

Прохоров Андрей Валерьевич

**ПОНИМАНИЕ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/13.html](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/13.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2010. № 3 (34): в 2-х ч. Ч. II. С. 54-57. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/](http://www.gramota.net/materials/1/2010/3-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

Думается, будет правильно, в работах обществоведов “старый федерализм” (по терминологии П. Пернталера) обозначать терминами “союз”, “союзничество” и т.п. Такое словоупотребление точно соответствует латинскому *foedus, foederatio*. Тогда федеративными государствами (федерациями) следует называть только государства Нового времени, то есть не союзные, а суверенные государственные образования с разделением властей “по вертикали”.

#### Список литературы

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003.
2. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2003.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2005.
5. Марченко М. Н. Теория государства и права. М., 2005.
6. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2005.
7. Нерсесянц В. С. Юриспруденция. М., 1998. С. 47.
8. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 242-245.
9. Основы теории и практики федерализма / Институт европейской политики Католического университета г. Лейвена. Лейвен, 1999.
10. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002.
11. Прохоров А. В. О правовом понимании образования федеративных государств // Право и государство: теория и практика. М., 2007. С. 8-11.
12. Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. СПб., 2004.
13. Темнов Е. И. Теория государства и права. М., 2002.
14. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.
15. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.
16. Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995.
17. Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. М., 1995. № 5.
18. Perenthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien; New York, 1986.
19. Puttkamer E. v. Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648: Vormerkung. Berlin-Frankfurt, 1955.

УДК 341.211/.214

Андрей Валерьевич Прохоров

Государственный университет - Высшая школа экономики

#### ПОНИМАНИЕ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ<sup>©</sup>

Все существующие теории федерализма исходят из определенного понимания этого явления. В современной науке, как правило, федерация понимается как объединение, *союз политических сообществ*. Соответственно, федерализм понимается как некая государственная “союзность”.<sup>1</sup> Отсюда, например, рассуждения о том, что федерализм есть процесс, в ходе которого отдельные политические сообщества договариваются о разработке единых подходов к решению общих проблем и осуществлению общей политики.<sup>2</sup> В результате этих договоров и происходит трансформация унитарного государства в федеративное [5, с. 4-6; 12, с. 11-12; 22, р. 7]. Данная трактовка, определенная как “союзническая”, стала в прошлом основой многих теоретических построений - от “теологического федерализма” ранних протестантов, “социетарного федерализма” Й. Альтузия и теорий союзного государства немецких мыслителей 17-19 вв. до современных конструкций “интегрального” и “глобального федерализма”.

<sup>©</sup> Прохоров А. В., 2010

<sup>1</sup> До появления в 1787-1788 гг. статей А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея в “Федералисте” господствовала союзническая трактовка федерализма. И сегодня такая трактовка преобладает в массе работ посвященных федеративной проблематике. См., например: Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 18; С. 142; Friedrich C. J. Federalism, national and international in theory and practice. Oxford, 1963. P. 47.

<sup>2</sup> В большинстве современных работ по вопросам федерализма проводится понятийное отличие федерализма и федерации. Под “федерализмом”, “федерализацией” понимается процесс, динамика, теоретико-методологические принципы создания федерации, под “федерацией” – тип реальной государственной организации. См., например: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII-XIX вв. М., 1988. С. 4-5; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 6; Основы теории и практики федерализма. Лейвен, 1999. С. 7-11; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 21-32; Perenthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien; New York, 1986; Zippelius R. Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). München, 1999. 13 Neubearb. Aufl.

Живучесть и неувядаемость союзнического понимания федерализма можно объяснить устойчивой традицией в трактовке термина *“foedus”*, а также кажущейся союзностью федеративных государств.

Существует и “смешанная” (двухвариантная) трактовка федерализма, при которой различаются *федерализм* (“союзность”) как родовое понятие и *федерация* как “такой федерализм”, при котором образуется децентрализованное государство. Помимо федерации родовым понятием федерализма в этой интерпретации охватываются конфедерация, ассоциированная государственность, “квазифедеративные формы” - унии, лиги, кондоминиумы, региональная автономия и т.д. [3, с. 8-15; 16, с. 107; 20, р. 2-7, 16; 21; 25, р. 6-14].

В такой трактовке *федеративное* государство (федерация) определяется как децентрализованная форма государственной власти, но при этом сохраняется “старое” понимание федерализма и “*федеративности*” в качестве союза, союзности, что является по сути неразличением и смешением *двух различных процессов* - интеграции и децентрализации. Коренной порок этой трактовки состоит в том, что *федеративность* государства (понятно, что речь идет именно о *федеративном* государстве) усматривается в *интегративности*. Иначе говоря, по этой трактовке, если в результате интеграции (“федеративизации”) получается не просто какой-то союз, а децентрализованное *государство* (может получиться и что-то другое), то такое *государство* называют федеративным. Однако то, что называется федеративным государством, т.е. принципиально децентрализованное государство, не возникает в результате интеграции, во всяком случае, интеграционный процесс не является ни необходимым, ни достаточным условием возникновения принципиально децентрализованного государства. Это ошибочное понимание федеративности как децентрализации, *обусловленной объединением*.

Сторонники “смешанной” трактовки федерализма стараются увязать сущность федеративного государства (принципиальную территориальную децентрализацию государственной власти) с исходным значением слов “федерация” и “федерализм”. Однако, сущность государства, называемого федеративным, не в том, что оно представляет собой некий союз или получается в результате объединения, а в том, что оно имеет двухуровневую систему государственной власти, притом, что целостность государства, государственно-правовое единство сохраняется.

Думается, не нужно стараться, цепляясь за слово *foedus*, подогнать под одно “родовое понятие” и федерацию, и конфедерацию, форму государства и союз государств, т.е. то, что связано лишь вербально, но по существу никакого родового понятия не имеет.

Слово “федеративность”, исходно означающее союзность, объединение, дало в Новое время название целому классу государств, определяемому, однако, не по критерию союзности, а по критерию территориальной децентрализации государственной власти. С 1787 г. (образование США) принципиально децентрализованное государство стали называть государством федеративным, поскольку оно по неким внешним характеристикам сходно с федерацией = союзом. Но по существу то, что называется федеративным государством, федерацией, *лишь похоже* на федерацию = союз, но в действительности таковым (федерацией = союзом) не является. Оно *лишь называется* федерацией.

Таким образом, название явления - “федеративное” (союзное государство) - не соответствует сущности явления - принципиально децентрализованное государство. Видимо, рассмотренная трактовка федерализма и федеративного государства, есть результат осознания и попытка преодоления противоречия между сущностью и названием явления: федерализм федеративного государства - это совсем не то, что федерализм конфедераций, уний и т.д. Однако такую попытку нельзя признать удачной. В сложившемся в теоретической юриспруденции понятийном аппарате федеративность, федерализм противостоят унитаризму и вместе с последним характеризуют форму государства (форму государственного устройства). Разного рода союзы государств и прочие проявления союзности не стоят в одном ряду с федерализмом (государственным федерализмом) [14, с. 107].

В российской научной и общественной мысли еще в конце 19 - начале 20 в. закрепилось и “союзное” понимание федеративного государства, и представление о федерации как о союзе государств.<sup>1</sup> Российские до-революционные правоведы рассматривали федерацию как союзное государство (*Bundesstaat*), отличное от союза государств (*Staatenbund*). Значительное внимание уделялось выяснению вопроса о суверенитете частей союзного (федеративного) государства.

Так, А. Д. Градовский понимал федерацию как союзное государство, основанное на “разделенности в осуществлении прав государственного верховенства” и существовании двух уровней правительств - федерального и местных, действующих на основе разграничения компетенции. Такое государство он противопоставлял союзу государств, которое, по его мнению, представляет собой “союз правительств”, причем в рамках этого союза за каждым из государств сохраняется суверенитет [4, с. 350, 356-357].

Н. М. Коркунов рассматривал федерацию как “соединение нескольких государств для совместного осуществления союзной властью общих им задач государственной жизни”. При этом Н. М. Коркунов выделял две формы федерации: союз государств и союзное государство.

<sup>1</sup> Отмечая общую “союзную” природу федерации (союзного государства) и конфедерации (союза государств), автор статей “Федерация”, “Союзное государство” в Энциклопедическом словаре издания Брокгауз и Ефрон отличие федеративного государства от унии видит не в качественном, а в количественном показателе, “потому, что для понятия федерации необходимо не два, а несколько государств” (Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1900. Т. XXXI. С. 92-94; СПб., 1902. Т. XXXV. С. 407-408 [автор статьи В. В. Водовозов]).

В союзе государств сохраняется в полной неприкосновенности верховенство и независимость членов объединения, не происходит их подчинения союзной власти, и эти государства в своей деятельности опираются на общее согласие. Союзное государство, полагал Коркунов, не имеет договорной основы, “его устройство определяется не договором соединившихся государств, а союзным законодательством...”<sup>1</sup>

Союз самостоятельных, но несuverенных государств, подчиненных “власти федерации, т.е. того целого, которое они образуют” с разделением местных полномочий и функций между союзом и его частями - так характеризовал федерацию Ф. Ф. Кокошкин [8, с. 301].

А. С. Яценко объединял понятия “федерация” и “конфедерация” в общее понятие “федеративные образования”. В этих образованиях “...отношение между целым и частями устанавливаются их соглашением, причем в конфедерациях сохранение союза зависит одинаково и от воли всего союза, и от воли каждой его части, а в федерациях условия соединения устанавливаются и видоизменяются согласным действием целого и его частей...” [18, с. 354]. Специфику федерации А. С. Яценко видел в том, что “суверенитет не принадлежит ни федеральной власти, ни штатам, а образуется только как синтез из их соединения” [Там же, с. 294].

Рассматривая историю России, А. С. Яценко использовал понятие “федерализм” в двух различных смыслах: союз, объединение (для характеристики удельного периода) и децентрализация (автономия в более позднем централизованном государстве). Это говорит о различении автором “старых” федераций (союзов) и “новых” (децентрализованных государств). Рассуждая о последних, он отмечает, что в истории России “неоднократно возникали политические формы, которые, если и не были федеративными в собственном смысле, то, во всяком случае, заключали в себе некоторые элементы федеративности (автономии и самоуправления, основанные на некотором соглашении)” [Там же, с. 748-749].

Большинство современных российских ученых считают, что федерация - это *единое* (= унитарное?) *союзное* государство (от немецкого *Bundesstaat*), созданное на основе добровольного объединения государств или государствовподобных образований.<sup>2</sup>

Это определение представляется негодным и по форме, и по существу. Во-первых, *единое* государство - это государство *унитарное*, в то время как федеративное - это сложносоставное государство. Во-вторых, на русском языке “союзное государство” означает либо государство, входящее в союз (например, “союзные республики” входили в состав Союза ССР), либо государство “союзное кому-то”. В третьих, интегративное представление о природе федеративного государства не раскрывает сущность федерализма - децентрализацию и не может объяснить, чем возникновение федеративного государства отличается от возникновения государства унитарного. Так большинство современных европейских государств возникло в результате объединения, но являются унитарными. Кроме того, позитивистский феноменалистический подход, которым является интегративная трактовка федерализма, игнорирует *правовую сущность федерализма* и позволяет усматривать федерализм (“союзность”) не только в неразвитых правовых контекстах, но и в условиях тоталитаризма (например, “советский федерализм”).

И лишь незначительное меньшинство исследователей понимают федерализм *вне принципиальной связи с союзностью*, как форму рассредоточения, принципиальную децентрализацию государственной власти [6, с. 43; 9; 10, с. 620; 14, с. 103-110]. В этой трактовке федерализм выступает как принцип организации государственной власти (“разделение властей по вертикали”) и является составной частью общего принципа рассредоточения государственной власти. Смысл и принципа в целом, и всех его элементов в отдельности - предотвратить концентрацию власти, угрожающую правовой свободе.

Федерализм в этом контексте - это не просто рациональная территориальная организация государственного механизма или рациональное территориальное *разделение труда* по государственному управлению, а *правовая принципиально децентрализованная территориальная организация* государственной власти, цель которой предотвращение диктатуры. Принцип федеративного устройства проявляется и реализуется только в развитой правовой ситуации как организационно-правовой компонент правового государства.

Различные виды государственной власти, законодательные и исполнительные, центральные и региональные, есть и в неразвитых государственно-правовых организациях, но там нет *рассредоточения государственной власти*, нет разделения властей, как “по горизонтали”, так и “по вертикали” [10, с. 570-571]. При этом необходимо отметить, что разделение властей является не инструментальным, а *консервативным, охранительным* принципом по отношению к правовой свободе: сначала достигается правовая свобода, которую хотят защитить посредством разделения властей, а затем уже аппарат государственной власти организуется по этому принципу. Реализация этого принципа предполагает, что власть уже ограничена правами и свободами в такой мере, что можно говорить о правовом государстве.

В правовом государстве аппарат строится по принципу рассредоточения государственной власти. Этот общий принцип конкретизируется (1) в функциональном аспекте (разделение властей “по горизонтали”) и (2) в территориальном аспекте (разделение властей “по вертикали” (территориальное рассредоточение государственной власти)).

<sup>1</sup> Коркунов М. Н. Русское государственное право. СПб., 1904. Т. 1. Введение и общая часть. С. 143, 144-145.

<sup>2</sup> См., например, Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 195; Марченко М. Н. Теория государства и права. 2-е изд. М., 2005. С. 308.

Федерализм является не единственным, но наиболее последовательным, принципиальным, завершенным вариантом территориального рассредоточения государственной власти [14, с. 170]. В малом или средних размеров государстве возможны как федерализм, так и унитаризм, но *относительно децентрализованный (номинальный)* унитаризм, при котором образуемые из центра местные органы власти наделяются самостоятельной компетенцией или такая компетенция делегируется органам местного самоуправления. В любом случае, в правовом государстве должна быть децентрализация государственной власти, а ее конкретные формы будут обусловлены особенностями конкретного государства.

Федерализм - закономерный итог правового развития. В развитой правовой ситуации разделение властей "по горизонтали" необходимо дополняется *территориальным элементом*, то есть рассредоточением власти между центром и регионами. Эта правовая необходимость продиктована гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина и демократизацией государственного аппарата. Все эти процессы возникают в индустриальную эпоху, и именно в Новое время возникает федерализм. Следовательно, и приведенные выше определения федерализма и федерации относятся только к *развитому государственно-правовому контексту*.

По мнению сторонников данной, т.е. *правовой* трактовки федерализма в неразвитом государственно-правовом контексте никакой реальной федерации (федеративной формы государственной власти) быть не может. Реальный федерализм возможен только в развитой правовой ситуации: его возникновение связано с утверждением естественных прав, развитой демократии, конституционализма, сформировавшегося гражданского общества [2, с. 10].

Кроме существующих в современной юриспруденции концепций "союзнического", "смешанного" и "правового" федерализма, существуют и иные теории федерализма, представляющие собой совокупность взглядов правоведов, политологов, социологов на сущность федерализма. Значительная часть этих теорий, строго говоря, не является юридическими моделями федерализма, а представляют собой попытки осмыслить отдельные стороны этого многофакторного явления общественной жизни, наиболее актуальные для определенного периода исторического развития отдельных стран и мировой цивилизации в целом [13, с. 247].

#### Список литературы

1. Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб., 2004.
2. Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001.
3. Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002.
4. Градовский А. Д. Государственное право: лекции 1881-1882 гг. СПб., 1882.
5. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
6. Козлов А. Е. К вопросу о концепции российского федерализма // Материалы бельгийско-российского научного colloquium 4-5 июня 1996 г., Лейвен / под ред. Ф. Делмартини и Л. Насыровой. Лейвен, 1996.
7. Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII-XIX вв. М., 1988.
8. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912.
9. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ.; предисл. А. Оболонского. М., 1993.
10. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002.
11. Сырых В. М. Теория государства и права. М., 1998.
12. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.
13. Федерализм: энциклопедический словарь / под ред. С. Д. Валентей. М., 1997.
14. Четвернин В. А. Проблемы теории права и государства: учебное пособие. М., 2006.
15. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
16. Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. М., 1995. № 5.
17. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1900.
18. Яценко А. С. Международный федерализм. М., 1909.
19. Он же. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.
20. Elazar D. J. Federalism: an overview. Pretoria, 1995. P. 2-7, 16.
21. Federal systems of the world / ed. by D. J. Elazar. 2<sup>nd</sup> ed. Harlow, 1994.
22. Friedrich C. J. Federalism, national and international in theory and practice. Oxford, 1963.
23. Friedrich C. J. Trends of federalism in theory and practice. N.Y., 1968.
24. Pernthaler P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien; New York, 1986.
25. Watts R. L. Comparing federal systems. 2<sup>nd</sup> ed. Kingston, 1999.
26. Zippelius R. Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). München, 1999. 13., neubearb. Aufl.