

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

А.А. МЕЛКУМОВ

Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект

Федерализм в качестве концепции и комплекса идей и принципов федеративного устройства государства, особенно разработка оптимальных форм, путей и механизмов взаимоотношений федерального центра с властными структурами субъектов федерации представляют собой весьма сложную и трудную проблему, которая решается в процессе достижения зрелости самой федерации.

Поэтому в предлагаемой статье главное внимание концентрируется на некоторых ключевых вопросах, имеющих, как представляется, ключевое значение для понимания этой проблемы.

В тех или иных формах государственно-политические образования с некоторыми элементами федерализма или, точнее, конфедерализма существовали еще в древности (например Афинский и Коринфский союзы в Античной Греции). Но все же в современном смысле федералистские идеи возникли с появлением буржуазного общества и национального государства. Одним из первых теорию федерализма разработал И. Альтузиус, который рассматривал государство как некий союз нескольких политических образований, объединенных на основе комплекса общих интересов. Дальнейшее развитие эта теория получила в XVIII-XIX веках.

Старейшим федеративным государством является Швейцария, которая возникла еще в Средние века в форме конфедерации трех кантонов - Ури, Швиц, Унтервальден. Как по содержанию, так и по форме первым федеративным государством, возникшим в Новое время, стали Соединенные Штаты. Показательно, что сам термин "федерализм" вошел в широкий обиход со времени возникновения США как самостоятельного государства. Главный документ, в котором были изложены основные принципы республиканской формы правления и федеративного устройства государства, составленный из статей и эссе трех отцов-основателей этой страны - Дж. Медисона, Дж. Джея и А. Гамильтона, был назван "Федералистом" [Гамильтон и др., 1993]. Политические силы разделились на республиканцев и демократов, федералистов и антифедералистов. В 90-х годах XIX века возникла политическая партия федералистов.

Особую популярность понятия "федерализм" и "федерация" получили в XX веке. Известный французский общественный деятель Ж.-П. Прудон даже утверждал, что XX столетие будет веком федерализма. Прогноз Прудона отчасти сбылся, и это подтверждается тем, что федеративный тип государственного устройства утвердился во многих странах современного мира. В настоящее время в мире существует примерно 30 федеративных государств - от самых крупных (Индия и США) до сравнительно мелких (Швейцария, Австрия и Коморские острова).

Развитие событий позволяет утверждать, что ряды этих государств уже не в столь отдаленной перспективе могут пополниться новыми федеративными государствами. Об обоснованности такого тезиса свидетельствует характер развития современного мира. Идет двуединый процесс интернационализации важнейших сфер жизни различных стран и народов, с одной стороны, и децентрализации - с другой. Процессы экономической, а в отдельных случаях социальной и политической интеграции охватили целые регионы. Наиболее яркими примерами являются Западноевропейский Союз и Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), в которую наряду с Соединенными Штатами и Мексикой входит и Канада.

Децентралистские тенденции в последние десятилетия наблюдаются в большинстве унитарных государств Запада, таких как Италия, Франция, Великобритания и др. Эти тенденции проявляются, прежде всего, в передаче местным органам все большего круга властных полномочий и функций. Например, Италия стала в некотором роде асимметричным унитарным государством, поскольку в этой стране существуют области с особым статусом, обеспечивающим им сохранение своих специфических культурных, этнических или исторических особенностей.

Большей самостоятельности в решении местных проблем добиваются Шотландия, Уэльс и другие области Великобритании. Децентрализация властных полномочий позволяет местным и региональным властям принимать решения по самым различным проблемам, оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни на местах, гибко и эффективно руководить социальными и политическими интересами.

Примером подобных тенденций могут служить Испания и Бельгия, которые вплоть до недавнего времени представляли собой унитарные государства. С принятием конституции 1978 года Мадрид предоставил автономиям четырем провинциям страны - Каталонии, Галисии, Андалусии и Стране Басков. Хотя сами испанцы предпочитают называть Испанию "государством автономий", с большей долей уверенности можно сказать, что эта страна находится на пути превращения в федеративное государство. Бельгия в последние годы и де-факто, и де-юре превратилась в федерацию.

Как известно, при своем образовании канадское государство получило название конфедерации, хотя в действительности с самого начала оно формировалось и развивалось как федеративное. Поэтому, чтобы правильно понять особенности канадского государства, представляется целесообразным в самом кратком виде остановиться на характеристике основных черт конфедерации. Вместе с тем важнейшие государственные органы этой страны были как бы скопированы с аналогичных органов метрополии, которая являлась унитарным государством. В силу этого нельзя не затронуть и вопрос об основных принципах устройства конфедеративного государства.

Конфедерация представляет собой довольно противоречивую форму государственного устройства, перспективы и жизнеспособность которого всецело зависят от позиций тех социальных и политических сил, которые занимают господствующие позиции в государствах, в силу тех или иных обстоятельств вынужденных вступить в конфедеративный союз с другими государствами. Это объясняется, прежде всего, тем, что каждое государственное образование, входящее в такой союз, почти в полном объеме сохраняет свой суверенитет и властные prerogatives. Оно самостоятельно решает, какие именно полномочия предоставить правительству конфедерации. В отличие от унитарного и федеративного государства конфедерация фактически не имеет центра, в руках которого сосредоточены более или менее эффективные и дееспособные рычаги власти и который наделен полномочиями принимать властные решения, затрагивающие всех граждан государства. Более того, она не имеет единой властной вертикали, объединяющей все составные части в единое целое.

Поэтому неудивительно, что конфедерации, будучи весьма слабым союзом государств, каждое из которых имеет собственные национальные интересы, либо постепенно трансформируются в федерации, либо рано или поздно распадаются. К числу первых относятся США и Швейцария. США из слабо структурированной конфедерации, которыми они были в конце XVIII века, с принятием конституции 1787 года

постепенно превратились в классическое федеральное государство. Швейцария же, формально сохраняющая название конфедерации, во всяком случае к середине XIX века стала полноценной федерацией.

Для правильного понимания сущности федерализма и принципов федеративного устройства государства необходимо рассмотреть вопрос о соотношении и взаимосвязи федерализма и политической демократии. Анализ структуры и важнейших характеристик современных федеративных государств показывает, что в большинстве из них господствуют демократические режимы. Федерализм и демократия с самого начала были теснейшим образом связаны друг с другом.

Более того, именно процессы либерализации и демократизации способствовали как появлению теорий и концепций федерализма, так и становлению федеративных государств. Показательно, что первые демократические государства (Швейцария и США) формировались как федерации. Нельзя не согласиться с американским политологом И. Дючесиком, который, подчеркивая неразрывную связь демократии и федерализма, отмечал, что федерализм - это "территориальное выражение внутреннего кредо демократии" [Ducheciek, 1986, p. 96].

С этой точки зрения представляет интерес позиция участников конференции, проходившей под эгидой Совета Европы и Российской Федерации 15-18 февраля 1994 года в Москве [Конференция... 1994]. Здесь федерализм, плюралистическая демократия и правовое государство тесно связаны друг с другом.

Особенно большую популярность идеи федерализма получили во второй половине XIX—XX веке, когда ускорились процессы образования, формирования и утверждения современных национальных институтов и отношений гражданского общества, правового государства и либеральной демократии. Поэтому федерализм нельзя рассматривать в отрыве от демократической формы государственно-политической системы.

В этом контексте необходимо учесть, что в любом государстве существуют функциональное и территориальное распределение властных полномочий. Когда говорят о функциональном распределении, имеется в виду наделение теми или иными функциями конкретных лиц и институтов в соответствии с их профессиональными или иными качествами. Именно этим объясняется существование в государственном аппарате профессионалов или специалистов самых различных профилей: чиновников, администраторов, судей, законодателей и т.д. Государственные институты и органы разделяются на несколько или множество подразделений, занимающихся социальной, экономической, культурной, политической и другими сферами. Причем такое разделение характерно для всех ветвей власти: законодательной, судебной и исполнительной. Без этого немислимо само функционирование как каждой отдельно взятой ветви, так и государственно-политической системы в целом.

Но когда мы говорим о разделении властей на три ветви, речь идет об особом принципе, характерном для демократического государства. Этот принцип определяет системные характеристики государства. Если в государстве его нет или он не действует, мы не вправе называть это государство демократическим. Иначе говоря, сущность демократической политической системы определяется, прежде всего, наличием или отсутствием тех или иных политических институтов, их соотношением. Наличие в структуре власти исполнительной, судебной и законодательной ветвей само по себе не делает политическую систему демократической. Эти ветви существуют и действуют порой даже в самых настоящих авторитарных и диктаторских режимах.

В истории человечества не было и не может быть совершенного, лишённого всяких недостатков, государственного устройства. Любая форма государственно-политической организации имеет свои недостатки и достоинства. Эта позиция верна и применительно к демократии. Ей также присущ целый ряд недостатков. Если исходить из объективных общественно-политических реальностей индустриально развитых стран, то обнаружится, что она также не способна раз и навсегда разрешить все стоящие перед обществом проблемы.

Но все же характерные для демократии принципы разделения властей, сдержек и

противовесов, выборность важнейших органов власти и должностных лиц призваны корректировать политический расклад сил и привести его к реальному отражению существующего в обществе положения вещей. Деятельность независимых средств массовой информации, частная собственность, рыночные механизмы распределения, децентрализация власти, идеологический и политический плюрализм в значительно большей степени, чем при других формах правления, позволяют учитывать интересы различных слоев населения. Особенность демократии состоит именно в разделении властей на самостоятельные, независимые друг от друга, но тесно связанные между собой ветви, которые при необходимости могут сдерживать друг друга, предотвращать установление верховенства какой-либо одной из них и тем самым обеспечивать эффективное функционирование системы сдержек и противовесов.

Политическая организация современного государства теснейшим образом связана с определенной территорией и, соответственно, с территориальным раскладом властных структур и властной вертикали. Народы и страны разделены между собой по территориальному принципу. Поэтому неудивительно, что к важнейшим принципам, на которых основываются взаимоотношения различных народов и стран на международной арене, относятся гарантия территориальной целостности каждого государства и нерушимость его границ. В рамках самого национального государства внутригосударственные территориальные границы определяют пределы административного контроля, которым наделены те или иные уровни или органы управления. Масштабы распределения власти, ответственности и автономии территориальных подразделений сильно варьируются в разных странах, а нередко и в рамках одной и той же страны.

Именно характер территориально-административного устройства государства оценивается по типу государства — унитарного, федеративного и конфедеративного. В отличие от унитарного демократического государства, построенного на разделении властей на три самостоятельные ветви - законодательную, исполнительную и судебную, т.е. на принципах так называемого горизонтального разделения властей, в федерации этот принцип дополняется вертикальным разделением властных полномочий.

Система сдержек и противовесов, действующая в федерации на основе разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную по горизонтали, дополняется системой сдержек и противовесов с помощью разделения властных полномочий по вертикали между центром и субъектами федерации. При всех достоинствах унитарных форм государственно-политической самоорганизации в крупных государствах только федерализм способен обеспечить подлинный децентрализм и реальное включение всех звеньев и всех уровней власти в решение стоящих перед обществом проблем. Именно здесь принцип децентрализации политической власти по вертикали, характерный почти для всех форм федерации, выступает в полной мере. С данной точки зрения институты политической демократии и федеративного государственно-административного устройства по сути дополняют друг друга и в совокупности составляют единую государственно-правовую систему.

Кажется, самой историей и географией крупные территориальные государства обречены на то, чтобы организоваться на принципах и началах федерализма. Из шести крупнейших государств, существующих в мире, пять (Австралия, Бразилия, Канада, США и Россия), за исключением Китая, имеют федеративные конституции. Как отмечал специалист в данной области И. Дючесик, напрашивается вывод о существовании прямой зависимости между величиной территории и типом территориально-политического устройства: чем больше страна, тем больше практика подталкивает ее федеративную форму самоорганизации [Duchesciek, 1987, p. 198].

Мировой опыт убедительно свидетельствует о том, что не всегда и не обязательно размер территории является главным детерминирующим фактором, определяющим форму политической организации государства. Есть множество мелких, весьма успешно функционирующих федеративных государств; в то же время эффективно могут действовать мелкие или средние унитарные государства. Очевидно, что размер территории, ландшафт, контуры сами по себе не могут определять характер поли-

тико-государственной самоорганизации того или иного народа. Об этом свидетельствует существование целого ряда стран с огромными территориями и разными климатическими условиями, сохраняющих унитарное государственное устройство.

Большинство людей идентифицируют себя как с определенной территорией, так и с политической и экономической системой, определенными ценностями, образом жизни и социокультурными факторами, историей и национальной судьбой и т.д. Поэтому помимо территориального фактора (например Россия и Индия) необходим целый комплекс других параметров: многонациональность, многоконфессиональность, регионализм, национальный менталитет, господствующая политическая культура и т.д. Все эти факторы в совокупности являются основаниями для формирования и институционализации федеративной системы организации властных структур.

Особенность федерации в отличие от унитарного государства состоит в том, что здесь горизонтальное разделение властей дополняется вертикальным между различными уровнями государственной власти, т.е. между федеральным центром и субъектами федерации. Сущность и необходимость этого принципа определяются тем, что федерация - это союзное государство, состоящее из определенного числа государственно-политических образований, каждое из которых обладает самостоятельностью в тех или иных сферах общественной жизни. Как писал американский правовед Л. Фридман, "федеральная система - это такая форма организации правительственной и правовой системы, при которой центральное общенациональное правительство распределяет власть между штатами, областями или отдельными землями, каждая из которых... является суверенной в своих правах" [Фридман, 1992, с. 105].

Федерация сочетает преимущества государственного единства власти с той или иной степенью самостоятельности ее составных частей. Федерализм - нормальный, типичный вид оптимизации территориально-политических связей внутри того или иного политического сообщества.

Федерализм предполагает особые формы и механизмы принятия хозяйственных и политических решений, основанных на разграничении ответственности федеративного центра и субъектов Федерации. При всех достоинствах унитарных форм государственно-политической самоорганизации в крупных государствах только федерализм способен обеспечить подлинный децентрализм и реальное включение всех звеньев и всех уровней власти в решение стоящих перед обществом проблем. С данной точки зрения, одним из важнейших принципов федерализма можно считать принцип, который получил название "субсидиарность". Его суть - распределение полномочий между различными уровнями власти таким образом, что в ведении верхних эшелонов власти остаются только те функции, которые они могут выполнять лучше, чем нижние эшелоны. Субсидиарность - практическое воплощение принципа децентрализации и принципа плюрализма в территориальных терминах.

Как правило, в соответствии с этим принципом в исключительное ведение федерального центра входят следующие сферы: внешняя политика и оборона; координация деятельности по защите конституции и основ конституционного строя, внешнеполитических и внешнеэкономических интересов страны; гражданство и защита прав человека и гражданина; судебная и правоохранительная системы; денежная система; таможенная и охрана границ; почта и связь; энергетика; железнодорожный транспорт и авиация; авторское и издательское право; координация взаимодействия субъектов федерации и т.д.

Из принципа субсидиарностиTM вытекает принцип автономности, самоуправляемости субъектов федерации. Субъекты федерации имеют право принимать собственные конституции и законы, обладают значительной степенью самостоятельности в решении достаточно широкого круга проблем. Они регулируют свои отношения с центральным правительством на договорной основе при соблюдении равноправия всех субъектов федерации.

Иначе говоря, власть осуществляется множеством правительственных органов, каждый из которых обладает своими властными прерогативами и компетенцией.

Имеет место разделение властей по вертикали, призванное сдерживать и уравновешивать влияние различных органов управления. Федерализм подразумевает многообразие реализации властных функций в рамках упорядоченной структуры связей. Здесь мы имеем не слияние, а единство в многообразии.

С точки зрения определения властных функций и суверенитета федеративное устройство представляет собой весьма противоречивое образование. Пытаясь выяснить природу этого феномена, американский политолог Д. Элейзер выделил следующие сущностные характеристики федеративного государства: 1) федерализм относится одновременно и к структуре, и к функционированию государственной власти; 2) обеспечивает синтез единства и разнообразия; 3) выступает одновременно как политическое и социальное явление; 4) предусматривает определенные цели и средства их достижения; 5) причем эти цели могут быть по своему характеру ограниченными и глобальными. По мнению Элейзера, существует несколько типов федерализма или типов государства, близких федеративному. Наряду с федерацией (*federation*) и конфедерацией (*confederation*), он выделил также федератизм (*federacy*), основанный на асимметричных отношениях между каким-либо мелким государством и более крупной федеративной державой. За первым сохраняется довольно широкая внутренняя автономия, но оно отказывается от тех или иных форм участия в управлении федеративным государством. На этом принципе основываются отношения Пуэрто-Рико и Гуама с Соединенными Штатами.

К данной категории государственных образований Элейзер относит так называемые унии (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), лиги (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), кондоминиумы (Андорра под совместным протекторатом Франции и Урхельского епископа, Испания), регионализацию (Италия), самоуправление (Япония) [Элейзер, 1995, с. 106, 107]. При всех возможных оговорках относительно такой дробной типологизации сам этот факт говорит о необходимости осознания условности любой типологизации. Реальная действительность, как правило, оказывается намного более сложной и многоплановой, чем любая, даже самая совершенная теория или концепция.

Об этом, в частности, свидетельствуют трудности, возникающие при соотношении принципов федеративного устройства государства с такой основополагающей сущностной характеристикой государства, как суверенитет. Как правильно отмечает большинство специалистов, без полноценного суверенитета не может быть и полноценного государства. Федеративное государство представляет собой союз нескольких (Швейцария) или множества (США, Индия и Россия) государственных образований. Здесь два уровня власти: центральное, или федеративное, правительство и правительства отдельных штатов (США), земель (ФРГ), республики, края, области (Российская Федерация), провинции (Канада).

Поэтому возникает вопрос о том, как распределяется верховная власть, т.е. суверенитет, между федеральным центром и субъектами федерации. Как отмечал известный французский правовед XIX века Л. Дюги, с точки зрения понятия суверенитета "нельзя создать юридически удовлетворительную конструкцию федерального государства" [Дюги, 1908].

Некоторые отцы-основатели современной политической теории - Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Ж. Боден и др. решительно выступали против идеи разделения верховной власти, или суверенитета, на несколько ветвей, полагая, что разделенные ветви власти рано или поздно уничтожат друг друга. Этот подход, который стал известен как принцип неделимости суверенитета по мере формирования и утверждения либерально-демократических идей и ценностей, особенно теории разделения властей на три самостоятельные ветви, сформулированной Дж. Локком, Ш.-Л. Монтескье и другими мыслителями Нового времени, подвергся трансформации.

На протяжении XVIII и XIX веков наблюдалась тенденция к постепенному смягчению жесткой трактовки этой теории, как она была сформулирована Т. Гоббсом, Ж. Боденом и их последователями. В значительной мере такая модификация была

вызвана необходимостью соотношения суверенитета с принципами разделения властей и федеративного устройства государства. В результате суверенитет оказался размытым и делимым в двух отношениях: во-первых, он сосредоточился не в руках единого властителя, а в трех разделенных ветвях власти, во-вторых, он оказался разделенным между федеральным центром и субъектами федерации.

Этот факт привел к появлению в XIX веке разных трактовок суверенитета применительно к федеративному государству. Одни (например, Г. Еллинек, В. Уиллоуби), следуя в несколько модифицированной форме за Т. Гоббсом, Ж. Боденом и другими, пришли к выводу, что суверенитетом обладает лишь федеральный центр, поскольку не может быть государства без полного суверенитета. Но по мере роста популярности идей федерализма противники централизованного государства (М. Зейдель и Дж. Кельхун), в определенной степени не делая различия между федеративными и конфедеративными принципами, отстаивали принцип, согласно которому суверенитет принадлежит составным частям федерации, обладающим правом свободного выхода из нее. Ряд авторов (в их числе известный французский историк и политический деятель А. де Токвиль) сформулировали компромиссную идею о делимости суверенитета между федеральным центром и составными частями федерации.

Споры и дискуссии по данному вопросу не прекращались в течение всего XX столетия. В нашей стране эти споры и дискуссии получили особую актуальность после распада СССР и образования новой российской государственности на принципах федерализма. В целом они протекают в рамках трех названных подходов. В отечественной политологической литературе все они имеют своих сторонников. Как представляется, при разработке убедительной концепции суверенитета в условиях федеративного государства необходимо учесть важнейшие положения всех трех подходов, поскольку в каждом из них есть рациональное зерно, которое не следует игнорировать. О едином и неделимом государстве можно говорить лишь в том случае, если оно обладает суверенитетом, предусматривающим его юрисдикцию над всей своей территорией и всеми гражданами. С данной точки зрения не является исключением и федеративное государство, которое немислимо без его суверенитета на всей территории. Именно на суверенитете основывается другой основополагающий принцип государства, в том числе и федеративного, а именно, монополия на законное насилие.

При этом нельзя не учитывать тот факт, что федерация - это союз государств. Другими словами, федерация предусматривает государственность на двух уровнях - федеральном и уровне ее субъектов. Здесь горизонтальное разделение властей на три ветви на федеральном уровне дополняется вертикальным разделением властных полномочий между федеральным центром и его субъектами. Если верна мысль о том, что государство возможно только в том случае, если оно обладает суверенитетом, то из этого сам собой вытекает вывод, что субъекты федерации в качестве государственных образований обладают определенной долей суверенитета. Иначе говоря, федеративный центр делит суверенитет со своими субъектами.

Во многих федеративных государствах значительная часть правоохранительных органов находится в ведении властей субъектов федерации. Например, в США полиция формируется и функционирует на штатном уровне. Это значит, что в определенной мере федеральный центр делит монополию на законное насилие со штатами. То же самое верно и применительно к суверенитету, который Вашингтон делит со штатами. Но основополагающие вопросы общенационального масштаба и значения — обороны, внешней политики, денежного обращения и финансового регулирования, политика в области труда и трудовых отношений, социальной защиты населения и т.д. - переданы федеральному центру. За субъектами федерации сохраняются лишь те проблемы, которые затрагивают собственное население и территорию. При этом обеспечиваются верховенство федеральной конституции и законов, соответствие им конституций и законов субъектов федерации.

Необходимым условием формирования и функционирования любого более или менее жизнеспособного политического или государственного образования явля-

ется хотя бы минимальная внутренняя целостность и стабильность его составных частей. Это в одинаковой степени относится ко всем типам государств. Конфедеративное государство нежизнеспособно именно в силу отсутствия такой целостности и стабильности. Федеративное государство может быть жизнеспособным лишь в том случае, если оно основывается на долговременных интересах всех его составных частей и системе незыблемых политических, экономических, бюджетных, административных, правовых отношений между центром и субъектами федерации.

Условием функционирования федеративного государства является система некоего баланса веса и влияния различных социально-политических сил его составных частей. Формирование такой системы предполагает наличие определенной совокупности идейно-культурных, институциональных, социально-психологических, экономических, внешнеполитических и иных предпосылок. Состав и конфигурация этих предпосылок, а также способы их формирования специфичны для каждого народа и каждой страны. Именно на такой инфраструктуре в течение многих поколений может формироваться то, что мы называем национально-государственным идеалом, служащим осевым стержнем, связывающим граждан данного государства в единое целое.

Как правило, различают договорные и конституционные федерации. В первом случае федерация - это объединение государств, которые на основе договора делегировали ряд своих прав и прерогатив общему для них центральному правительству. При этом каждый член федерации сохраняет за собой суверенитет в принадлежащей ему юрисдикции. Центральное правительство не может вносить какие-либо изменения в конституционный договор, а каждый член может при желании расторгнуть этот договор и даже выйти из федерального союза, зачастую без согласия на то остальных членов союза. Как показывает исторический опыт, договорные федерации сохраняют возможность добровольного выхода субъектов из федеративного союза.

Поэтому они рано или поздно распадаются либо превращаются в конституционный тип федерации. В истории было несколько случаев разделения федерации. В 1965 году из федеративного государства Малайзия, образованного в 1963 году, вышел один из штатов - Сингапур, определившийся как самостоятельное суверенное государство. В 1992 году Чехословацкая федерация распалась на два самостоятельных государства - Чехию и Словакию. Казалось бы, процветающие федерации, например федерация Мали, созданная на основе наиболее развитых в экономическом и социальном плане колоний Франции в Западной Африке - Судана и Сенегала, - вскоре развалилась. Итогом нараставшего недовольства несправедливым распределением преимуществ федерализма стал государственный переворот в Сенегале, положивший конец существованию политического и экономического союза двух стран.

Столь же плачевно закончился и опыт строительства федерализма в Юго-Восточной Азии, а именно, в Индонезии, где под нажимом нефтяных и газовых магнатов выбор был сделан в пользу отказа от федеративного устройства страны как "наследия голландского колониализма" и перехода к унитарным началам.

США являются противоположным примером. Дело в том, что на начальном этапе формирования США как самостоятельного государства сама конституция разрабатывалась в качестве договорного акта между 13 освободившимися от британского господства колониями. Характерно, что сами США как бы плавным перетекли из конфедерации, каковой они были в результате объявления независимости 4 июля 1776 года и вплоть до заключения Парижского мира в 1783 году, в федерацию на основе Конституции 1787 года. Но лишь постепенно на протяжении всего XIX века договор между 13 и примкнувшими к ним колониями принял форму конституционного акта. В результате примерно к концу XIX века, особенно после гражданской войны, в которой противники единого неделимого федеративного государства в лице 11 южных штатов потерпели поражение, Соединенные Штаты из договорной федерации превратились в конституционную.

Этот факт имеет принципиальное значение. Дело в том, что в отличие от договорной федерации конституционная федерация решительно отвергает выход какого-

либо субъекта из состава Федерального союза без соответствующего согласия всех остальных субъектов федерации. Именно эта коллизия лежала в основе гражданской войны начала 60-х годов XIX века, когда 11 южных штатов объявили о своем добровольном выходе из состава США и образовании самостоятельного государства под названием "Конфедерация южных штатов". Именно этот конституционный принцип стал одним из краеугольных камней жизнеспособности и долговечности Соединенных Штатов как великой мировой державы.

Отличие конституционной федерации от договорной состоит, прежде всего, в том, что ее основой служит конституция, которая ни при каких обстоятельствах не предусматривает выхода из федеративного союза какого-либо его субъекта. Попытки же силового решения проблемы выхода из федерации, как правило, чреватые непредсказуемыми кровавыми последствиями. Это воочию продемонстрировали события и перипетии, связанные с выходом из состава США южных штатов в начале 60-х годов XIX века, развал СССР и Югославии в наши дни.

Для более полного понимания рассматриваемой проблематики считаю целесообразным затронуть еще один аспект. Речь идет о бесперспективности в большинстве случаев попыток разрешения национального вопроса в рамках федерации путем ее национально-политической организации. Наиболее ярким примером, с этой точки зрения, может быть Чехословакия, где два маленьких родственных народа, несмотря на единство своих исторических судеб, близость культуры, традиций, единство в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками и т.д., не смогли найти общий язык и в конечном счете вынуждены были разойтись и создать самостоятельные государства.

Не менее интересен и пример Индии, где с самого начала в основу государственно-политической организации был положен принцип не национально-политического, а территориально-политического расчленения, что по сути дела способствовало отгеснению на задний план (во всяком случае в большинстве штатов) национального вопроса, поскольку каждый штат, как правило, рассматривается, прежде всего, как территориально-политическая, а не национально-государственная единица.

С этой точки зрения для нас несомненный интерес представляет то, что перед такими классически федеративными государствами, как США и Германия, продемонстрировавшими свою жизнеспособность, не стояла проблема решения национального вопроса. В них политико-территориальное деление не привязано к национально-территориальному, определение национальности связано с гражданством страны.

Все сказанное свидетельствует о том, что даже если рассматривать одну из всех существующих форм политической самоорганизации - федерацию, то обнаружится, что она имеет несколько вариантов, и оптимальный выбор одного из них для той или иной страны представляет весьма трудную задачу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гамильтон А., Медисон Дж., Джей Дж. Федералист. М., 1993.

Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908.

Конференция по федерализму. Федеративное устройство Российской Федерации и реализация принципов плюралистической демократии, правового государства и прав человека. Протоколы заседаний. М., 1994.

Фридман Л. Введение в американское право. М., 1992.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

Ducheciek I. The Territorial Dimension of Politics within and across Nations Boulder, 1986.

Ducheciek I. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. Laham, 1987.