва : Наука, 1977. – 175 с.
250. Толочко, П. П. История Украины. VI–XXI вв. / П. П. Толочко, А. А. Олейников [и др.]. – Москва : Киевская Русь : Кучково поле, 2018. – 472 с.
251. Трайнин, И. П. Национальные противоречия в Австро-Венгрии и ее распад / И. П. Трайнин. – Москва ; Ленинград, 1947. – 307 с.
252. Трофимов, Е. Н. Россия многонациональная. Политико-правовые основы управления национальными процессами (1906–2012 годы) : монография / Е. Н. Трофимов. – Москва : Логос, 2013. – 373 с.
253. Турок, В. М. Очерки истории Австрии. 1918–1929 г. / В. М. Турок. – Москва, 1955. – 588 с.
254. Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма / Д. Тэпс. – Санкт-Петербург, 2004. – 237 с.
255. Тюрин, А. В. Как создавалась Россия. Русский фронт / А. В. Тюрин. – Москва : Вече, 2018. – 317 с.
256. Уёмов, А. И. Логические основы метода моделирования / А. И. Уёмов. – Москва : Мысль, 1971. – 311 с.
257. Ушаков, В. А. Америка при Вашингтоне / В. А. Ушаков. – Ленинград, 1983. – 288 с.

258. Фарукшин, М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт / М. Х. Фарукшин. – Казань, 1998. – 334 с.
259. Фарукшин, М. Х. Сравнительный федерализм / М. Х. Фарукшин. – Казань, 2003. – 282 с.
260. Фарукшин, М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты / М. Х. Фарукшин. – Москва : Юристъ, 2004. – 527 с.
261. Федерализм в Африке: проблемы и перспективы. – Москва : Ин-т Африки РАН, 2015. – 220 с.
262. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М. Н. Марченко. – Москва, 2000.
263. Федерация в зарубежных странах.–Москва:Юридическая литература, 1993.–112 с.
264. Фергюсон, Н. Империя. Чем современный мир обязан Британии / Н. Фергюсон. – Москва : Астрель, 2013. – 553 с.
265. Филимонов, В. Г. Образование и развитие РСФСР. Очерки по государственному строительству / В. Г. Филимонов. – Москва : Юридическая литература, 1963. – 230 с.
266. Хабибуллина, Г. Р. Федерализм и федеративное государство (историко-правовое пособие) / Г. Р. Хабибуллина. – Казань, 2006. – 144 с.
267. Хабриева, Т. Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т. Я. Хабриева. – Москва : Наука, 2016. – 318 с.
268. Хабриева, Т. Я. Национально-культурная автономия Российской Федерации / Т. Я. Хабриева. – Москва : Юстисинформ, 2003. – 255 с.
269. Хабриева, Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов:сравнительно-правовое исследование / Т. Я. Хабриева. –Москва : ИЗиСП, 2010. – 288 с.
270. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – Москва : Юридическая литература, 1981. – 368 с.
271. Хоскинг, Дж. Россия: народ и империя (1552–1917) / Дж. Хоскинг. – Смоленск : Русич, 2000. – 510 с.

272. Центр и регионы: российский и немецкий опыт федерализма. – Москва : Бумажная галерея, 2000. – 64 с.
273. Черепанов, В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования / В. А. Черепанов. – Москва, 2017. – 334 с.
274. Чиркин, В. Е. Верхняя палата современного парламента. Сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. – Москва : Норма, 2009. – 144 с.
275. Чиркин, В. Е. Основы сравнительного государствоведения / В. Е. Чиркин. – Москва : Артикул, 1997. – 351 с.
276. Чиркин, В. Е.. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки / В. Е. Чиркин, А. А. Тихонов, С. В. Рябов. – Москва : Наука, 1982. – 193 с.
277. Чистяков, О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922) / О. И. Чистяков. – Москва : МГУ, 1966. – 326 с.
278. Чмырь, С. Г. Украинская демократически-радикальная партия: генезис, программа, тактика (90-е годы XIX в. – 1909 г.) / С. Г. Чмырь // История национальных политических партий в России. – Москва, 1997. – 374 с.
279. Ширко, Е. Н. Модель кооперативного федерализма: возможности и границы использования / Е. Н. Ширко. – Москва : Компания Спутник+, 2002. – 180 с.
280. Шлезингер, А. М. Циклы американской истории / А. М. Шлезингер. – Москва : Прогресс, 1992. – 685 с.
281. Штолляйс, М. История публичного права в Германии. Веймарская республика и национал-социализм / М. Штолляйс. – Москва, 2017. – 661 с.
282. Шульженко, Ю. Л. Из истории федерации в России (монархический период) / Ю. Л. Шульженко. – Москва, 2005. – 173 с.
283. Югай, А. Ф. Провозглашение Российской Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 г. / А. Ф. Югай. – Саратов, 1960.
284. Юсубов, Э. С. Федерализм в России и за рубежом / Э. С. Юсубов. – Томск : Изд-во научно-технической литературы, 2005. – 94 с.

285. Якубовская, С. И. Развитие СССР как союзного государства, 1922–1936 гг. / С. И. Якубовская. – Москва : Наука, 1972. – 225 с.

286. Якубовская, С. И. Строительство Союзного Советского Социалистического государства, 1922–1925 гг. / С. И. Якубовская. – Москва : Изд-во Академии наук СССР, 1960. – 397 с.

III. Справочная и учебная литература

287. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция» : в 2 ч. / С. А. Авакьян ; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Юридический факультет. – Москва, 2010.

288. Алаев, Э. Б. Федерализм : энцикл. словарь / Э. Б. Алаев, Р. В. Архипов, И. П. Барабанов [и др.]. – Москва, 1997

289. Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран : учеб. пособие / К. В. Арановский. – Москва : ИНФРА-М : Форум, 2000. – 486 с.

290. Голубева, Л. А. Сравнительное государствоведение / Л. А. Голубева, А. Э. Черноков. – Санкт-Петербург : ИВЭСЭП, Знание, 2009.

291. Гуляков, А. Д. Исследования о российском и зарубежном федерализме : учеб. словарь / А. Д. Гуляков. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2021. – С. 61–66.

292. Дербишайр, Дж. Д. Политические системы мира : пер с англ. : в 2 т. / Дж. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. – Москва : Рипол-классик, 2004. Т. 1–2. – 495 с.

293. Европейская интеграция : учебник / под ред. О. В. Буториной. – Москва : Деловая литература, 2011. – 720 с.

294. Енгибарян, Р. В. Сравнительное конституционное право : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян. – Москва, 2005. – С. 400.

295. Исаев, И. А. История отечественного государства и права в схемах и таблицах : учеб. пособие для бакалавриата / И. А. Исаев, Н. С. Кувырченков ; отв. ред. И. А. Исаев. – Москва, 2016.

296. Исаев, И. А. История политических и правовых учений : учебник / И. А. Исаев, Н. М. Золотухина. – Москва, 2003.
297. Каменская, Г. В. Основы федерализма: история и современность : учеб. пособие / Г. В. Каменская. – Иркутск : ИГУ, 2013. – 107 с.
298. Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза : учеб. для академического бакалавриата / С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко, А. О. Четвериков ; под ред. С. Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2019. – 386 с.
299. Колюшин, Е. И. Конституционное право России : курс лекций / Е. И. Колюшин. – Москва, 2006.
300. Комлева, Ю. Е. Государственное устройство Германии. Новое время : учеб. пособие / Ю. Е. Комлева. – Екатеринбург, 2007. – 199 с.
301. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – Москва, 2000.
302. Лаптева, Л. Е. История отечественного государства и права : учеб. для бакалавров : для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению подготовки «Юриспруденция» / Л. Е. Лаптева, В. В. Медведев, М. Ю. Пахалов ; отв. ред. Л. Е. Лаптева ; Российская академия наук, Ин-т государства и права. – 2-е изд. – Москва : Юрайт, 2013. – 682 с.
303. Малахов, В. С. Государство в условиях глобализации : учеб. пособие / В. С. Малахов. – Москва : КДУ, 2007. – 252 с.
304. Малько, А. В. Политология для юристов : учеб. пособие / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. – Москва : Юрайт, 2010.
305. Патрушев, А. И. Германия в XX веке : учеб. пособие / А. И. Патрушев. – Москва, 2004.
306. Правительство в зарубежных странах : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. – Москва : Ось-89, 2007.
307. Правовые системы стран мира : энцикл. справочник. – Москва : ИНФРА-М, 2000.

308. Саидов, А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) : учебник / А. Х. Саидов ; отв. ред. В. А. Туманов. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва : Юрайт, 2007. – С. 41.

309. Саломатин, А. Ю. Этнический федерализм : энцикл. иллюстрированный словарь-справочник / А. Ю. Саломатин, Н. В. Макеева, Е. В. Наквакина [и др.] ; под ред. А. Ю. Саломатина. – Москва : РИОР, 2020. – 302 с.

310. Сравнительная политология / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной. – Москва, 2015.

311. Федерализм : учеб. словарь / под ред. А. Д. Гулякова. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2016. – 192 с.

312. Федерализм. Энциклопедия / отв. ред. К. С. Гаджиев [и др.]. – Москва, 2000.

IV. Публикации в периодических изданиях, материалы конференций, сборники научных трудов

313. Абрамов, Д. Б. Особенности индийской модели развития: опыт и перспективы / Д. Б. Абрамов // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Т. 64, № 5. – С. 109–117.

314. Айрапетов, А. Г. От империи Габсбургов к идее Дунайской конфедерации / А. Г. Айрапетов // Вопросы истории. – 2004. – № 2.

315. Алябьева, Т. К. Россия от полураспада к централизации / Т. К. Алябьева // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: История и политические науки. – 2018. – № 5. – С. 285–295.

316. Аманжолова, Д. А. Центр и регионы в условиях постсоветского нациестроительства в 1920-е гг. / Д. А. Аманжолова // Вестник российской нации. – 2019. – № 2. – С. 37–40.

317. Андриченко, Л. В. Конституционные основы российского федерализма / Л. В. Андриченко, Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2013. – № 6.

318. Антропов, В. В. Европейская социальная модель и политика жесткой экономии / В. В. Антропов // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2017. – Т. 61, № 3. – 45–54.

319. Арзуманова, М. А. Категория автономии в идеях общероссийских либеральных политических партий начала XX века / М. А. Арзуманова // *История государства и права*. – 2013. – № 8. – С. 33–36.

320. Байбакова, Л. В. Решение Верховного Суда по делу Texasv. White как главное препятствие для новой сепаратистской сессии штатов в рамках действующей Конституции США / Л. В. Байбакова // *Сравнительный федерализм. Ежегодник-2018*. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2018.

321. Бахлов, И. В. Становление конституционной модели российского федерализма с 1993 по 1999/2000 г. / И. В. Бахлов, С. Г. Пилипенко // *Регионология*. – 2014. – № 1. – С. 12–15.

322. Беляева, О. М. Субъекты Российской Федерации: история объединительного процесса 2003-2008 гг. / О. М. Беляева // *История государства и права*. – 2014. – № 2. – С. 42–17.

323. Бирюков, С. В. Бельгийский кризис и «Европа регионов» / С. В. Бирюков // *Свободная мысль*. – 2009. – № 8.

324. Бланкенагель, А. Распределение компетенции и государственность немецких земель: три небольших урока для федеративных государств / А. Бланкенагель // *Конституционное право: Восточно-европейское обозрение*. – 2003. – № 3.

325. Блиев, М. М. О некоторых проблемах присоединения народов Кавказа к России / М. М. Блиев // *История СССР*. – 1991. – № 6. – С. 67–84.

326. Бобровникова, М. Судьба либеральных реформ в сфере труда / М. Бобровникова // *Сравнительное трудовое право*. – 2009. – № 2.

327. Большакова, Д. К. Сепаратизм в федерации: опыт Австралии / Д. К. Большакова // *История государства и права*. – 2017. – № 8.

328. Бусыгина, И. М. Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана) / И. М. Бусыгина, Э. Таукебиева // *Сравнительная политика*. – 2015. – № 1.

329. Валентей, С. Экономические проблемы становления российского федерализма / С. Валентей // Федерализм. – 1999. – № 1.

330. Васильева, Т. А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции / Т. А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 7–9.

331. Васильева, Т. А. Принцип уважения национальной идентичности государств-членов ЕС: проблемы интерпретации / Т. А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 9–12.

332. Галкин, И. В. Методологические особенности западно-европейской юридической науки в XVII столетии / И. В. Галкин // Вестник Московского университета. Сер.11.Право. – 2019. – № 4. – С. 79–91.

333. Геймбух, Н. Г. Эволюция финансовых взаимоотношений федерации и земель в современной Германии / Н. Г. Геймбух // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2011. – № 2.

334. Гетманский, А. Э. Политика России в польском вопросе (60-е годы XIX века) / А. Э. Гетманский // Вопросы истории. – 2004. – № 5.

335. Глигич-Золотарева, М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспектива / М. В. Глигич-Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 9. – С. 3–7.

336. Графский, В. Г. Современное государствоведение в истоках, проблемах и основных переменах / В. Г. Графский // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. – 2017. – № 1 (11). – С. 129–140.

337. Гросул, В. Национальные движения в России в конце XIX в. / В. Гросул // Российская история. – 2015. – № 2.

338. Гуляков А.Д.,Саломатин А.Ю.Значение гражданского фактора в становлении высокоцентрализованного федерализма в Индии//Гражданское общество в России и за рубежом.–2017.–№3.–С.3–7.

339. Гуляков, А. Д. От империи к федеративному государству (сравнительный историко-государствоведческий очерк) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Право и государство. – 2017. – № 3-4. – С. 186–196.

340. Гуляков, А. Д. Право народов на самоопределение, международное право и федерализм (анализ событий в Шотландии, Каталонии и Крыму) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2018. – № 1.

341. Гуляков, А. Д. Пути формирования канадского федерализма (историко-государствоведческое исследование) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 5–16.

342. Гуляков, А. Д. Роль политических партий в становлении и развитии федерализма (сравнительный анализ на примере первопоселенческих государств) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Федерализм: эволюция и современное состояние : материалы науч. конф. в форме круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» (г. Пенза, 24–25 мая 2016 г.). – Пенза : Изд-во ПГУ, 2016. – С. 171–188.

343. Гуляков, А. Д. Элементы федерализма в доиндустриальных государствах (сравнительно-государствоведческий очерк) / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин / История государства и права. – 2016. – № 4. – С. 10–15.

344. Гурвич, Г. С. К вопросу о федерализме / Г. С. Гурвич // Революция права. – 1928. – № 3.

345. Данилов, С. Ю. Управление природными ресурсами в федерализме. Модель Канады / С. Ю. Данилов // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. – 2019. – № 5. – С. 215–236.

346. Доленко, Д. В. Федерализм в контексте российской модернизации / Д. В. Доленко // Регионоведение. – 2001. – № 2. – С. 17–29.

347. Дугин, А. Г. Евразийский федерализм / А. Г. Дугин // Философия права. – 2001. – № 2.

348. Дякин, В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX в.) / В. С. Дякин // Вопросы истории. – 1995. – № 9. – С. 11–12.

349. Елисеев, Б. П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем / Б. П. Елисеев // Государство и право. – 1999. – № 3.

350. Жиряков, И. Г. Австрийский федерализм в 1918–1933 годах – важнейший этап в истории его развития / И. Г. Жиряков // История государства и права. – 2008. – № 4.

351. Жуков, В. И. Суверенитет России: национальные интересы, демографические угрозы и вызовы / В. И. Жуков // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Экономика. – 2018. – Т. 26, № 3. – С. 335–346.

352. Заметина, Г. В. Российский федерализм на современном этапе: развитие или имитация? / Г. В. Заметина // Вестник Саратовской государственной академии. – 2018. – № 6. – С. 22–33.

353. Зинченко, Е. Ю. Конституционная модель современного российского федерализма / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 2. – С. 47, 48.

354. Зинченко, Е. Ю. Конституционная модель современного российского федерализма / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 2. – С. 47, 48.

355. Зубов, А. Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России / А. Б. Зубов // Полис. – 2000. – № 5. – С. 32–54.

356. Зуйков, А. В. Размышления о российском федерализме / А. В. Зуйков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 12. – С. 21–25.

357. Зулькарнай, И. У. Асимметрия Российской Федерации и совершенствование федеративной и региональной политики / И. У. Зулькарнай, М. Е. Бугера // Экономика и управление. – 2000. – № 6. – С. 9–14.

358. Ившина, И. Н. Виды федерализации как процесса учреждения федеративной государственности / И. Н. Ившина // Гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 4. – С. 144–153.

359. Ившина, И. Н. Политические предпосылки федерализации / И. Н. Ившина // Федерализм. – 2012. – № 1 (65). – С. 149–160.

360. Ившина, И. Н. Причины учреждения федеративной государственности / И. Н. Ившина // Федерализм. – 2012. – № 2 (66). – С. 45–56.

361. Ившина, И. Н. Проблемы асимметрии федерализма / И. Н. Ившина // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2006. – № 14. – С. 66–76.

362. Ившина, И. Н. Проблемы закрепления основ федеративного устройства в тексте конституции: мнение отечественных и зарубежных ученых / И. Н. Ившина // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 3 (37). – С. 66–74.

363. Ившина, И. Н. Протофедерализм как первый этап создания федеративного государства / И. Н. Ившина // Федерализм. – 2014. – № 4 (76). – С. 47–60.

364. Ившина, И. Н. Становление суверенитета Канады в рамках британской империи объединенного содружества наций (1867–1982 гг.) / И. Н. Ившина // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2007. – № 16. – С. 76–81.

365. Ившина, И. Н. Территориальный состав федеративного государства: принципы формирования и конституционное закрепление / И. Н. Ившина // Право и политика. – 2016. – № 7. – С. 835–841.

366. Ившина, И. Н. Федерализация государств в различных правовых системах: общее и особенное / И. Н. Ившина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. – № 5 (48). – С. 789–796.

367. Ившина, И. Н. Федеративная форма государственного устройства: от идеи до конституционной нормы / И. Н. Ившина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 26–29.

368. Игнатъев, В. История образования Союза ССР / В. Игнатъев // Советское строительство. – 1932. – № 12.

369. Ирхин, Ю. В. Канадский опыт государственной региональной политики: сравнительный анализ / Ю. В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. – 2008. – № 6.

370. Исаев, И. А. Суверенитет и суверенность / И. А. Исаев // История государства и права. – 2016. – № 19. – С. 3–10.

371. Исаев, Н. А. 1918 г.: Конституционный выбор / Н. А. Исаев // Lex Russica. – 2018. – № 11. – С. 162–168.

372. Кабышев, В. Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополь – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ / В. Т. Кабышев, Т. В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 2 (97). – С. 58–74.

373. Карапетян, Л. М. Вопросы федеративных отношений в решениях Конституционного Суда РФ / Л. М. Карапетян // Российская юстиция. – 20021. – № 10. – С. 32–33.

374. Карин, А. С. Кто за что в Германии в ответе, или реформа федерации / А. С. Карин // Партнер. – 2006. – № 9.

375. Кашкин, С. Ю. Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза / С. Ю. Кашкин // Право. – 2010. – № 1.

376. Кинг, П. Классифицирование федераций / П. Кинг // ПОЛИС. – 2001. – № 11. – С. 10–11.

377. Киняпина, Н. С. Административная политика царизма на Кавказе и в Средней Азии в XIX веке / Н. С. Киняпина // Вопросы истории. – 1983. – № 4. – С. 35–47.

378. Княгинин, К. Н. Федеративная территориальная структура Германии: от прошлого к настоящему (Часть 2) / К. Н. Княгинин // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8.

379. Коваленко, В. И. Идеи федерализма в русской политической мысли / В. И. Коваленко // Вестник Московского университета. Сер.12. Политические науки. – 2015. – № 3.

380. Кодан, С. В. Применение местного гражданского права национальных регионов Российской Империи в интерпретационной практике

Правительствующего Сената / С. В. Кодан // Российский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С. 203–208.

381. Кодан, С. В.. Местное право национальных регионов Российской империи в политике верховной власти (вторая половина XVII – начало XX в.) / С. В. Кодан, С. А. Февралев // Российский юридический журнал. – 2012. – № 6. – С. 224–235.

382. Кокорхоева, Д. С. Модель федерализма в России 1990-х годов: институциональный аспект / Д. С. Кокорхоева // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология. – 2011. – Т. 11, №1. – С. 80–87.

383. Колунтаев, С. А. Становление конституционализма в России: от теории к практике (к 100-летию конституции РСФСР 1918 г.) / С. А. Колунтаев, Е. В. Миряшева // История государства и права. – 2019. – № 1. – С. 34–41.

384. Кошарских, О. Н. Германский федерализм: от «кооперативного» к «конкурирующему»? / О. Н. Кошарских // Современная Европа. – 2007. – № 4.

385. Кузнецова, С. С. Особенности разграничения предметов ведения в Индийском Союзе: общие принципы и проблемы правоприменения / С. С. Кузнецова // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1.

386. Лапаева, В. В. Государственный суверенитет как философско-правовая проблема / В. В. Лапаева // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2016. – № 2. – С. 62–80.

387. Лапаева, В. В. Российское государство на постсоциалистическом этапе развития / В. В. Лапаева // Право: история и современность. – 2018. – № 1. – С. 23–30.

388. Лаптева, Л. Е. Административная политика в Российской империи XIX века / Л. Е. Лаптева // История государства и права. – 2013. – № 5. – С. 28–30.

389. Лаптева, Л. Е. Эволюция управления центральными губерниями в России XIX – начала XX века / Л. Е. Лаптева // Труды института государства и права РАН. – 2013. – № 3. – С. 196–218.

390. Леванский, С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве / С. А. Леванский // ПОЛИС. – 1995. – № 5.

391. Лейланд, П. Деволюция в Великобритании: новые аспекты динамики конституционного процесса / П. Лейланд // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 1. – С. 25–46.

392. Лукашева, Е. А. Мифологизация суверенитета в современном мире / Е. А. Лукашева // Международная защита прав человека и государственный суверенитет : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Т. А. Сошниковой. – 2015. – С. 17–27.

393. Лурье, С. В. От Древнего Рима до России XX века: преемственность имперской традиции / С. В. Лурье // Общественные науки и современность. – 1997. – № 4.

394. Малько, А. В. Генезис федеративной государственности в мировом измерении (проект сравнительного историко-государствоведческого исследования) / А. В. Малько, А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин, Н. В. Макеева // Наука. Общество. Государство. – 2016. – № 3.

395. Малько, А. В. Постмодернизация и глобализация: особенности государственно-правовой жизни общества в XXI столетии / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2015. – № 8.

396. Малько, А. В. Федерализм в историко-государствоведческом измерении / А. В. Малько, А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Государство и право. – 2018. – № 12.

397. Марченко, М. Н. Сравнительное исследование проблем федерализма / М. Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1993. – № 1. – С. 42–49.

398. Миряшева, Е. В. Теория и практика кооперативного федерализма в США в XIX – середине XX в. / Е. В. Миряшева // История государства и права. – 2014. – № 14. – С. 20–23.

399. Михайлова, Н. В.. Особенности и специфика юридического обеспечения реализации права наций на самоопределение в 20–30-е гг. XX в. / Н. В. Михайлова, С. С. Гостев // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 5. – С. 27–30.

400. Морозова, Л. А. Идеи социалистического федерализма в Конституции РСФСР 1918 года (к 100-летию Конституции) / Л. А. Морозова // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. – 2018. – № 3. – С. 106–109.

401. Мочалов, А. Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия / А. Н. Мочалов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 5. – С. 62–68.

402. Мусаев, В. И. Поворот в советской национальной политике в середине – второй половине 1930-х гг. / В. И. Мусаев // Народы и религии Евразии. – 2018. – № 15 (2). – С. 96–111.

403. Мякшев, А. П. События в Алма-Ате в декабре 1986 г.: первый ультиматум национальных элит центру / А. П. Мякшев // Известия Саратовского университета. Новые серии. Сер.: История. Международные отношения. – 2018. – Т. 18, № 4. – С. 433–435.

404. Нарутто, С. В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России / С. В. Нарутто // LexRussica. – 2018. – № 11 (44). – С. 83–92.

405. Ормонбеков, Ж. Т. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы / Ж. Т. Ормонбеков // Казанский Федералист. – 2004. – № 1 (9). – С. 138–156.

406. Павлов, Н. В. Германский федерализм: опыт реформирования / Н. В. Павлов // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 10. – С. 53–63.

407. Пернталер, П. Проблемы федеральных отношений в Австрии / П. Пернталер // Государство и право. – 1994. – № 3.

408. Петухов, А. В. Развитие взаимоотношений центра и субъектов федерации в процессе модернизации российской государственности /

А. В. Петухов // Вестник Мордовского университета. – 2010. – № 3. – С. 122–130.

409. Пименова, О. И. Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (на примере Российской Федерации) / О. И. Пименова // Государство и право. – 2017. – № 4.

410. Прудентов, Р. В. Проект рамочной программы реформ в сфере государственного устройства России / Р. В. Прудентов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 8.

411. Родионова, А. Основные модели российского федерализма / А. Родионова // Обозреватель. Observer. – 2008. – № 1.

412. Рожнова, Ю. А. Федерализм в Австралии по Конституции 1901 г.: распределение полномочий между штатами и Союзом, 1901–1910 гг. / Ю. А. Рожнова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1.

413. Ромашов, Р. А. Цифровое государство (digital state)-новый тип государства или форма глобального мирового порядка? / Р. А. Ромашов // История государства и права. – 2017. – № 4. – С. 3–11.

414. Руденко, О. А. «Конкурентный федерализм»: развитие канадского федерализма в 1970-е – начале 1980-х годов / О. А. Руденко // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 14.

415. Рыкин, В. С. Австрийский федерализм: история и современность / В. С. Рыкин // Новая и новейшая история. – 1999. – № 3.

416. Саленко, А. В. Конституционные основы германского федерализма / А. В. Саленко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 6. – С. 71–79.

417. Саленко, А. В. Право публичных собраний и реформа федерализма в Германии / А. В. Саленко // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 77–80.

418. Саликов, М. С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма / М. С. Саликов // Государство и право. – 1997. – № 9.

419. Саликов, М. С. О некоторых проблемах разграничения компетенции в федеративной системе России / М. С. Саликов // Казанский федералист. – 2006. – № 1–2.

420. Саликов, М. С. Основы теории федерализма в трудах российских ученых / М. С. Саликов // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 241.

421. Саликов, М. С. Федерализм в России и США: сравнительно-правовое исследование / М. С. Саликов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1.

422. Саломатин, А. Ю. Банковская политика США и ее результаты: первые сто лет экспериментов / А. Ю. Саломатин // Экономическая история. Ежегодник. – 2003. – Т. 2002. – С. 583–595.

423. Сафонов, В. Е. Сравнительно-правовое исследование федерализма в историко-правовом и конституционном измерении / В. Е. Сафонов, В. Е. Миряшева // История государства и права. – 2017. – № 17. – С. 27–32.

424. Сенцов, А. А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. / А. А. Сенцов // Советское государство и право. – 1990. – № 11.

425. Сенякин, И. Н. Соотношение федеральных и региональных начал в Российском законодательстве: поиск оптимальных путей / И. Н. Сенякин // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2006. – № 3 (48). – С. 8–16.

426. Синцов, Г. В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990–1991 гг. в становлении и развитии российской государственности / Г. В. Синцов, Е. В. Битюцкий // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 1. – С. 59–61.

427. Соломонова, С. А. Организация власти в швейцарских кантонах во второй половине XIX в. / С. А. Соломонова // История государства и права. – 2015. – № 11.

428. Соломонова, С. А. Федеральная конституция Швейцарии 1848 г. / С. А. Соломонова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2005. – № 3.

429. Страшун, Б. А. Швейцария. Швейцарская конфедерация. Вводная статья / Б. А. Страшун // Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – Москва : Норма, 2001. – Т. 3.

430. Строительство коммунизма и дальнейшее сближение наций СССР // Вопросы философии. – 1961. – № 9.

431. Тадевосян, Э. В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации / Э. В. Тадевосян // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 17–26.

432. Тадевосян, Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме ассиметричных федерации / Э. В. Тадевосян // Государство и право. – 1997. – № 2.

433. Тадевосян, Э. В. Проблемы Российского федерализма / Э. В. Тадевосян // Социологические исследования. – 2001. – № 7.

434. Тадевосян, Э. В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм / Э. В. Тадевосян // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 10.

435. Тадевосян, Э. В. Советский федерализм: теория, история, современность / Э. В. Тадевосян // История СССР. – 1991. – № 6.

436. Телушкина, Ю. А. Федеративно-конфедеративный дуализм в становлении американской федерации / Ю. А. Телушкина, Ю. А. Матафонова // Международный журнал экспериментального образования. – 2014. – № 6-2. – С. 100–102.

437. Тихомиров, Ю. А. Государство на рубеже столетий / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1997. – № 2.

438. Троицкая, А. А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? / А. А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009. – № 6 (73). – С. 27–37.

439. Федякин А. Унитаризм в территориально-политическом устройстве и региональной политике Российской империи // Вестник Российской нации. – 2014. – № 3. – С. 69-100.

440. Филиппов, В. Блеск и нищета отечественной этнофедералистики / В. Филиппов // Федерализм. – 2003. – № 3.
441. Филиппов, В. Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность / В. Р. Филиппов // Федерализм. – 2002. – № 4.
442. Чернов, А. Б. Германская модель федерализма / А. Б. Чернов // Опыт Европейского федерализма. История и современность. – Москва, 2002.
443. Чиркин, В. Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? / В. Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 2. – С. 3–7.
444. Чиркин, В. Е. Основные конституционные признаки федеративного государства: традиция и современность / В. Е. Чиркин // Образование и право. – 2017. – № 2. – С. 72–77.
445. Чиркин, В. Е. Публично-правовая форма Европейского союза / В. Е. Чиркин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 5 (54). – С. 843–849.
446. Чиркин, В. Е. Столетняя модификация российского государства с позиции государственоведения: сущность, содержание, форма / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2017. – № 12 (252). – С. 5–12.
447. Чиркин, В. Е. Являются ли республики в составе Российской Федерации Государствами, и имеют ли субъекты федераций собственную государственную власть (полемиические заметки по поводу диссертационных исследований) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2017. – № 9. – С. 45–48.
448. Шишков, В. В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита / В. В. Шишков // Вестник Московского университета. Сер. 18, Социология и политология. – 2014. – № 1. – С. 90–105.
449. Штукин, В. В. Кооперативный федерализм в современном федеративном государстве / В. В. Штукин // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1.

450. Эбзеев, Б. С. Глобализация и становление транснационального конституционализма / Б. С. Эбзеев // Государство и право. – 2017. – № 1.
451. Элейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм / Д. Дж. Элейзер // ПОЛИС. – 1995. – № 5. – С. 106–115.
452. Энтин, М. Л. Договор о реформе / М. Л. Энтин // Европа. – 2007. – № 11.
453. Юлай, А. Ф. Провозглашение Российской советской социалистической федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года / А. Ф. Юлай // Ученые записки СЮИ им. Д. И. Курского : сборник. – Саратов, 1960. – С. 3–41.
454. Яхимович, З. П. Концепция федерализма и политические реалии Рисорджименто. К вопросу об исторической эволюции федерализма и национальных типах / З. П. Яхимович // Опыт Европейского федерализма. История и современность. – Москва : ИВИ РАН, 2002.

V. Иностранные источники литературы

455. A Historical Guide to the US Government / ed. by G. T. Kurian. – New York, 1998.
456. Adam, J. Unification of Laws in the Federal System of Germany / J. Adam, C. Mollers // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. – New York ; London : Springer Science & Business Media, 2014. – P. 237–256.
457. Agranoff, R. American federalism and the Search for the Models of Management / R. Agranoff, M. McGuire // Public Administration Review. November / December. – 2001. – Vol. 61, №6.
458. Agranoff, R. Expanding Intergovernmental Management's hidden Dimensions / R. Agranoff, M. McGuire // American Review of Public Administration. – 1999. – Vol. 29, № 4. – P. 352–369.

459. American Federalism: The Third Century / ed. by J. Kincaid. – Newbury Park : Sage publ, 1990. – Vol. 509.
460. American Federalism: Toward a More Effective Partnership. – Washington : The Advisory Commission on Intergovernment Relations, 1975.
461. Ang, H. L. Federalism and Legal Unification in Malaysia / H. L. Ang, A. Whiting // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigations of Twenty Systems / ed. by D. Helberstam, M. Reiman. – New York, 2014. – P. 299.
462. Austin, G. The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation / G. Austin. – Bombay : Oxford University Press, 1966.
463. Australian federalism: Future Tense / ed. by A. Patience, J. Scott. – Melbourns : Oxford University Press, 1983.
464. Barnard, M. A History of Australia / M. Barnard. – Sydney, 1962.
465. Bassett, J. S. The Federalist System / J. S. Bassett. – New York, 1906.
466. Basta, L. R. Minority and Legitimacy of a Federal State. An Outsider Perception of the Swiss Model / L. R. Basta // Federalism and Multiethnic State: The Case of Switzerland. – Fribourg : Institute du Federalisme, 1996.
467. Basu, J. D. D. Comparative Federalism / J. D. D. Basu. – New Delhi, 1987.
468. Baxi, U. The Crisis of Indian Legal System / U. Baxi. – New Delhi, 1972.
469. Beeman R. Plain Honest Men: The Making of American Constitution. N.Y.
470. Beer, S. H. To make a nation: The rediscovery of American federalism / S. H. Beer. – London : University Press, 1993.
471. Bennett, W. H. American theories of Federalism / W. H. Bennett. – Univ of Ald. Press, 1967.
472. Blackburn, D. Fontana History of Germany, 1780–1918. The Long Nineteenth Century / D. Blackburn. – London, 1997.

473. Bombwall, K. R. The foundations of Indian federalism / K. R. Bombwall. – London : Asia Publishing House, 1967.
474. Brauner, W. Österreichische Verfassungsgeschichte. Einführung in Entwicklung und Strukturen / W. Brauner, F. Lachmayer. – Wien, 1976.
475. Brecht, A. Federalism and Regionalism in Germany: the Division of Prussia / A. Brecht. – New York : Oxford Press, 1945.
476. Brown, R. C. Canada 1896–1921 A Nation Transformed / R. C. Brown, R. Cook. – Toronto, 1974.
477. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. – Bern : Bundeskanzlei, 1996.
478. Burgess, M. Comparative Federalism: Theory and Practice / M. Burgess. – London ; New York : Routledge Taylors Francis Group, 2006.
479. Burgess, M. Federalism and Federation: a Reappraisal / M. Burgess // Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions. – Toronto : University of Toronto Press, 1993.
480. Busted, J. M. The Peoples of Canada. A Post-Confederation History / J. M. Busted. – Oxford, 2004.
481. Cairns, A. Constitutional Government and the Two Faces of Ethnicity: Federalism is not Enough / A. Cairns // Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Government in a Changing World. – Vancouver : UBC Press, 1995.
482. California Dreaming of Six New US States // Times. – 2014. – 16 July. – P. 28.
483. Cameron, D. Intergovernmental relations in Canada: The emergence of collaborative federalism / D. Cameron // The Journal of Federalism. – 2002.
484. Canadian federalism: Myth or Reality / ed. by J. P. Meekison. – Toronto : Methuen, 1971.
485. Carelese, A. Initiative and Response. The adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development / A. Carelese. – Montreal ; London, 1977.

486. Chanda, A. Federalism in India / A. Chanda. – London : George Allen and Unwin. Ltd, 1965.
487. Cheng, S. C.-Y. Schemes for the federation of British Empire / S. C.-Y. Cheng. – London : P. S. king and son, 1931.
488. Chhibber, P. K. The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States / P. K. Chhibber, K. Kollman. – Princeton ; Oxford, 2004.
489. Collier, C. Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention of 1787 / C. Collier, J. L. Collier. – New York, 1986.
490. Comparative Federalism in the Devolution Era / ed. by Neil Colman McCabe. – Lanham ; Boulder ; New York ; Oxford : Lexington books, 2002.
491. Conlan, T. J. The Rehnquist Court and Contemporary American Federalism / T. J. Conlan, F. V. de Chantal // Political Science Quarterly. – 2001. – Vol. 116, № 2.
492. Corwin, E. S. The Passing of Dual Federalism / E. S. Corwin // Virginia Law Review. – 1950. – Vol. 36.
493. Creighton, D. The road to Confederation: the emergence of Canada, 1863–1867 / D. Creighton. – Toronto : Macmillan of Canada, 1964.
494. Crisp, L. F. Federation Fathers / L. F. Crisp. – Melbourne : University Press, 1990.
495. Curtis, L. Papers Relating to the Application of the Principle of Dyarchy to the Government of India / L. Curtis. – Oxford : The Clarendon Press, 1920.
496. Dardanelli, P. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations / P. Dardanelli, J. Kincaid, A. Fenna, F. Kaiser, A. Lecours // Publius: The Journal of Federalism. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 1–29.
497. Dardanelli, P. Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions / P. Dardanelli, J. Kincaid, A. Fenna, F. Kaiser, A. Lecours // Publius: The Journal of Federalism. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 194–219.

498. Dardanelli, P. Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010 / P. Dardanelli, S. Mueller // *Publius: The Journal of Federalism*. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 138–165.
499. Delmartino, F. Belgische federalisme en de ontwikkeling van de Europese integratie in Het Federalisme Rusland en België / F. Delmartino. – Leuven, 1996.
500. *Democracy and Myth in Russia and Eastern Europe* / ed. by A. Woll, H. Wydra. – London ; New York : Routledge, 2008.
501. Dikshit, Ramesh Dutta. *The Political Geography of Federalism* / Ramesh Dutta Dikshit. – New York, 1975. – P. 5–20.
502. Duchacek, I. D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* / I. D. Duchacek. – Lanham : University Press of America, 1987.
503. Duchacek, I. D. *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International relations* / I. D. Duchacek // *Federalism and international relations: The role of subnational units* / ed. by Hans J. Michelmann, Panayotis Soldatos. – Oxford : Clarendon Press, 1990.
504. Dunlop, E. *Australia: Colony to Nation* / E. Dunlop, W. Pike. – Sydney, 1960.
505. Dye, T. R. *American Federalism. Competition Among Governments* / T. R. Dye. – Lexington, 1990.
506. Elazar, D. J. *Federalism and the Way to Peace* / D. J. Elazar // *Reflections Paper*. – 1994. – № 13.
507. Elazar, D. J. *The American Partnership. Intergovernmental Cooperation in the 19th Century United States* / D. J. Elazar. – Chicago ; London, 1962.
508. Erk, J. A. *Federation Without Federalism* / J. A. Erk // *Publius*. – 2004. – Vol. 34, № 1.
509. *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements* / comp. and ed. by the Jerusalem Institute for Federal Studies ; under the editorship of D. J. Elazar. – 2nd ed. – London : Longman Group UK Limited, 1994.

510. Fenna, A. Fiscal Equalization and Natural Resources in Federal Systems / A. Fenna // *Public Policy*. – 2011. – Vol. 6 (1/2). – P. 71–80.
511. Fenna, A. Dilemmas of Federalism and the Dynamics of the Australian Case / A. Fenna, R. Hollander // *Australian Journal of Public Administration*. – 2013. – Vol. 72, № 3. – P. 225.
512. Fenna, A. The Centralization of Australian Federalism 1901–2010: Measurement and Interpretation / A. Fenna // *Publius: The Journal of Federalism*. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 30–56.
513. Finn, P. Law and government in colonial Australia / P. Finn. – Melbourne : Oxford University press, 1987.
514. Fleiner, Th. Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons / Th. Fleiner // *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*. – Fribourg, 1996.
515. Forsey, E. Freedom and Order. Collected Essays / E. Forsey. – Toronto : Buffalo, 1984.
516. Franck, Thomas. Why Federations Fail? / Thomas Franck. – New York, 1968.
517. Franda, Marcus F. West Bengal and the Federalizing Process in India / Marcus F. Franda. – Princeton ; New Jersey : Princeton University Press, 1968.
518. Frey, B. S. Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland / B. S. Frey, I. Bohnet // *Publius*. – 1993. – Vol. 23, № 2. – P. 72, 73.
519. Friedman, L. M. A History of American Law / L. M. Friedman. – New York ; London : Simone Schuster, 1985. – 781 p.
520. Galligan, B. Federalism in Asia / B. Galligan // *Federalism in Asia* / ed. by Baogang He, Brian Galligan, Takashi Inoguchi. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2007. – P. 290–314.
521. Gamper, A. Federalism and Legal Unification in Austria / A. Gamper, B. A. Koch // *Federalism and Legal Unification in Austria // A Comparative Emperical Investigation of Twenty Systems*. – New York ; London : Springer, 2014.

522. Gerston, L. N. American Federalism. A Concise Introduction / L. N. Gerston. – Armonk ; New York, 2007.
523. Gerwarth, R. The Bismark myth: Weimar Germany and the Legacy of Iron Chancellor / R. Gerwarth. – Oxford : Clarendon Press, 2005.
524. Goelzhauser, G. The State of American Federalism: Policy Reversals and Partisan Perspectives on Intergovernmental Relations / G. Goelzhauser, S. Rose // Publius: The Journal of Federalism. – 2017. –Vol. 47, iss. 3. – P. 285–313.
525. Goyal, O. P. India. Government and Politics / O. P. Goyal. – New Delhi, 1977.
526. Gutlick, C. A. Austria: From Habsbury to Hiller / C. A. Gutlick. – Berkeley : University of Cal Pres, 1980.
527. Haffner, S. The Aiding Empire. Germany from Bismark to Hitter / S. Haffner. – New York, 1991.
528. Halberstam, D. Federalism and Legal Unification: Comparing Methods, Results and Explanations Across 20 systems / D. Halberstam, M. Reimann // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems. – New York ; London, 2014.
529. Halberstam, D. Federalism: Theory, Policy, Law / D. Halberstam // The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. – Oxford, 2013.
530. Henderson, W. O. The Rise of German Industrial Power, 1834–1914 / W. O. Henderson. – Berkeley, 1975.
531. Henig, J. R. Public policy and federalism: Issues in state and local politics / J. R. Henig. – New York : St. Martin's press, 1985.
532. Hesseltine, W. B. Lincoln and the War Governors / W. B. Hesseltine. – Gloucester : Mass, 1972.
533. Hicks, U. K. Federalism: Failure and Success: A Comparative Study / U. K. Hicks. – New York : Oxford University Press ; London : MacMillan Press, 1978.
534. Holborn, H. A. A History of Modern Germany, 1840–1945 / H. A. Holborn. – Princeton, 1982.

535. Holt, C. F. *The Role of State Government in the 19th Century American Economy, 1820–1902: A Quantities Study* / C. F. Holt. – New York, 1977.
536. Hoor, E. *Osterreich 1918–1938. Staat ohne Nation. Republik ohne Republikaner* / E. Hoor. – Wienu ; Munchen, 1966.
537. Hopkins, E. R. *Confederation at The Crossroads: the Canadian Constitution* / E. R. Hopkins. – Toronte, 1968.
538. *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structure Dynamics* / ed by J. Porier, C. Saunders, J. Kincaid. Oxford University Press, 2015.
539. Jain, M. P. *Some Aspects of Indian Federalism* / M. P. Jain // Max-Plank-Institut fur auslandishes offentliches Recht and Volkerrecht. – 1968. – P. 355–359.
540. Jayal, N. G. *Representing India: ethnic diversity and the governance of public institutions* / N. G. Jayal. – Basingstoke ; Palgrave mamillan ; New York, 2006.
541. Jellinek, G. *Die Lehre von Staatenverbindungen* / G. Jellinek. – Book Renaissans, 1882.
542. Johnson, J. W. *Historic US Court Cases. 1690–1990: An Encyclopedia* / J. W. Johnson. – New York ; London, 1992.
543. Kahn, J. *Federalism, democratization and the Rule of Law in Russia* / J. Kahn. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2002.
544. Kahn, J. *How Federal Is the Russian Federation?* / J. Kahn, A. Trochev, N. Balagan // *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems.* – New York ; London, 2014.
545. Kaiser, A. *Dynamic De/Centralization in Germany. 1949–2010* / A.Kaiser,S. Vogel // *Publius: The Journal of Federalism.* – 2019. –Vol. 49, iss. 1. – P. 84–111.
546. Keller, M. *Affairs of State. Public Life in Late 19th Century America* / M. Keller. – Cambridge ; London, 1977.
547. Kendle, J. *Federal Britan. A History* / J. Kendle. – London, 2004.

548. Kincaid, J. Dynamic De/Centralization in the United States, 1790–2010 / J. Kincaid // *Publius: The Journal of Federalism*. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 166–193.
549. King, P. *Federalism and Federation* / P. King. – Baltimore, 1982.
550. Kohli, A. B. *Councils of Ministers in India. 1947–1982* / A. B. Kohli. – New Delhi, 1988.
551. Korh, J. A. *Public Administration and Comparative Constitutionalism: The Case of Canadian Federalism* / J. A. Korh // *Public Administrationj Review*. – 1997. – Vol. 57, № 4.
552. Kumar, P. *Why is Our Constitution Centre Oriented* / P. Kumar // *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*. – 1983.
553. La Selva, S. V. *Federalism as a Way of Life: Reflections on the Canadian Experiment* / S. V. La Selva // *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*. – 1993. – June – July. – Vol. XXVI, № 2.
554. Laband, P. *Das Sta'trecht des deutschen Reiches* / P. Laband. – J. C. B. Mohr, 1876.
555. Laskar, A. *Dynamics of Indian Federalism. A Comprehensive Historical Review* / A. Laskar. – Notion press, 2015.
556. Laski, H. *The Obsolescence of Federalism* / H. Laski // *New Republic*. – 1939. – Vol. 98, № 367.
557. Lasser, W. *The Supreme Court in American Politics* / W. Lasser. – Chapel Hill ; London, 1988.
558. Le Roy, K. *Australia: The Evolution of a Constitution* / K. Le Roy, C. Saunders // *A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. I. Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries* / ed. by R. Blindenbacher, A. Ostien. – Montreal, 2005.
559. Leach, R. H. *American federalism* / R. H. Leach. – New York : W. W. Norton and company. Inc., 1970.

560. Lecours, André. *Dynamic De/Centralization in Canada. 1867–2010* / André Lecours // *Publius: The Journal of Federalism*. – 2019. – Vol. 49, iss. 1. – P. 57–83.

561. Lenaerts, K. *Constitutionalism and The Many Faces of Federalism* / K. Lenaerts // *American Journal of Comparative Law*. – 1990. – Vol. 38, № 205.

562. Lijphart, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* / A. Lijphart. – New Haven : Yale University Press, 1984.

563. Linder, W. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* / W. Linder. – New York : St. Martin's Press, 1994.

564. Livingston, W. S. *Federalism and constitutional change* / W. S. Livingston. – Oxford : At the Clarendon press, 1956.

565. Lüthy, H. *Vom Geist und Ungeist des Föderalismus* / H. Lüthy. – Zürich : Arche, 1971.

566. Macintyre, C. *Australia: A Quiet Revolution in the Balance of Power* / C. Macintyre, J. Williams // *A Global Dialogue on Federalism. Booklet Series. Vol. II. Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* / ed. by R. Blindenbacher, A. Ostein. – Montreal, 2005.

567. Majeed, A. *Regionalism: Developmental Tensions in India* / A. Majeed. – New Delhi : Cosmo, 1987.

568. Mallory, J. R. *The Five Faces of Federalilism* / J. R. Mallory // *Canadian Federalism: Myth of Reality* / ed. by J. P. Meekison. – Toronto, 1971.

569. Mallya, U. *Indian Parliament* / U. Mallya. – New Delhi, 1970.

570. Mander, A. E. *The Making of the Australians* / A. E. Mander. – Melbourne, 1958.

571. Manning, H. T. *British Colonial Government After American Revolution* / H. T. Manning. – London, 1963.

572. Maxeiner, J. R. *United States Federalism: Harmony Without Unity* / J. R. Maxeiner // *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. – New York ; London, 2014.

573. Melbourne, A. C. V. *Early Constitutional Development in Australia* / A. C. V. Melbourne. – St. Lucia : University of Queensland Press, 1963.
574. Merritt, D. *Three Faces of Federalism: Finding a Formula for the Future* / D. Merritt // *Vanderbilt Law Review*. – 1994. – № 5.
575. Mogi, S. *The problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory* / S. Mogi. – New York : Macmillan Co, 1931. – Vol. I.
576. Mohl, R. *Das deutsche Reichsstaatrecht* / R. Mohl. – Berlin, 1873.
577. Moorani, A. G. A. M. *Constitutional questions in India: the president, parliament and states* / A. G. A. M. Moorani. – New Delhi, 2002.
578. Morton, F. L. *The Effect of the Charter of Rights on Canadian Federalism* / F. L. Morton // *Publius*. – 1995. – Vol. 25, № 3.
579. Mosher, F. *Democracy and Public Service* / F. Mosher. – New York, 1982.
580. Murphy, A. *Belgium's Regional Divergence: Along The Road to Federation in Smith G. Federalism: The Multiethnic Challenge* / A. Murphy. – London, 1995.
581. Narang, A. S. *Federalism in India. Limitations and challenges* / A. S. Narang // *Indian Journal of Federal Studies*. – 2012. – Vol. XIII, № 2.
582. Neumann, V. *Federalism and Nationalism in Austro-Hungarian Monarchy: Aurel C. Popovici's Theory* / V. Neumann // *East European Politics and Societies*. – 2003. – Vol. 16, № 3.
583. Nugent, W. *Crossings. The Great Transatlantic Migrations, 1870–1914* / W. Nugent. – Bloomington ; Indianapolis, 1992.
584. Onuf, P. S. *Statehood and Union. A History of Northwest Ordinance* / P. S. Onuf. – Indianapolis, 1987.
585. Ostrom, E. *Size and Performance in a Federal System* / E. Ostrom // *Publius*. – 1976. – Vol. 6. – P. 33–74.
586. Palermo, F. *Comparative Federalism. Institutional arrangements and Case Law* / F. Palermo, K. Kössler. – Oxford : Hart Publishing, 2017.

587. Peters, W. A. *More Perfect Union. The Making of the US Constitution* / W. A. Peters. – New York, 1987.
588. Peterson, P. E. *The Price of Federalism* / P. E. Peterson. – Washington, D. C. : The brookings institution, 1995.
589. Peterson, P. E. *When Federalism Works* / P. E. Peterson, B. G. Rabe, K. K. Wong. – Washington, D. C. : the Brookings institution, 1986.
590. Popkin, W. D. *Statutes in Court. The History and Theory of Statutory Interpretations* / W. D. Popkin. –London, 1999.
591. Pritchett, H. *The Federal System in Constitutional Law* / H. Pritchett. – Englewood Cliffs, 1978.
592. Pulzer, P. *Germany, 1870–1945. Politics, State Formation and War* / P. Pulzer. – Oxford, 1997.
593. Ray, A. *Inter-Governmental relations in India. A study of Indian Federalism* / A. Ray. – London : Asia publishing house, 1966.
594. Reading, Don C. *New Deal Activity and the States, 1933–1939* / Don C. Reading // *Journal of Economic History*. – 1973. – Vol. 33. – P. 794, 795.
595. Riker, W. H. *Federalism: Origin, Operation and Significance*/ W. H. Riker. – Boston : Little, Brown and Company, 1964.
596. Ritaine, E. C. *Federalism and Legal Unification in Switzerland* / E. C. Ritaine, A. S. Papeil // *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. – New York ; London, 2014.
597. Rosenfeld, M. *Introduction* / M. Rosenfeld, A. Sajò // *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* / ed. by M. Rosenfeld, A. Sajò. – Oxford, 2013.
598. Roslyn, R. *One Destiny! The Federation Story – How Australia Became A Nation* / R. Roslyn, Ph. Chubb. – Maryborough, Victoria : Penguin books, 1998.
599. Ross, C. *Local Politics and Democratization in Russia* / C. Ross. – London ; New York : Routledgs, 2010.
600. Rufus, Davis S.. *The federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning* / Davis S. Rufus. – Berkeley : University of California Press, 1978.

601. Russel, P. H. *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?* / P. H. Russel. – Third ed. – Toronto, 2004.
602. Rutland, R. A. *The American Solutions: Origins of the Constitution* / R. A. Rutland. – Washington, 1987.
603. Saunders, C. *The Australian Federation: A Story of the Centralization of Power* / C. Saunders, M. Foster // *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems.* – New York ; London, 2014.
604. Sawyer, G. *Modern federalism* / G. Sawyer. – 2nd ed. – Carlton : Pitman, 1976.
605. Schlesinger, R. *Federalism in Central and Eastern Europe* / R. Schlesinger. – London, 1945.
606. Scott, F. *Essays on Constitution. Aspects of Canadian Law and Politics* / F. Scott. – Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press, 1987.
607. Sharman, G. G. *Parliamentary federations and limited government: constitutional design and redesign in Australia and Canada* / G. G. Sharman. – 1990.
608. Singh, A. K. *Dynamic De/Centralization in India, 1950–2010* / A. K. Singh // *Publius: The Journal of Federalism.* – 2019. –Vol. 49, iss. 1. – P. 112–137.
609. Smiley, D. V. *The Federal Condition in Canada* / D. V. Smiley. – Toronto, 1987.
610. Stein, M. *Federal Political Systems and Federal Societies* / M. Stein // *Canadian Federalism: Myth or Reality? Second edition* / ed. by J. P. Meekison. – Toronto, 1971.
611. Stewart, W. H. *Concepts of federalism* / W. H. Stewart. –New York ; London : University press of America, 1984.
612. Stoljarov, M. V. *Federalism and the Dictatorship of Power in Russia* / M. V. Stoljarov. – London : Routledg, 2003.
613. Studenski, P. *Financial History of the US* / P. Studenski, H. E. Krooss. – New York, 1951.

614. Suval, S. Electoral Politics in Wilhemine Germany / S. Suval. – Chapel Hill ; London, 1985.
615. Takhau, M. K. B. The Whiskey Rebellion in Kentucky: A Forgotten Episode of Civil Disobedience / M. K. B. Takhau // The New American Nation. 1775–1820. Vol. 7. – New York ; London, 1991.
616. Trainor, L. British Imperialism and Australian Nationalism: Manipulation, conflict and compromise in the late nineteenth century / L. Trainor. – Cambridge : Cambridge University press, 1994.
617. Urofsky, M. I. March of Liberty. A Constitutional History of the US. Vol. 2 / M. I. Urofsky, P. A. Finkelman. – New York ; Oxford, 2002.
618. Usteri, M. Theorie des Bundesstaates / M. Usteri. – Zurich : Polygraphischer Verlag, 1954.
619. Vanberg, Y. The Politics of Constitutional Review in Germany.– Cambridge:Cambridge University Press,2005.–195 P.
620. Vatter A. Swiss Federalism.The Transformation of a Federal Model. London : Routledge, 2018. – 304 p.
621. Verney, D. V. Federalism, federative systems and federations: The United States, Canada and India / D. V. Verney // The Journal of Federalism. – 1995.– Vol. 25 (2). – P. 81–97.
622. Waite, P. B. The life and times of Confederation, 1864–1867: politics, newspapers, and the union of British North America / P. B. Waite. – 2nd ed., with corrections. – Toronto, 1962.
623. Walker, D. B. The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington / D. B. Walker. – Chatham : Chatham House Publishers, 1995.
624. Walland, G. Wer regiert Osterreich? / G. Walland. – Hanburg : Knaus.
625. Walter, R. Grundrib das Österreischen Bundesverfassungsrechts / R. Walter, H. Mayer. – Wien, 1980.
626. Ward, J. M. Earl Gray and the Australian Colonies 1846–1857. A Study of Self-Government and Self-Interest / J. M. Ward. – Melbourne : Melb. University Press, 1958.

627. Warner, B. Fractured, fragmented federalism: A study in fracking regulatory policy / B. Warner, J. Shapiro // *Publius*. – 2013. – Vol. 43 (3). – P. 474–496.

628. Warner, D. F. The Idea of Continental Union. Agitation for Annexation of Canada to the US. 1849–1893 / D. F. Warner. – Lexington : University of Kentucky Press, 1960.

629. Watts, R. L. Comparing Federal Systems / R. L. Watts. – 2nd ed. – Montreal : McGill. Queen's University Press, 1999.

630. Wheare, K. C. Some Prerequisites of Federal Government / K. C. Wheare // *Canadian Federalism: Myth of Reality? Second Edition* / ed. by J. P. Meekison. – Toronto, 1971.

631. Wheare, C. Federal Government / C. Wheare. – Oxford ; Oxford University Press, 1946.

632. White, L. D. The Jeffersonians. A Study in Administrative History. 1801–1829 / L. D. White. – New York, 1951.

633. White, L. D. The Republican Era: 1869–1901 / L. D. White. – New York, 1958.

634. Whitelaw, W. Menzies. Reconstructing the Quebec Conference / W. Whitelaw // *The Canadian Historical Review*. – 1938. – Vol. XIX, № 2. – P. 123–137.

VII. Авторефераты и диссертации

635. Авраменко, С. Л. Швейцарский федерализм : дис. ... канд. юрид. наук / Авраменко С. Л. – Москва, 2002.

636. Авчухова, А. А. Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции : дис. ... канд. полит. наук / Авчухова А. А. – Москва, 2006.

637. Азаров, М. Ю. Проблемы взаимоотношений федерации и штатов в США на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Ю. Азаров. – Москва, 2006.

638. Алферова, Е. С. Отфедерализмак деволюции: трансформация Британской Империи: 1884–1921 гг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Алферова Е. С. – Владимир, 2007.

639. Баев, В. Г. Генезис и развитиегерманскогоконституционализма в начале XIX – первой трети XX в : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Баев В. Г. – Москва, 2000.

640. Баньковский, А. Е. Принципы единства и субсидиарности организации государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Баньковский А. Е. – Барнаул, 2013.

641. Барышников, Е. Н. Причины и условия развития федерализма в странах мира: Конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Барышников Е. Н. – Тюмень, 2002.

642. Бегаева, А. Х. Бельгийский федерализм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бегаева А. Х. – Москва, 2008.

643. Белодед, А. Ю. Территориальная автономия в российском государстве: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Белодед А. Ю. – Москва, 2010.

644. Богатчикова, К. С. Соотношение конституционно-правовых и этнополитических аспектов федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Богатчикова К. С. – Москва, 2005.

645. Бурбина, Ю. В. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бурбина Ю. В. – Санкт-Петербург, 2010.

646. Бурнасов, А. С. Эволюция системы федеративных отношений в современной Германии:конец XX – начало XXI вв. : дис. ... канд. истори. наук / А. С. Бурнасов. – Екатеринбург, 2007.

647. Васильев, В. И. Современныйгерманскийфедерализм: Политические реалии и проблемы развития : дис. ... д-ра полит. наук / Васильев В. И. –Москва, 2001.

648. Волков, П. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма: федеративные властеотношения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Волков П. В. – Нижний Новгород, 2004.

649. Галиуллин, М. З. Становление федеративной системы постколониальной Индии: 50–70-е гг. XX в : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Галиуллин М. З. – Казань, 2007.

650. Гаранжа, А. П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гаранжа А. П. – Челябинск, 2009.

651. Глигич-Золотарева, М. В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Глигич-Золотарева М. В. – Тюмень, 2009.

652. Грачев, Н. И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Грачев Н. И. – Волгоград, 2009.

653. Гуськов, А. Я. Конституционное развитие Австралии (1788–1981 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Гуськов А. Я. – Москва, 1982.

654. Дегтев, Г. В. Современный российский федерализм: Особенности правового статуса и основные направления его совершенствования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дегтев Г. В. – Москва, 2003.

655. Денека, И. М. Канадский федерализм в контексте взаимоотношений федерального центра и провинций : дис. ... канд. юрид. наук / Денека И. М. – Москва, 2004.

656. Деханов, С. А. Бундестаг и Бундесрат. ФРГ (историко-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук / Деханов С. А. – Москва, 1995.

657. Добрынин, Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Добрынин Н. М. – Тюмень, 2004.

658. Дорохин, С. М. Национально-государственные образования в системе российского федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Дорохин С. М. – Москва, 2005.

659. Енгибарян, В. Р. Федерализм в современном мире: правовой статус и основные черты : дис. ... канд. юрид. наук / Енгибарян В. Р. – Москва, 2000.

660. Заикин, В. В. Особенности возникновения и развития государственного устройства Индии: Историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Заикин В. В. – Ставрополь, 2001.

661. Заметина, Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Заметина Т. В. – Саратов, 2010.

662. Знаменщиков, Р. В. Принципы федерализма в России и Германии: Сравнительное конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Знаменщиков Р. В. – Тюмень, 2003.

663. Ившина, И. М. Становление и развитие канадского федерализма : дис. ... канд. юрид. наук / Ившина И. М. – Санкт-Петербург, 2004.

664. Калина, В. Ф. Правовое регулирование федеративных отношений в России в контексте развития мирового федерализма: Теоретический и историко-правовой аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Калина В. Ф. – Москва, 2004.

665. Караулова, К. В. Сравнительный анализ процессов развития федерализма в России и Германии : дис. ... канд. полит. наук / Караулова К. В. – Москва, 2003.

666. Кастель, Е. Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849–1990 гг.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Кастель Е. Р. – Екатеринбург, 1995.

667. Ким, Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития: теоретико-методологические основы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ким Ю. В. – Барнаул, 2009.

668. Кистринова, О. В. Самостоятельность территориально государственных единиц России: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кистринова О. В. – Москва, 2009.

669. Клемин, А. В. Принципы федерализма в формировании наднациональных организаций: На примере Европейского Союза : дис. ... д-ра юрид. наук / Клемин А. В. – Казань, 2005.

670. Кодан, С. В. Юридическая политика Российского государства 1800-1850-е гг. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Кодан С. В. – Москва, 2004.

671. Козак, Е. С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Козак Е. С. – Москва, 2011.

672. Комлева, Ю. Е. Государственно-политическая организация Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма» : дис. ... канд. ист. Наук / Комлева Ю. Е. – Екатеринбург, 2005.

673. Конев, Ф. Ф. Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Конев Ф. Ф. – Москва, 2004.

674. Кочерга, А. В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кочерга А. В. – Москва, 2008.

675. Кремянская, Е. А. Проблемы и перспективы развития федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кремянская Е. А. – Москва, 2003.

676. Кубанова, М. Н. Внутренняя политика Швейцарии в период наполеоновских войн : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Кубанова М. Н. – Москва, 1997.

677. Левакин, И. В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Левакин И. В. – Москва, 2003.

678. Левитанус, Б. А. Идея федерализма в русской политической и правовой мысли второй половины XIX – начала XX веков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Левитанус Б. А. – Санкт-Петербург, 2004.

679. Мелкумов, А. А. Канадский федерализм: Концептуальный аспект : дис. ... д-ра полит. наук / Мелкумов А. А. – Москва, 2003.

680. Мещерякова, О. Н. Наднациональность в праве европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Мещерякова О. Н. – Москва, 2010.

681. Мирзоев, М. Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Мирзоев М. Г. – Москва, 2016.

682. Михайлова, М. Ю. Институт федерального вмешательства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук / Михайлова М. Ю. – Москва, 2005.

683. Мочалов, А. Н. Сравнительное конституционно-правовое исследование федеративных систем Российской Федерации и Австралийского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Мочалов А. Н. – Екатеринбург, 2009.

684. Нарутто, С. В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Нарутто С. В. – Москва, 2002.

685. Насырова, Л. Ф. Особенности государственного устройства и правового статуса субъектов федерации в Бельгии : дис. ... канд. юрид. наук / Насырова Л. Ф. – Москва, 2005.

686. Нуриев, А. Д. Вопросы федерализма в России: теория, история и правовая практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нуриев А. Д. – Краснодар, 2009.

687. Озерскис, А. П. Система правосудия в Германии в условиях «имперского федерализма»: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Озерскис А. П. – Санкт-Петербург, 2008.

688. Осипян, С. А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Осипян С. А. – Москва, 2006.

689. Панкевич, Н. В. Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Панкевич Н. В. – Пермь, 2005. – 198 с.

690. Пахомов, В. Г. Идеи федерализма в истории политико-правовой мысли России: Конец XVIII–XX вв : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Пахомов В. Г. – Москва, 2003.

691. Пилипенко, Ю. С. Судебная система Швейцарии : дис. ... канд. юрид. наук / Пилипенко Ю. С. – Москва, 2001.

692. Пономаренко, Г. Н. Партийно-политическая борьба в Конгрессе США по вопросам федерализма в период президентства Э. Джексона, 1829–1837 гг. : дис. ... канд. ист. наук / Пономаренко Г. Н. – Нижний Новгород, 2003.

693. Прокопьев, А. Е. Федерализм: анализ правовых теорий и опыта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Прокопьев А. Е. – Москва, 2003.

694. Прохоров, А. В. Федерализм как форма территориальной организации власти в правовом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Прохоров А. В. – Москва, 2008.

695. Пчелинцева, И. В. Теоретико-правовые основы развития современного российского федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пчелинцева И. В. – Санкт-Петербург, 2012. – 20 с.

696. Родионов, А. Б. Элементы теории федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Родионов А. Б. – Тамбов, 2006.

697. Ромайкин, И. А. Федеративные государства и организация высшей государственной власти (теоретический анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ромайкин И. А. – Саранск, 2018.

698. Савин, В. И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации российского федерализма конца XX – начала XXI вв.: конституционно-правовой опыт развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Савин В. И. – Ростов-на-Дону, 2007.

699. Саленко, А. В. Федерализм в России и Германии: Сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Саленко А. В. – Санкт-Петербург, 2002.

700. Севостьянов, П. И. Основные модели современного федерализма: Компаративный анализ: дис. ... канд. полит. наук / Севостьянов П. И. – Москва, 2003.

701. Серегин, А. В. Форма государственного устройства (вопросы теории) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Серегин А. В. – Москва, 2014.

702. Сидоров, О. А. Судебный федерализм США: история и современность: Клаузула о торговле : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Сидоров О. А. – Йошкар-Ола, 2007.

703. Симаева, Е. П. Акт о Британской Северной Америке 1867 г. в правовой системе Канады : дис. ... канд. юрид. наук / Симаева Е. П. – Волгоград, 2006.

704. Смирнова, В. В. Субъект федеративных отношений в условиях смешанного федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Смирнова В. В. – Красноярск, 2003.

705. Соколов, Д. В. Истоки теории и истории североамериканского федерализма : дис. ... канд. полит. наук / Соколов Д. В. – Москва, 2001.

706. Соломонова, С. А. Швейцарская Конституция: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Соломонова С. А. – Санкт-Петербург, 2007.

707. Субботин, О. Г. Трансформация веймарской модели федерализма в Германии (ноябрь 1918-февраль 1934) : автореф. дис. ... доктора. истор. наук / О. Г. Субботин. – Минск, 2015.

708. Субботин, О. Г. Становление основ федерализма в Веймарской республике, 1919–1923 гг. : дис. ... канд. ист. наук / Субботин О. Г. – Минск, 2000.

709. Тимашова, Т. Н. Современные проблемы канадского федерализма : дис. ... канд. юрид. наук / Тимашова Т. Н. – Москва, 2001.

710. Тихонов, М. С. Экономические основы американского федерализма: Конституционно-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Тихонов М. С. – Москва, 2002.

711. Толстик, О. В. Юридические механизмы трансформации политической системы и государства в условиях российского федерализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Толстик О. В. – Москва, 2008.

712. Трикоз, Е. Н. Эволюция системы источников и основных институтов уголовного права Австралии в XIX–XX вв : дис. ... канд. юрид. наук / Трикоз Е. Н. – Москва, 2002.

713. Тэпс, Д. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Тэпс Д. – Санкт-Петербург, 2005.

714. Хованских, А. Ю. Принцип федерализма в российском праве: историко- и теоретико-правовой аспект: 1917–1991 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Хованских А. Ю. – Самара, 2006.

715. Ходатенко, Е. Н. Конституция Индии и ее роль в становлении и эволюции индийской государственности : дис. ... канд. ист. наук / Ходатенко Е. Н. – Москва, 2000.

716. Чурбаков, А. В. Канадская Конституция и судебный федерализм: дис. ... канд. юрид. наук / Чурбаков А. В. – Санкт-Петербург, 2000.

717. Штукин, В. В. Федеративная функция современного государства: сравнительный анализ российского и германского опыта : дис. ... канд. юрид. наук / Штукин В. В. – Москва, 2002.

718. Ярыгина, Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма: На примере Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ярыгина Ю. В. – Москва, 2001.

VIII. Интернет-ресурсы

719. Закон против общественно опасных устремлений социал-демократии (Германия, 21 октября 1878). –

URL:<http://illuminats.ru/component/content/article/18-2009-10-22-17-04-55/434-act-against-socially-dangerous-aspirations-of-social-democracy>

720. Сайт мигрантов Непала. –

URL:<http://www.madhesiyouth.com/political/the-marginalized-groups-and-federalism-in-nepal>

721. Высокий суд Австралии дело *Common wealth v Tasmania* (“Tasmanian Dam case”) [1983] HCA 21; (1983) 158 CLR 1 (1 July 1983). – URL: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1983/21.html>

722. Совет австралийских правительств. – URL: http://www.coag.gov.au/about_coag

723. Oxford University Press. – URL: <https://academic.oup.com/publius/article/49/1/138/4259427>

724. Alexander Hamilton: A Resource Guide. – URL: <https://www.loc.gov/rr/program/bib/hamilton/memory.html>

725. Агентство политических новостей. Бельгия как лаборатория для «Европы регионов». – URL: <http://www.apn.ru/publications/article21243.htm>

726. Democratization and Containing Ethnic Conflicts in Transitional Myanmar: A Study through Federalism Typologies and Models. – URL: http://www.burmalibrary.org/docs21/Transition/Preecharuch-2015_Democratization_and_Containing_Ethnic_Conflicts_in_Transitional_Myanmar,_A_Study_through_Federalism_Typologies_and_Models.pdf

727. Дебаты Хейн-Вебстер. – URL: <http://jmisc.net/hwdebate.htm>

728. Church, C. Switzerland: Historical Dynamics and Contemporary Realities / C. Church, P. Dardanelli. – URL: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Europe/church_and_dardanelli.pdf

729. Путин запустил слияние российских регионов. – URL: <https://ura.news/articles/1036282738> (дата обращения: 27.08.2021).

730. Государственный Совет РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council> (дата обращения: 30.04.2020).

731. Abraham Lincoln first inaugural address. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Abraham_Lincoln%27s_first_inaugural_address (дата обращения: 23.01.2019).

732. Act of the Union, 1840. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Act_of_Union_1840 (дата обращения: 24.01.2019).

733. Charlottetown Conference. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Charlottetown_Conference (дата обращения: 01.02.2019)

734. First Quebec Conference. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/First_Quebec_Conference (дата обращения: 01.02.2019).

735. British North American Act, 1871. – URL: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=3503&context=rs> (дата обращения: 22.03.2020).

736. The Statute of Westminster, 1931. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Statute_of_Westminster_1931 (дата обращения: 17.04.2021).

737. Charter of Virginia, 1606. – URL: https://en.wikisource.org/wiki/Charter_of_Virginia,_1606 (дата обращения: 25.06.2021).

738. Cambridge Agreement. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Cambridge_Agreement (дата обращения: 25.06.2021).

739. Boston Port Act. – URL: https://en.wikisource.org/wiki/Boston_Port_Act (дата обращения: 15.01.2019).

740. Massachussets government act – URL: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/mass_gov_act.asp (дата обращения: 15.01.2019).

741. Administration of Justice Act 1774. – URL: http://avalon.law.yale.edu/18thcentury/admin_of_justice_act.asp (дата обращения: 15.01.2019).

742. Quebec Act of 1774. – URL: <http://eco.canadiana.ca/view/oocihm.48786/31?r=0&s=1> (дата обращения: 15.01.2019).

743. Declaration_and_Resolves_of_the_First_Continental_Congress. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_and_Resolves_of_the_First_Continental_Congress (датаобращения: 15.01.2019).

744. Olive Branch Petition. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Olive_Branch_Petition (датаобращения: 15.01.2019).

745. Prohibitory Act. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Prohibitory_Act (датаобращения: 24.01.2019).

746. Common Sense (pamphlet). – URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Common_Sense_\(pamphlet\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Common_Sense_(pamphlet)) (датаобращения: 24.01.2019).

747. United States presidential election of 1788. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1788%E2%80%931789_United_States_presidential_election (датаобращения: 16.01.2019).

748. First United States Congress. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/1st_United_States_Congress#Party_summary (датаобращения: 16.01.2019).

749. Hamilton A. First Report on Public Credit. January 14, 1790; Hamilton A. Second Report on Public Credit. December 13, 1790; Hamilton A. Report on a National Bank. December 13, 1790; Hamilton A. Report on Manufactures. December 5, 1791. – URL: <https://www.loc.gov/rr/program/bib/hamilton/memory.html> (датаобращения: 17.01.2018).

750. Hartford Convention. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Hartford_Convention (датаобращения: 18.01.2019).

ПРИЛОЖЕНИЕ**КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ (ПРОЕКТ)****Введение**

Федеративные отношения как одна из наиболее деликатных тем государственного общежития получают в XXI в. дополнительный импульс к своему развитию. Усилившаяся в мире после финансово-экономического кризиса 2008 г. международная турбулентность сигнализирует не только о начавшейся перестройке мировой политической системы, но и о трансформации современного государства. Мир становится менее сбалансированным, менее устойчивым, и эта неустойчивость проецируется на сферу государства и права.

Государствоведы и юристы нашей страны, хорошо осознавая ответственность момента, вновь обращаются к теме российского федерализма и межнациональных отношений. При этом они опираются на предложения и документы, которые были озвучены руководством страны в последние годы:

– Указ Президента РФ «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации» от 19.12.2012;

– Указ Президента РФ №204 от 07. 05. 2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

– стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям в Ханты-Мансийске 26.10.2018;

– «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31.10.2018;

– Распоряжение Правительства РФ № 207-р от 13.02.2019 «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. от 31.08.2019);

– Распоряжение Правительства РФ № 1945-р от 31.08.2019 «О внесении изменений в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

– Распоряжение Правительства РФ № 3227-рот 27.12.2019 «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

– Послание Президента Владимира Путина Федеративному Собранию от 15.01.2020.

В Пензенском государственном университете при участии Саратовского филиала Института государства и права РАН с 2014 г. проводятся интенсивные историко-государствоведческие исследования по проблемам федерализма. Состоялись всероссийские научные конференции, опубликованы монографии, энциклопедические словари, читается лекционный спецкурс для магистрантов. За разработку федералистской проблематики взялись аспиранты. Все это говорит о том, что накапливается некая критическая масса в исследованиях, которая позволяет перейти к стадиям концептуальных обобщений.

I. Мировой опыт развития федеративных отношений

Федеративные отношения, т.е. взаимоотношения между федеративным центром и государствоподобными, автономными субъектами – это продукт конкретной исторической эпохи и определенной стадии развития общества. Было бы ошибкой искать и находить их в доиндустриальных социумах, когда не существовало ни материальных и организационных условий, ни потребностей в сложных государственных конструкциях. Возникновение федеративных отношений связано с эпохой модернизации, стартовавшей в конце XVIII в. после Американской и Французской революций, разбудивших инициативу масс и создавших заинтересованность граждан в делах общества. Изобретение паровой машины в 1780-е гг. способствовало кардинальному накоплению материальных ресурсов, которые могли теперь в значительных объемах направляться как на развитие государственного механизма, так и на благосостояние членов общества, обретших гражданское самосознание.

Первые федерации возникли в первопоселенческих социумах, не имевших жестких бюрократических структур и открытых для управленческих экспериментов. В бывших колониях легче было решать вопрос о двухуровневой организации власти – на базе федерального центра и субъектов, которые первоначально имели автономные, непересекающиеся полномочия. Эта разновидность федерализма получила наименование «дуалистического».

США, обладавшие наиболее благоприятными геополитическими и социально-экономическими условиями, в конце XVIII в. стали первым федеративным государством, причем первоначально достаточно рыхлым, с весьма скромным государственным аппаратом и постоянно передвигавшейся на запад границей поселений.

В нем все остаточные полномочия были зарезервированы за субъектами. В XIX в. федерации возникли в бывших испанских колониях, освободившихся

от колониальной зависимости (Аргентина, Мексика, Венесуэла, Бразилия). С благословения британской метрополии канадские и австралийские колонии объединились в федеративные доминионы. В плотнозаселенной и конфликтной Европе, где государства-соседи ревностно наблюдали друг за другом и во многих случаях препятствовали национально-государственному развитию, первыми федерациями стали Швейцария и Германия. Швейцария с ее традициями кантонально-общинных отношений воплотила децентрализованную разновидность федерации. Германия, объединившая вокруг Пруссии многочисленные небольшие немецкие государства, культивировала более централизованную административную федерацию, в которой выполнение многих функций центральной власти было делегировано органам субъектов.

XX в. был отмечен централизацией федераций в разных частях света. В Австрии, где конфликт между социал-демократической столицей и консервативно настроенными провинциями не позволял построить унитарное государство, в федеративных отношениях безусловно доминировал центр.

Полиэтничная и поликонфессиональная Индия после вынужденного ухода британских колонизаторов и выделения из нее части мусульманских анклавов, создавших свое собственное государство Пакистана, сформировалась в виде высокоцентрализованной федерации.

Этот центристский общемировой тренд не был случайностью. По мере сверхбыстрого развития механизма современного государства, усиления его этатизации во второй половине XX в. центральные органы власти все больше были вынуждены на себя брать, если не командные, то координирующие функции по распределению финансовых ресурсов. Утвердилась практика **кооперативного федерализма**, т.е. субъекты в обмен на помощь из центра вынуждены соглашаться с его правилами игры.

Однако диалектика общественной жизни такова, что доминирование одной какой-то тенденции порождает со временем контртенденцию: усиленная централизация стимулирует сдерживающую ее децентрализацию, частичное

восполнение прав регионов. С конца XX в. начинают говорить о **конкурентном федерализме**, когда субъекты федерации интенсивно конкурируют друг с другом и ищут разные источники финансирования, стремясь снизить свою зависимость федерального центра. Яркий современный пример тому – Федеративная Республика Германия, изменившая направление развития с кооперативного на конкурентный федерализм. Более того, в США даже упоминают о некоем фрагментационном федерализме в условиях острейшей культурно-политической поляризации накануне и после президентских выборов 2016 г. В свою очередь Швейцария ориентируется в настоящее время на построение так называемого «солидарного федерализма».

Последовательная смена стадий федерализма – от дуалистического к кооперативному и конкурентному – некая тенденция, которая объяснима с позиций динамики развития современного государства, но ее не следует воспринимать как догму. Как правило, в настоящий момент в развитых федерациях происходит соревнование идей кооперативного и конкурентного федерализма, и это побуждает нас предположить, что в развитии федеративных государств присутствует больше индивидуальных черт, чем общих закономерностей.

Оптимальное описание этого синтеза уникального и закономерного дают модели федерализма, составляемые для каждой страны. Каждая такая модель включает исходные факторы, повлиявшие на процесс федерализации (геополитические, военно-политические, социально-экономические, этноконфессиональные, идеологические), тип федерализма и этапы его развития (схема 1).

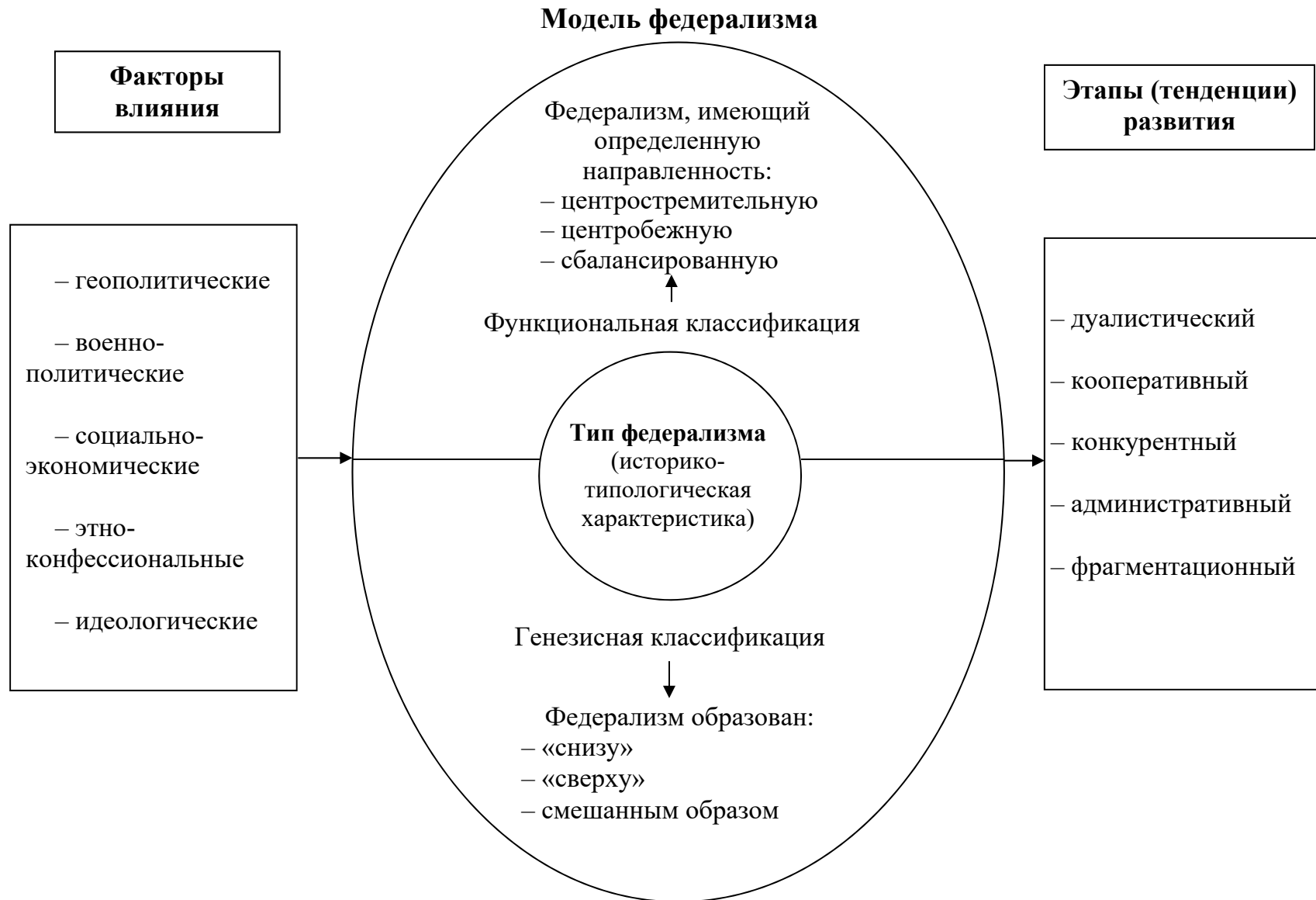
Сравнение моделей разных стран по отдельным элементам и в целом дает понимание сложности процессов государственного развития, недопустимости однозначных оценок.

Для каждой страны подходит «свой федерализм» с конкретным набором свойств и уровнем централизации, спецификой взаимоотношений между

центром и субъектами, и коррекция модели целесообразна лишь в пределах допустимого коридора возможностей.

В целом, однако, следует констатировать, что «для большинства современных федераций (США, Германия, Швейцария, Австрия и др.) характерна усиливающаяся централизация функций государственной власти, нежели их децентрализация. Она выражается в постепенном вытеснении права субъектов федеральным правом по предметам совместного ведения. Параллельно происходит неуклонное сужение сферы их собственного правового регулирования за счет расширения практики вторжения в нее федерального законодательства»¹.

¹ Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 133.



II. Российский федерализм как государственно-правовое и цивилизационное явление

Российский федерализм – это закономерный итог многовекового развития российской цивилизации. Славянские племена, расселившиеся в степной и лесостепной зоне, в близости удобнорасположенных, взаимосвязанных рек и международных торговых путей, получили относительную хозяйственную выгоду и относительную безопасность от данного положения.

Разумеется, геостратегические преимущества славян не были абсолютными и постоянными. Славяне степных и лесостепных пространств, концентрировавшиеся вокруг Киева, были более уязвимы для вражеских нашествий, чем их сородичи на севере. При этом все славяне испытали последствия татаро-монгольского нашествия, но жители лесных территорий оправились от него быстрее и смогли сформировать ядро сильного централизованного государства вокруг Москвы.

Несомненно, что ключевую роль в формировании Российского государства сыграли два цивилизационных фактора – византийский и золотоордынский. Россия, восприняв православие в конце X в., изначально находилась под мощным религиозно-культурным влиянием Византии и после ее гибели взяла на вооружение теорию «Москва – Третий Рим». Если византийская традиция оказывала в большей степени воздействие на сферу духовной жизни, то два века татаро-монгольского ига повлияли на организацию государственной власти (в том числе на военную и фискальную системы, посольские обычаи).

Отсутствие сильных врагов по периметру границ и наличие слабонаселенных соседних территорий способствовали эффективной экспансии Московской Руси (прежде всего в восточном и южном направлениях). Сочетание форм мирной, крестьянско-казацкой и военной колонизации приводит к беспрецедентному росту государства, которое

оказывается по своей структуре многосоставным. Его разнообразные по своему статусу элементы образуют мультиэтническое и многоконфессиональное начало, в составе которого славянское ядро доминирует, насчитывая 84 млн человек (по данным переписи 1897 г.) при населении России 125 млн человек. Причем остальные три ведущие этнические группы были относительно невелики – от 4 до 8 млн каждая. 69 % подданных императора составляли православные. Мусульмане, католики, иудеи – соответственно 11, 9,4 %.

Жители Российской империи имели различный уровень развитости и стремлений. Некоторые из них были готовы бороться за свою полную независимость, другие предпочитали автономию, третьи были безразличны к своему статусу и хотели сохранить то, что у них было.

И тем не менее на рубеже XIX–XX вв., хотя «революционная и либеральная общественность не отвергала принцип федерализма в качестве основы будущего территориально-государственного устройства российской государственности, но ни в программных документах, ни в партийной публицистике нельзя найти детальной разработки федеративных начал»¹. Имелись лишь самые скромные упоминания. Из 16 крупнейших общероссийских партий только две высказывались за создание в России автономии, две говорят о введении федеративных основ. Лозунги федерализма выдвигались более активно общественными организациями окраинных областей (Финляндии, Латвии, Армении, Азербайджана, Украины, Белоруссии)².

Первая русская революция 1905–1907 гг., продемонстрировав подданным известное ослабление царизма, вызвала у них активизацию националистических чувств и привела к представительству

¹ Иванов А. М., Плотников А. А., Курилкина О. А. Генезис федеративных отношений в современной России : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 84.

² Шульженко Ю. Л. Из истории федерации в России (монархический период). М., 2005. С. 78, 80, 81.

в Государственной Думе отдельных националистических партий. Однако и тогда власти империи не были готовы к федерализации. Они лишь приспособливали управление населением к местной специфике¹. При этом Российская империя не была «тюрьмой народов». «Федерализация России большевиками стала возможной и даже необходимой именно на основе фундаментальной "подготовительной" работы царского правительства, стремившегося к русификации окраин, но одновременно сохранявшего национальные традиции, религиозные и правовые ценности народов, входивших в Русское государство»². Между тем превратности Первой мировой войны, Февральская и Октябрьская революции 1917 г. спровоцировали кризис прежней государственно-территориальной модели. Ее замена военно-политическим союзом советских республик и областей в годы Гражданской войны стала ситуационным экспромтом, что потребовало конструирование более продуманной формы государственного общежития в мирное время.

План И. В. Сталина об объединении территориальных единиц вокруг самого крупного и развитого территориального массива – России, был логичен и в стратегическом отношении адекватен. Однако в условиях неустойчивого внутривнутриполитического положения и трудности НЭПа лидеру большевиков В. И. Ленину более уместной показалась концепция федеративного союза равноправных республик. И. В. Сталин был вынужден согласиться с этой позицией, которая, между прочим, предусматривала и свободу выхода из союза объединившихся республик, что противоречило мировой практике. В то же время подобный подход органично вписывался в интернациональную доктрину марксизма-ленинизма, которой были чужды любые национальные предрассудки ввиду того, что с точки зрения коммунистической теории, деление общества на классы гораздо важнее

¹ Бахлов И. В. Имперский компонент в территориальной системе России: эволюционный подход. Саранск, 2008. С. 76–83.

²Синюков В. Н. Российская правовая система. М., 2010.

национальной дифференциации¹. Для молодой советской республики автоматически открывались границы для всестороннего международного сотрудничества с другими коммунистическими государствами².

СССР, оформленный 30 декабря 1922 г. на I Съезде Советов СССР, стал не просто обычной высокоцентрализованной федерацией, а союзным государством, прошедшим идеологическое тестирование своей государственной конструкции на соответствие концепциям самоопределений наций и пролетарской солидарности³, причем федеративные отношения в этом государстве не оставались статичными, а совершенствовались. Было бы неверным строить этапы в развитии советско-российского федерализма исходя из хронологических дат правления лидеров страны, как это делает В. В. Гайдук⁴. Ведь на логику его изменения влияли не только субъективные обстоятельства, но и объективные факторы (схема 2).

Имея жесткий центростремительный вектор, он до начала 1990-х гг. прошел следующие стадии:

1) этап организационной адаптации в 1920-е гг., когда полномочия субъектов и центра были в известной мере автономны друг от друга и время от времени в отдельных субъектах возникали сепаратистские уклоны;

2) этап жесткого администрирования в 1930–1960-е гг., подкрепляемые в том числе в 1930-е – 1953 гг. массовыми репрессиями.

Этап выдвижения концепции советского народа как новой исторической общности людей в 1970–1980-е гг., которая, увы, подменяла реальные проблемы комплиментарными пропагандистскими штампами.

¹Биндер М. А. Новая Конституция СССР и некоторые вопросы теории советского федерализма // Конституционные основы государственного строительства в развитом социалистическом обществе. М. : Наука, 1980. С. 41.

² Гаврилов Р. В. Исторические предпосылки федеративного устройства современной России // Вестник ННГУ. 2016. № 1. С. 116–119.

³ Гуляков А. Д. Формирование федеративных отношений в государстве (сравнительный анализ на примере США и СССР) // Сравнительный федерализм. Ежегодник. Пенза, 2018. С. 11.

⁴Гайдук В. В. Институт федерализма: политико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2008. С. 34–35.

Усиление негативных тенденций в социально-экономическом и политическом развитии страны на рубеже 1970–1980-х гг., получивших наименование «эпоха застоя», безусловно, повлияло на федеративные отношения, привело к падению авторитета официальной власти, диспропорциональному увеличению материальных и властных возможностей национальных элит и, в конечном счете, к росту скрытого национализма и сепаратизма. Стало сокращаться число русских в союзных республиках в результате их вытеснения: первоначально в Грузии, затем в Азербайджане, а затем – в Средней Азии¹. «В стремлении достичь реального суверенитета в ряде национально-государственных образований с середины 1980-х гг. стали проводиться кампании за принятие законодательных актов явно дискриминационного характера (законы о языке и т.п.) по отношению к населению, не принадлежащему к титульной нации... Идея регионального, а затем республиканского хозрасчета создала дополнительные условия для воплощения в жизнь сепаратистских тенденций...»².

¹ Вишневский А. Г. Серп и рубль. Консервативная модернизация в СССР. М., 1998. С. 259–260.

² Котов В. И. Некоторые проблемы истории советского федерализма // Опыт европейского федерализма. М., 2002. С. 139.

Советско-российская модель федерализма



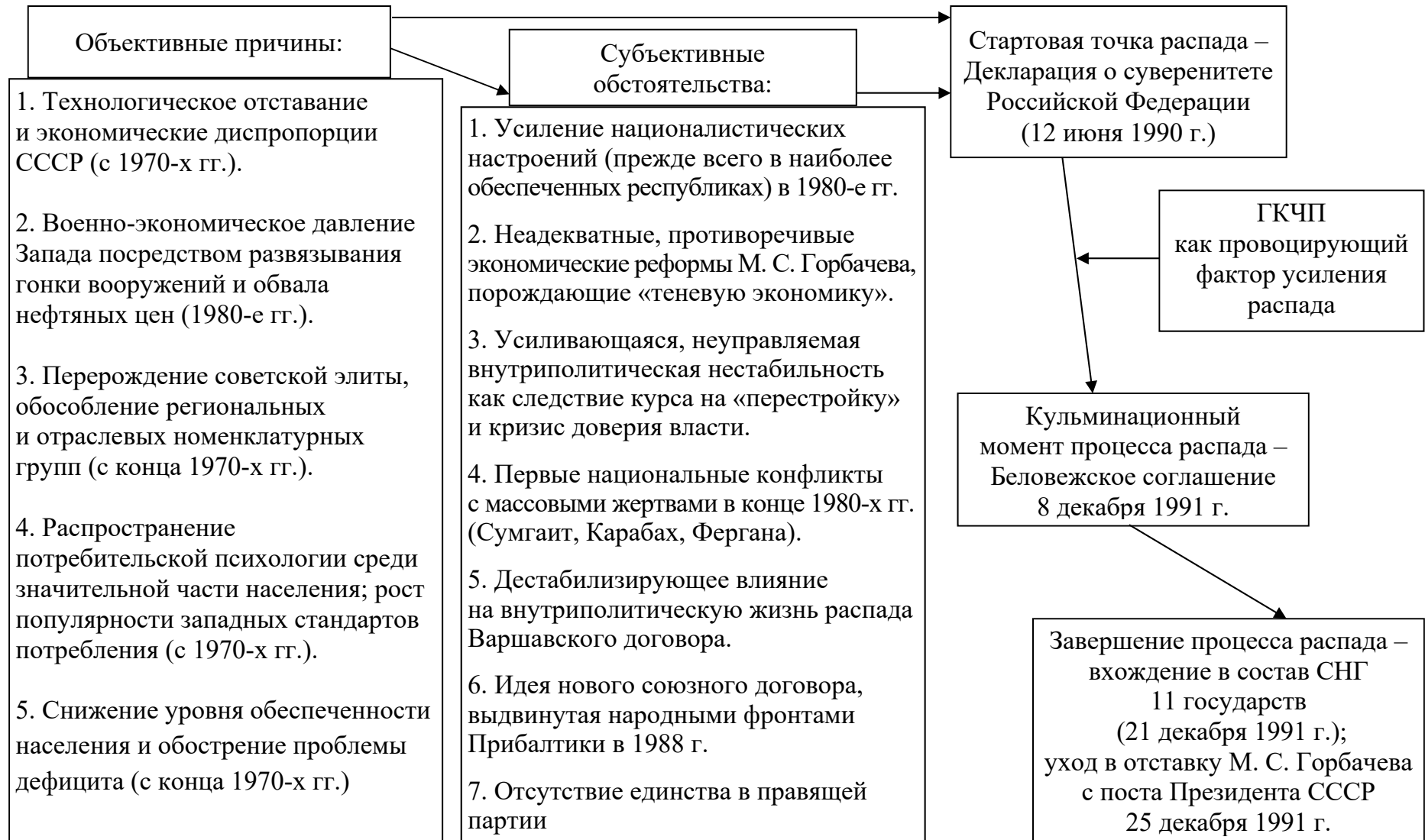
Падение СССР в известной мере стало исторической случайностью и вовсе не было предопределено какой-либо «имманентной неадекватностью» советской федеративной модели. Оно стало результатом сложного сочетания объективных и субъективных факторов, в котором оказались задействованы как внешние, так и внутренние силы, социально-экономические, организационно-политические и социально-психологические обстоятельства (схема 3).

Можно считать, что кризис федеративных отношений наложился на системный социально-экономический и идеологический кризис. Существовала потенциальная возможность в некоторые моменты купировать распад союзного государства, но для этого не оказалось ни управленческой мудрости, ни достаточно организованных социальных сил.

Слабость центральной российской власти в начале 1990-х гг., дефицит материальных и организационных ресурсов, идейно-политический раскол среди элит и населения сделали невозможным оперативное проведение эффективных и продуманных реформ. При обустройстве Российской Федерации в 1990-х гг. пришлось переболеть «парадом суверенитетов», а потом попытаться укрепить опасноразбалансированные отношения с помощью двусторонних договоров центра с субъектами.

Консолидации федеративных отношений удалось добиться только с начала 2000-х гг., для чего потребовались политическая воля руководства страны, слаженная работа ее государственного механизма (включая высшие судебные органы), поддержка общественного мнения и партийно-политических сил. В настоящее время, после того, как консолидация достигнута, перед Российским государством встает задача встраивания его в постмодернизационные процессы, преодоления последствий международной турбулентности в эпоху глобализации.

Процесс распада СССР



III. Общие начала государственной и правовой политики. Содержание государственной и правовой политики в сфере федеративных отношений

Государственная и правовая политика – это научнообоснованная системная деятельность государственных и оказывающих им содействие негосударственных органов по созданию эффективного механизма государственного и правового регулирования. Государственную и правовую политику, осуществляемую комплексно и на длительную перспективу, следует отличать от разрозненных, эпизодически предпринимавшихся реформ в разных государствах, в том числе и в очень далекие исторические эпохи¹.

Институционализация государственной и правовой политики тесно связана с модернизационными и постмодернизационными процессами². Именно в последние два столетия происходит становление современного государства и гражданского общества, взаимодействующих как партнеры, и именно они выдвигают стратегические и тактические цели и задачи и используют для их решения разнообразный инструментарий, опираясь на междисциплинарный подход.

Государственная политика призвана управлять государственной жизнью, обеспечивая регулирующее воздействие на ее субъекты и объекты, при этом, будучи явлением комплексного порядка самого высшего уровня, она должна включать инструментарий экономической, социальной, культурной, образовательной, национальной политики, методы прикладных политических технологий. **Правовая политика** – это конкретное направление государственной политики, приобретшее известную самостоятельность. Она стремится управлять правовой жизнью, которая,

¹ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 30–40.

² Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 134–139.

будучи порождением государственной жизни, включает не только правовые нормы, но и правовую систему в целом, а также неупорядоченные элементы (в том числе теневую правовую жизнь)¹.

На государственную и правовую политику воздействуют многие факторы. Прежде всего, это институты политической системы, такие как партии, общественные движения, СМИ, группы давления, а также целый ряд социальных институтов – семья, школа, церковь. Необходимо принимать во внимание идеологическую составляющую, включая идеологические концепции и массовое сознание, исследуя состояние общественного мнения.

Таким образом, государственно-правовая наука, предлагая те или иные решения, обязана исходить из широкого комплекса мероприятий.

Следует признать, что как и десятилетие назад², по-прежнему целями российской политики являются:

- социальная и политическая стабильность;
- экономический прогресс;
- достойный уровень благосостояния, качества и продолжительности жизни населения;
- безопасность личности, общества и государства;
- должный международный авторитет страны;
- экологическое благополучие;
- правовое демократическое государство;
- патриотически мыслящее и активное гражданское общество.

Этим стратегическим целям в сфере правовой политики должны соответствовать следующие приоритеты:

- повышение степени легитимности государственной власти и правовой системы;

¹ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю., Сиушкин А. Е. Правовая политика (комплексный подход к совершенствованию государственной и правовой жизни). Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. С. 12–13.

² Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 16–17.

- эффективные механизмы правового регулирования;
- долгосрочная стратегия правотворчества, разработка среднесрочных и краткосрочных программ развития отдельных отраслей правового регулирования, устранение пробельности российского законодательства;
- повышение эффективности судебной системы, степени профессионализма судейского корпуса, доступного правосудия;
- укрепление надежности правоохранительной системы и степени доверия к ней;
- минимизация преступности и коррупции;
- развитое, адекватное целям национальной безопасности правосознание и правовая культура.

В сфере федеративных отношений пересекаются вопросы экономического развития страны в целом и ее регионов, минимизации социальных диспропорций, разумного политического плюрализма, не наносящего ущерб политической стабильности в центре и на местах, заботы о культурном расцвете наций и народностей без поощрений национальной исключительности, взаимного уважения и взаимодействия различных сегментов гражданского общества, воспитания общефедерального патриотизма, развенчания глобализационного космополитизма. Правовую природу имеют проблемы уточнения полномочий федерального центра и субъектов, доступности правосудия во всех регионах, минимизации преступности и коррупции, правового образования и воспитания.

Следует использовать в отдельных случаях и зарубежный организационно-правовой опыт. Так, деятельность канадского Министерства регионального экономического развития, созданного еще в 1969 г. в разгар Квебекского кризиса, занимающегося определением зон экономического застоя и распределением субсидий и кредитов провинциям, имеющего при этом не менее 60 % персонала в своих провинциальных представительствах, не

может не вызывать уважения. «Образованное исключительно в политизированных целях умиротворения Квебека Министерство регионального экономического развития к 2000-м гг. стало одним из немногих институтов федеральной власти, пользующихся авторитетом во всех регионах канадской федерации. Наибольшую выгоду из его деятельности извлекают англоязычные Атлантические провинции» – четыре депрессивных региона с населением в 2,5 млн человек¹.

Продуктивно также культивирование горизонтальных федеративных связей между субъектами. С одной стороны, совещания их руководителей и региональных министров друг с другом, возможно, и несут в себе потенциальную угрозу объединения субъектов против центра, но, с другой стороны, улучшают координацию связей, дают шанс на реализацию совместных проектов, укрепляют чувство федеративной солидарности. Еще более конструктивный характер носит совместное сотрудничество центра и регионов в форме постоянно действующих конференций (ФРГ, Австрия), что получило наименование организационного, или солидарного, федерализма².

IV. Основные направления развития российской государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений

Начиная с 1990-х гг. на уровне академической науки и практической политики высказывались различные точки зрения по поводу совершенствования федеративных отношений:

1. Унитаризация России с выделением около 50 крупных губерний.
2. Децентрализация существующей федеративной модели с передачей большего объема полномочий субъектам. Упразднение федеральных округов.

¹Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма. М., 2012. С. 204.

²Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М. : Юристъ, 2006. С. 122–123.

3. Наделение более обширной финансовой самостоятельностью местных органов власти

4. Частичная коррекция существующей федеративной модели, затрагивающая как центр, так и регионы (т.е. двухстороннее, встречное реформирование).

Обратим внимание на то, что **первая альтернатива** при всей ее внешней привлекательности таит в себе немало практических трудностей. Мировой опыт свидетельствует, что крайне затруднительно и без большой надобности не имеет смысла менять границы субъектов федерации и, тем более, их число. Частичная, точечная оптимизация возможна в России (число субъектов сократилось с 89 до 85), но она не дает большого эффекта, даже если ее рассматривать только как предварительное тестирование общественного мнения перед будущими масштабными реформами. Практическую реализацию подобной альтернативы в Российской Федерации затрудняет целый комплекс проблем: слишком глубокие корни асимметрии конституционно-правового статуса ее субъектов; отсутствие должного ускоренного развития экономики; разноплановая экономическая ориентированность отдельных субъектов Федерации. Кроме того, реализация данной концепции потребует принятия новой Конституции России, поскольку изменяется субъектный состав Российской Федерации и, как следствие, конституционно-правовые основы государства. Кроме того, активная деятельность федерального центра, направленная на урезание объема имеющихся у субъектов Федерации полномочий, потенциально может быть встречена непониманием и сопротивлением¹ и новым «парадом суверенитетов».

В то же время не следует забывать и о некоторых преимуществах укрупнения регионов: во-первых, происходит объединение ресурсных

¹ Гороховатский С. М. Исторический аспект и перспективы изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 30–33.

возможностей, что может дать синергетический эффект. Во-вторых, увеличиваются демографические возможности, упорядочивается миграция. В-третьих, уменьшается бюрократическая нагрузка за счет ликвидации некоторых управленческих звеньев. В-четвертых, создаются юридические условия для ликвидации некоторых парадоксов федеративного деления, доставшиеся от СССР¹.

Однако все же к данным теоретически сконструированным преимуществам следует относиться с определенной осторожностью. Следует помнить о том, что практика произвольного изменения числа субъектов крайне редка и рискованна. Она свойственна прежде всего молодым мультиэтническим постколониальным федерациям (Индия, Нигерия), которые вынуждены шаг за шагом идти навстречу амбициям этнических общностей и учреждать для них новые территориально-административные структуры.

Сторонникам идеи укрупнения² следует прислушаться к аргументам их противников³ и, по крайней мере, найти другие, более компромиссные формы для реализации предлагаемых идей.

Второй путь, т.е. децентрализацию существующей федеративной модели, как правило, предлагают те, кто некритически воспринимают опыт отдельных западных стран и интеграционных объединений, которые испытывают эрозию центральной власти или не могут эту власть консолидировать. Представители этой точки зрения, как правило, весьма негативно относятся как к советскому, так и российскому федерализму.

¹ Коньков А. Е. Проблемы и тенденции моделирования федерализма в России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 4. С. 30–31.

² Гончаров В. В. О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условиях оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юридический мир. 2010. № 2. С. 12; Галкин А. Н. Укрупнение регионов как условие и средство оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2008. № 8. С. 95–96; Карапетян М. Г. Механизм реализации правовой политики в сфере укрупнения субъектов Российской Федерации // Юридическая мысль. 2009. № 2. С. 33.

³ Коломейцева Т. А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 42–46.

Иногда от них можно услышать упреки в асимметричности российского федерализма, который якобы давно следовало исправить. Прежде всего, мол, необходимо отказаться от национально-территориального принципа формирования субъектов в пользу территориального¹. Между тем наличие в РФ трех типов субъектов: национально-государственного (республики), административно-территориального (края, области) и национально-территориального (автономная область и автономные округа) – это разумный компромисс. «На фоне опережающего роста фактора республиканской государственности вытаскивание из фундамента российского федерализма "отдельных кирпичей" способно привести к совершенно иным последствиям, нежели те, на которые рассчитывают сторонники подобных методов укрепления России»².

Децентрализация федерации ради децентрализации, во имя удовлетворения амбиций субъектов контрпродуктивна, тем более, что ослабление федеративных отношений противоречит общемировым тенденциям. Канада стала самой централизованной федерацией мира вынужденно, прежде всего из-за фактора сепаратистски настроенного франкоязычного Квебека, и ее судьба не может быть примером для других стран. Швейцария формировалась как сообщество четырех язычных кантонов, но при этом весьма специфический швейцарский кантонально-общинный федерализм имеет центростремительный вектор. Оптимальный уверенный уровень централизации имеет ФРГ, но соседняя небольшая Австрия благополучно существует как высокоцентрализованная федерация, равно как и Индия. Устойчивый центростремительный вектор имеет Австралия, а США сочетают высокую фактическую централизацию с формальным юридическим пиететом перед правами субъектов, что,

¹ Ившина И. Н. Создание федеративного государства (сравнительно-правовое исследование). М., 2014. С. 250.

² Синюков В. Н. Российская правовая система. М., 2010. С. 367.

впрочем, не избавляет от другой опасности для государства – культурно-цивилизационного раскола¹.

Третья альтернатива, подразумевающая расширение финансовых и прочих полномочий местных органов власти также является весьма спорной. Накачивание финансовыми ресурсами местных органов власти, возможно, представляется целесообразным в странах с достаточно низким уровнем социально-экономического развития и потенциально сепаратистски настроенными субъектами федерации. Так, страны Латинской Америки в 1990-е гг. именно и подходили под подобное описание. Но вряд ли подобный путь подходит для России, где, в отличие от Бразилии, не существовало устойчивых традиций сепаратизма и искусственное противопоставление местной власти региональной не было бы политически разумным, а привело бы только к растраниванию ресурсов.

Наконец, **четвертый путь** – путь частичных взвешенных реформ или «встречного реформирования» – нам видится как наиболее взвешенный. В рамках этой точечной коррекции представляется более удобным учесть частично и опыт различных зарубежных стран.

Так, следует разобраться с таким абстрактным и теоретически спорным понятием, как «суверенитет». Дискуссии о его делимости или неделимости носят надуманный, искусственный характер. С одной стороны, не следует формализовать проблему суверенитета: «в конституциях большинства стран мира нет провозглашения суверенитета данного государства, но существует положение об олицетворении им суверенитета народов»². С другой стороны, вряд ли стоит суверенитет механически делить на некие порции между центром и субъектами, подрывая фундамент федеративного государства. «Суверенитет республик в составе РФ не может

¹ Гуляков А. Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование : монография. М. : РИОР, 2020.

² Смоляков А. А. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования. СПб/, 2016. С. 46.

противопоставляться суверенитету федерации в целом, равно как и делиться между ними. Он осуществляется "в связке" с суверенитетом Российской Федерации и реализуется через суверенные права федерации и республик как ее субъектов». Главное же, о чем следует помнить, это то, что «в мировой практике (как и в бывшем Советском Союзе) и Российской Федерации члены федерации, независимо от степени их самостоятельности в решении вопросов своей внутренней и внешней жизнедеятельности по объективным причинам не могут иметь институты классического государства»¹. В соответствии с теорией федерализма и международно-правовой практикой, субъект, входящий в состав федерации, не может являться суверенным государством, даже если ранее он им являлся. Государства в процессе вхождения в состав федерации теряют признаки своей собственной государственности, признавая верховенство самого федеративного государства. Но самое главное, что Конституцией России не указывается на существование суверенитета республик, а в ряде других официальных документов об этом прямо говорится.

Таким образом, концепция централизованного федерализма ни в чем не является ущербной. Тем не менее частичные улучшения в российскую модель федерализма внести необходимо.

Прежде всего:

1) необходимо устранять наиболее значительные экономические диспропорции между регионами, побуждать их к реализации совместных с центром и совместных с другими регионами проектов. Видимо, целесообразно создание федеральным центром внутрирегиональных экономических зон, которые бы учитывали и актуализировали особенности каждого региона². Федеральным центром должна проводиться

¹ Смоляков А. А. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования. СПб., 2016. С. 44–45.

² Алехнович С. О. Федеративные отношения и безопасность регионального развития // Право и политика. 2007. № 4. С. 43–54.

целенаправленная осмысленная политика, направленная на региональное развитие не только путём постоянного «вытягивания» так называемых «депрессивных» регионов с помощью других – более экономически развитых, но и, главным образом, посредством формирования на региональном уровне условий, необходимых для стабильного экономического развития за счёт собственной ресурсной базы. В связи с этим на получение из центра инвестиционных и других финансовых средств субъекты Федерации должны будут рассчитывать лишь в случае объективной недостаточности собственных ресурсов¹. При этом подобно тому, как ряд положений Основного закона Федеративной Республики Германии устанавливает основы организации и деятельности системы государственных финансов², было бы целесообразно и в Конституции Российской Федерации путём дополнения положений главы 3 «Федеративное устройство» закрепить соответствующие нормы, в частности, устанавливающие принцип субсидиарности в межбюджетных взаимоотношениях³, цели, задачи, направления осуществления федеральной поддержки бюджетам других уровней, а также условия её предоставления, формы осуществления финансового выравнивания, порядок согласования интересов федерального центра и субъектов Федерации⁴.

Между тем на сегодняшний день различия субъектов РФ по социально-экономическим параметрам имеют существенный характер. Это видно по неравномерному размещению производительных сил и расселению людей на территории государства. Например, бросается в глаза проявление различий по

¹ Бухвальд Е. М. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 70–83.

² Основной закон ФРГ. Глава 10 // Федеральное министерство юстиции и защиты потребителей ФРГ [официальный сайт]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (дата обращения: 09.02.2017).

³ Каюров Е. А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8. С. 15–34.

⁴ Добрынин Н. М. Размышления о проблемах совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации и участия субъектов Российской Федерации в социально-экономическом развитии государства // Право и политика. 2005. № 8. С. 4–13.

транспортным магистралям между европейской частью России и регионами Сибири и Дальнего Востока¹.

Согласно официальным данным², различия в размере заработной платы работников одной профессии и квалификации составляет до четырех и более раз. Так, в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах размер средней заработной платы составляет соответственно 77 272 и 71 230 рублей, а в Республике Дагестан и Алтайском крае – 19 239 и 20 090 рублей.

Один из возможных вариантов решения проблемы региональных диспропорций – создание около 20 агломераций на основе крупных административных центров субъектов³, что не предполагает изменения существующих территориально-административных границ.

Образование транспортно-логистических коридоров, способных улучшить инфраструктуру, а также организация представительства РАН в регионах для консолидации науки, власти и бизнеса, о чем говорилось в Совете Федерации в ноябре 2018 г.⁴, – это также шаги в правильном направлении.

Следует приветствовать и идею придать регионам определенную хозяйственную специализацию. Она обсуждалась на Комитете по экономической политике Совета Федерации. «К примеру, для Санкт-Петербурга такая специализация будет включать производство автотранспортных средств, компьютеров, лекарств, оптических изделий»⁵.

¹Нарутто С. В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56–67.

² Регионы России: социально-экономические показатели. 2016: стат. сб. М. : Росстат, 2016. С. 18–19.

³ Добрынин М. Н., Глигич-Золотарева М. В. Управление развитием Федерации: прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 2. Проблемы федеративной системы: поставка и пути решения // Право и политика. 2011. № 11. С. 16.

⁴Медведев Ю. Академики должны выйти в люди // Российская газета. 2018. № 252 с. 77.

⁵ Скиданов Ю. Регионам определяют их специализацию и приоритеты. В России начинает действовать Стратегия пространственного развития // Парламентская газета. 2019. 29 марта – 4 апреля. С. 17.

При этом пока остается масса нерешенных организационных и содержательных вопросов: от принятия нового массива нормативных актов и создания координирующего органа до определения принципиальной позиции: следует ли развивать конкуренцию регионов;

2) **необходимо стремиться к минимизации социального неблагополучия, используя при этом целевые трансферты из центра на создание временной (сезонной) занятости, надомничества, поощрение трудовой миграции в соседние регионы, предотвращая по возможности миграцию в переполненные столичные города – Москву и Санкт-Петербург.** Господствующий финансово-бюджетный унитаризм в России функционирует по принципу концентрации и централизации финансовых полномочий. Это неизбежно приводит к деформациям и перекосам финансово-бюджетной политики, поскольку концентрация и централизация доходов на уровне федерального центра идёт рука об руку с деконцентрацией и децентрализацией расходов на уровне субъектов Федерации, особенно в социальной сфере. Такая финансово-бюджетная политика противоречит и принципу правового государства, и принципу социального государства. Для исправления этого системного перекоса есть два пути: первый путь унитаристской федерации в духе Конрада Хессе. По мере концентрации и централизации доходов федеральный центр соответственно наращивает и собственную сферу расходов по всем субъектам Федерации. Второй путь – это совмещение принципа деконцентрации и децентрализации с принципом субсидиарности. Некоторые наиболее доходные федеральные налоги становятся совместными и трёхмодульными. Другими словами, каждый такой налог делится на три части: федеральную, региональную и муниципальную. При этом муниципалитет (например, город Пенза) сразу же оставляет свою часть у себя, оставшиеся две части перечисляет наверх. По аналогии, соответствующий субъект Федерации (например, Пензенская область) оставляет региональную часть у себя, а федеральную перечисляет наверх.

Разумеется, контрольно-надзорные функции сохраняются за федеральными органами государственной власти.

Одним из направлений социально-экономического развития Российской Федерации является равномерное распределение жителей по всей территории страны. В связи с этим острым вопросом является освоение территорий регионов Дальнего Востока. Вопросы их использования стали прорабатываться с момента разработки Правительством РФ закона о предоставлении земельных участков в пределах 1 га всем заинтересованным гражданам в безвозмездное пользование.

Аналогию подобного законодательства можно увидеть в американском гомстед-акте 1862 г. и канадском земельном законе 1872 г., которые в свое время позволили достичь блестящих результатов в заселении территорий и развитии сельского хозяйства. Как свидетельствует первоначальная статистика, российские первооткрыватели пока ставят более скромные задачи: например, по Амурской области менее 20 % заявок приходится на граждан из других регионов¹. Менее трети «дальневосточных пионеров» намерены заниматься сельскохозяйственной деятельностью, десятая часть – туризмом²;

3) целесообразно рассмотреть вопрос о совершенствовании работы высших органов управления федеративным государством. Следует прислушаться к мнению о реформе Федерального Собрания «в направлении расширения полномочий, в том числе контрольных, арбитражных, кадровых; увеличения численного состава Государственной Думы. Совет Федерации, вероятно должен вернуться к принципу территориальной выборности и занять более самостоятельное место в конституционной системе представительства регионов»³. Однако, кроме повышения статуса Совета Федерации до уровня германского бундесрата, который контролирует

¹ Литвинова Е. П. Надзор за исполнением законодательства о «дальневосточном гектаре» // Законность. 2017. № 9. С. 7–10.

² Российская газета (федер. вып.). 2018. № 7743 (280).

³ Синюков В. Н. Российская правовая система. 2-е изд., доп. М., 2010. С. 385.

принятие очень значительной части федерального законодательства, существуют и другие альтернативы. В частности, в духе российской традиции коллективизма и соборности было бы правильным подумать о конституционно-правовом укреплении органа, имеющим интеграционную властную природу. Мы имеем ввиду Государственный Совет, который возглавляется Президентом РФ и в составе которого представлены главы субъектов, руководство Федерального Собрания (включая лидеров фракций). Возможно, следует внести в практику отчеты федеральных министерств и кабинета перед этим органом. Не исключено, что было бы полезно наделить его консультативными полномочиями при назначении высших чиновников. Целесообразно приглашать на заседания Государственного Совета членов организации, представляющих гражданское общество, – Общероссийского народного фронта и Общественной палаты;

4) важно оптимизировать законотворческую деятельность субъектов. Правотворчество в региональной области имеет огромное значение для нормального функционирования региона, а взаимодействие центральной и региональной законодательных властей, может быть как источником конфликтов, так и источником сбалансированного и позитивного развития того или иного региона, поскольку правотворческая деятельность затрагивает жизненно важные аспекты регионов.

В юридической литературе констатируется установление Конституцией 1993 г. качественно новой правовой основы нормотворческой деятельности субъектов РФ: во-первых, были расширены полномочия субъектов РФ, соответственно, произошло и увеличение объема их правотворческой компетенции; во-вторых, был обеспечен приоритет нормативного правового акта субъекта РФ перед федеральным законом в сфере исключительного ведения субъекта; в-третьих, были сохранены и укреплены единые конституционные основы правовой системы в масштабах Федерации.

В связи с принятием Конституции РФ 1993 г. развернулась активная правотворческая деятельность. К сожалению, она не всегда эффективна; региональному правотворчеству присущи такие недостатки, как неоправданная поспешность в работе по подготовке проектов новых актов, необоснованное копирование актов федеральных органов государственной власти, нарушение иерархической соподчиненности актов, слабая связь формы и содержания нормативного материала.

В целях гармонизации законодательства субъектов Федерации с федеральным законодательством необходимо осуществить целую систему мер, а именно:

а) четкое определение объема законодательного регулирования по линии субъектов РФ с учетом динамики общественных отношений;

б) активное и целенаправленное использование законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы на федеральном уровне;

в) согласование программ законодательной деятельности с федерацией;

г) одобрение Советом Федерации модельных законодательных актов для субъектов РФ, как «вслед» за федеральными законами, так и для их нормативной ориентации по предметам исключительной законодательной компетенции;

д) систематический обмен правовой информацией, проведение консультативных семинаров и т.п.

Возможно, следовало бы присмотреться к более чем вековому опыту функционирования в США Национальной конференции уполномоченных по унификации права штатов-полугосударственного, полуобщественного форума, который функционирует с 1892 г. «Непосредственную постоянную работу по подготовке проектов унифицированных актов ведут комиссии специалистов по соответствующей отрасли права (их резиденция – Чикагский университет), а уполномоченные, назначаемые губернаторами штатов,

собираются на конференцию, как правило, один раз в год, на которой внимательно изучаются и анализируются представленные проекты. В случае их одобрения большинством уполномоченных Конференция рекомендует согласованные модельные проекты законов в качестве образцов для последующего принятия legislatures штатов»¹. В общей сложности организацией было разработано около 250 законопроектов. Среди них Единообразный торговый кодекс США (1952), единообразные законы об электронной регистрации прав на недвижимость (2005), о кондоминиумах (1980) и др. Другой вопрос, что не все из модельных законов получают признание. Они также подлежат различному толкованию в субъектах².

В случае с законотворчеством российских регионов существует несколько готовых юридических площадок для его обсуждения. Это Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Сенатские чтения и конференции, проводимые Конституционным судом. Возможно, при подобном обсуждении мог бы быть использован принцип конкуренции или принцип специализации между площадками. В любом случае наличие нескольких форумов для выработки подходов и содержания регионального правотворчества было бы полезным;

5) поскольку в развитии федеративных отношений важную роль играет духовный фактор, необходимо предусмотреть целый ряд мероприятий по активному формированию компетентного федеративного гражданского сознания и активной федеративной политико-правовой культуры. К сожалению, информированность российских граждан о прошлом и настоящем мирового федерализма, о достижениях и трудностях в формировании федеративных связей в России и за

¹Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 113–114.

²Лафитский В. Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 181.

рубежом оставляет желать лучшего, а отношение к федеральной государственно-правовой политике не лишено бытового примитивизма и националистических предрассудков. Поэтому необходимо информационно-вспомогательное воздействие через демонстрацию научных, научно-популярных и художественных произведений в печатных, аудио- и видеоформах. Вполне оправданным в связи с этим было бы создание специального телеканала «Федерация» и одноименного издательско-информационного холдинга, контент для которого на основе государственного заказа и бюджетного финансирования готовили бы совместными усилиями профессиональные научные ассоциации и творческие союзы (Российская ассоциация политической науки, Ассоциация юристов России, Ассоциация европейских исследований, Союз театральных деятелей, Союз кинематографистов, Союз журналистов и т.д.);

б) федеративной власти целесообразно поощрять диалоги партий и общественных движений друг с другом, в том числе и на региональном уровне, в пределах возможной сопрягаемости их идеологических спектров.

В ближайшей перспективе наиболее конструктивный диалог политических партий и общественных организаций по актуальным вопросам федеративного развития может быть достигнут в результате их взаимодействия в рамках Общероссийского народного фронта, деятельность которого нацелена на выполнение следующих задач:

– обеспечение взаимодействия власти и партий, бизнес-структур и представителей гражданского общества;

– обновление политической элиты федерального, регионального и местного уровней путем отбора наиболее компетентных и амбициозных экспертов ОНФ¹;

¹ Кожина Ю. В. Факторы политического единства России: элитный консенсус и поддержка власти народом // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 5, ч. 1. С. 92.

7) **федеральному центру необходимо оказывать регионам помощь в борьбе с коррупцией и преступностью**, делая нормой федеративное вмешательство в процесс очищения местных кадров, как это имело место в Дагестане в 2017–2018 гг.

V. Тенденции развития федеративных отношений в условиях глобализации

Глобализация по-новому поставила многие вопросы общественного развития. Будучи порождением постмодернизационных процессов, стартовавших в 1980-е гг., она начала деформировать устоявшиеся конструкции государства и усилила плюрализм форм государственного устройства (схема 4)¹.

Главная тенденция современного развития – это ослабление традиционных унитарных государств. Они в своем большинстве пока никуда не исчезают, но все чаще вступают в конфедеративные по своей сути **межгосударственные интеграционные объединения**. Наиболее продвинутое и старейшее среди них – Евросоюз, явно продемонстрировал искусственное форсирование интеграции, что привело к его организационному и внутривластному кризису². Более реалистическую, сдержанную интеграционную политику проводят другие объединения (АСЕАН, МЕРКОСУР, Евразийский экономический союз), не покушаясь на суверенитет своих государств-членов, и у них больше шансов добиться стабильности. Одним из способов размывания унитарных государств является их переход в разряд **регионалистских**, в которых на уровнях

¹ Гуляков А. Д. Федерализация как всемирно-исторический процесс оптимизации государственного устройства // Федерализм: эволюция и современное состояние : материалы науч. конф. в форме круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» / под ред. А. Д. Гулякова. Пенза : Изд-во ПГУ, 2016. С. 29.

² Судьба Евросоюза и уроки для России : колл. монография / под ред. А. Д. Гулякова. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018.

регионов возникают представительные органы, хотя сами регионы продолжают быть под контролем эмиссаров центральной исполнительной власти. Наиболее показательными регионалистскими государствами в Европе являются Италия и Испания. По пути деволюции (т.е., по сути дела, регионализации) с конца 1990-х гг. пошла Великобритания. Даже оплот унитаризма в Европе – Франция, исповедующая концепцию дирижизма, с 1980-х гг. решилась на эксперимент по созданию новой территориальной прослойки – регионов, призванных подкорректировать чрезмерную централизацию. Правда, этот эксперимент, по сути дела, закончился ничем, и общественное мнение скептически относится к его продолжению.

Следует отметить, что и сами федералистские государства демонстрируют все большее многообразие моделей. Хотя их число возрастает медленно, федерализм все больше охватывает развивающиеся страны (например, в настоящее время предмет пристального изучения становится мусульманский федерализм)¹. В западной науке начинают признавать множественность разновидностей федерализма и постепенно отказываются от прошлых категоричных оценок, провозглашавших «истинными» федерациями только США и два-три других государства.

Взрывоопасный характер носит проблема сепаратизма, которая в некоторых случаях может практиковаться как право наций и народов на самоопределение. При этом грань между позитивными и негативными оценками одного и того же явления иногда бывает весьма зыбкой, и эти оценки носят явно конъюнктурно-геополитический характер. Так, отделение Косово от Югославии было признано на Западе, но порицалось всеми здравомыслящими людьми как покушение на государственный суверенитет.

¹ Ившина И. Н. Особенности учреждения федерализма в мусульманских государствах // Федерализм: эволюция и современное состояние. Пенза, 2016.

Влияние постмодернизации и глобализации на состояние форм государственного устройства



С другой стороны, выход Крыма из состава Украины в результате референдума приветствовался в России, но расценивался как сепаратизм и агрессия западными элитами. В этой связи требуется ввести некоторые критерии, которые позволяли бы избежать полярных оценок¹.

Достижение консенсуса в данном вопросе крайне важно, поскольку не только позволило бы укрепить систему международных отношений, но и повысило бы престиж федерализма как цивилизованного и наименее радикального способа учета интересов наций и народностей.

Заключение

Предложенный проект Концепции носит предварительный, эскизный характер. Это доктринальный документ, который в отличие от доктринального правового акта, не имеет официальной обязательной силы². Он требует детального обсуждения, внесения необходимых поправок. Площадками для такого обсуждения могли бы стать знаковые научные журналы страны, такие как «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Известия вузов. Поволжский регион», ежегодник «Сравнительный федерализм».

Предварительная презентация основных положений Концепции уже состоялась³. Было бы полезным, если бы в эту работу включились и профессиональные организации исследователей: Ассоциация юристов России, Российская ассоциация политической науки, Ассоциация европейских исследований.

¹ Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю. Право народов на самоопределение, международное право и федерализм (анализ событий в Шотландии, Каталонии и Крыму) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 1.

² Малько А. В. Проект Концепции российской правовой политики в сфере федеративных отношений как доктринальный документ // Сравнительный федерализм. Ежегодник-2018. Пенза, 2018. С. 6.

³ Гуляков А. Д. Некоторые вопросы, связанные с разработкой концепции правовой политики в сфере федеративных отношений (к постановке проблемы) // Известия вузов. Поволжский регион. 2019. № 3. С. 14–23; Гуляков А. Д., Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основные направления концепции правовой политики в сфере федеративных отношений // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития : сб. науч. ст. Всерос. науч. -практ. конф. (г. Пенза. 29–30 мая 2019 г.) / под ред. А. Д. Гулякова. Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. С. 276–281.