

Право

УДК 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-1-54-62

А.М. Муртазалиев, Д.З. Гаджиев

Централизация власти в зарубежных федеративных государствах: сравнительный анализ

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; amuslim@mail.ru, djamal630@gmail.com*

В статье предпринята попытка анализа вопросов централизации полномочий в зарубежных федеративных государствах, исследованы причины централизации власти в федеративных государствах и общие тенденции развития федеративных отношений в зарубежных странах.

Проблемы централизации и децентрализации власти в обществе играют исключительную роль. Своей актуальности они не утратили и в современной России. Так, в недавнем Послании Федеральному Собранию Президент России В. Путин, отметив серьезные задачи в сфере социально-экономического развития страны и обеспечения обороноспособности, подчеркнул, что «это возможно только при активном участии общества, наших граждан и, конечно, при напряженной результативной работе всех ветвей и уровней власти, потенциал которых требует дальнейшего развития». В этой связи было отмечено, что «необходимо закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами»⁴.

Ключевые слова: *федерализм, публичная власть, государственное устройство, концепции федеративных государств, теоретические модели федерализма, централизация власти.*

С учетом этого рассмотрим в сравнительном плане вопросы централизации власти в зарубежных федеративных государствах, которые должны учитываться в государственном устройстве современной Российской Федерации. Отправной точкой при рассмотрении этих вопросов является понятие «федерализм». Ведущий исследователь федерализма американский ученый Д. Дж. Элейзер считает, что наиболее простым определением федерализма является самоуправление плюс поделенное управление, т. е управление, разделенное на два уровня: федеральный и региональный⁵. При таком определении федерализм включает в себя некую договорную связь, предположительно постоянного характера, которая предусматривает разделение полномочий. Выделение принципа разграничения полномочий и предметов ведения в той или иной формулировке составляет ядро многих определений федерации и федерализма, предложенных зарубежными политологами. Так, У. Райкер описывает федеративное государство как политическую систему, в которой «деятельность правительства поделена между регио-

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года (<http://www.kremlin.ru>. Дата обращения 20.01.2020 г.).

⁵ Элейзер Д.Д. Сравнительный федерализм // Полис. – 2015. – № 5. – С. 106–115.

нальным и центральным правительством таким образом, что каждое из правительств осуществляет деятельность, в котором оно имеет окончательное решение»⁶. По мнению К. Вебера, федеративный принцип – это метод такого разделения полномочий, когда федеральное и региональное правительство, каждое в определенной сфере одновременно, координирует свою деятельность и является независимым⁷. Также необходимо отметить, что в федеративном государстве должны существовать два вида федеративных отношений –федеральный центр и субъект федерации, а также непосредственно между субъектами федерации. Эти отношения не должны нарушать один из важнейших принципов федерализма – самостоятельность, так как непосредственные, прямые отношения между федеральными властями и местными органами власти нарушают данный принцип. Взаимоотношения местных и региональных органов власти должны оставаться за рамками федеративных отношений, так как она строится на принципах, характерных для унитарных государств.

Некоторые ученые-конституционалисты считают, что можно выделить несколько моделей федераций, каждая из стран с федеративным устройством по-особому их воплотила на своих территориях⁸. По мнению автора, из 24 стран, являющихся по конституции федеративными, следует выделить 7 типов федеративных государств, в той или иной степени использующих в своем устройстве принципы, присущие унитарному государству. Североамериканский тип – это Канада, США, Австралия. Государства с малосвязанными социальными, этническими и иными социальными различиями, федерации, созданные при строительстве либеральной демократии. Обладают сильной политической идентичностью. Западноевропейский тип включает Австрию, Германию, Швейцарию, Бельгию, Великобританию, Испанию, Италию. Страны с давними традициями самоуправления и независимости. Обладают устойчивой политической идентичностью. Островной тип: Сент-Китс и Невис, Федеративные Штаты Микронезии, Коморские острова. Данные государства являются довольно молодыми островными федерациями, образованными в результате распада колониальных империй. Они имеют довольно слабоинтегрированный и асимметричный тип государственного устройства. Следующий тип – латиноамериканский: Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика. Это тоже государства, созданные в результате распада колониальных империй (Португалии, Испании). Данные государства сочетают достаточно высокую централизацию государственной власти и развитые институты самоуправления в субъектах. Большое количество регионов и создание новых субъектов с помощью раздела штатов, присущие латиноамериканским странам, использовались как рычаги регулирования внутрифедеральных и социальных напряженностей. Афро-азиатский тип включает в себя такие страны, как ОАЭ, ЮАР, Индия, Малайзия. Созданы они на базе соглашения между элитами федеральных государств и/или национальными элитами регионов. Молодые и устойчивые централизованные федерации с высокоасимметричными субъектами и с сохранением элементов авторитарного правления в центре и на местах. В данной типологии госу-

⁶ Райкер У.Х. Федерализм: теория, происхождения, предназначение // Неприкованный запас – 2018. – № 2. – С.14.

⁷ Wheare K. Federal Government. – L.: Oxford University Press, 1963. – P. 10.

⁸ Колосов В.А., Мироненко Н.С. Политическая география. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 402–409.

дарств Южно-Африканская Республика на текущий момент сочетает афро-азиатский тип и признаки «переселенческого» типа. Так как процесс государственного строительства не завершен, после слома режима апартеида «переселенческий» тип основывается на дифференциации между «независимыми» бантустанами и традиционными историческими провинциями, возникшими в ходе освоения территории европейскими переселенцами. Нигерийский тип: Нигерия, Мьянма, Пакистан, Эфиопия. Данным государствам присущ неустойчивый авторитарный режим с высокоцентрализованным федеративным устройством. Государства возникли в ходе деколонизации. Для сохранения единства в социальном, экономическом и этническом отношении использовались принципы федеративного устройства. Особенностью этого типа является создание территориальной федерации в многонациональной стране. Ярким примером является Нигерия, в которой пытались создать не этническую федерацию, а территориальную, которая состояла бы из одинаковых штатов, и где проводилась бы политика равного распределения постов в центральном правительстве, дабы избежать гегемонии какой-либо этнической, региональной или племенной группы. Но, несмотря на все усилия, напряженность в регионах, вызванная этническими конфликтами, стала причиной, по которой несколько раз изменялись границы штатов. Конституция Нигерии определяет нигерийскую федерацию как высокоцентрализованную. К примеру, штаты не владеют собственной конституцией, не могут выступать в качестве субъектов международного права, не обладают правом выхода из состава федерации. Исключительной компетенцией штатов является гражданское и уголовное процессуальное законодательство. К вопросам совместного ведения относят сбор налогов, распределение доходов, энергетику, экономическое развитие и высшее образование. Можно выделить также и российский федерализм. Его наряду с бывшей Югославией относят к постсоциалистическому типу. Российский федерализм во многом унаследовал, он сочетает в себе многие элементы советского и в некотором смысле даже имперского наследия с некоторыми собственными наработками и заимствованием опыта либеральных демократий. Россия и страны бывшей Югославии – молодые многонациональные федерации, унаследовавшие асимметричность. Они используют в государственном устройстве принцип национально-территориальной автономии и диспропорции в соотношении политической (общегосударственной) и этнической идентичности граждан от своих исторических предшественников

Данное разделение типологий федеративных стран позволяет понять, что в целом взаимоотношения между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Б.Н. Чичерин в своей известной книге «Курс государственной науки. Общее государственное право» (Санкт-Петербург, 1894 г.) писал, что централизация означает назначение местных властей и утверждение выборных лиц, надзор за местными властями, восхождение местных дел на решение или утверждение центральной власти, направление местной деятельности из центра посредством обязательных предписаний. А. Токвиль отмечал положительный смысл централизации политической, имея в виду установление общего законодательства, управление совокупными силами государства. Административная централизация – зло, ибо означает опеку над частной и местной деятельностью. При централизации центр при необходимости спускает вниз полномочия и также забирает их обратно. «Исторически федерализм был централизующей мерой, с

тем, чтобы соединить вместе различные территории»⁹. Но данное утверждение следует считать верным лишь отчасти. Действительно, некоторые современные федеративные государства начинали свой путь с объединения разных государств (Федеративная Республика Германия). Но в истории известны случаи, когда ранее действующие монархии и унитарные государства передавали предмет ведения и полномочия от центра субъектам, образующим федерацию. Так свою модель федерации создавала Россия.

По своему характеру процесс централизации актуален практически для любого общества. Данный процесс охватывает не только политico-управленческую систему, но и разнообразные сферы социальной жизни.

С точки зрения политики, тенденция к централизации обусловлена необходимостью создать внутреннюю, стабильную, целостную систему управления. Но необходимо понимать, что абсолютизация централизма может привести к неповоротливой управляемой системе, создаст, к примеру, невосприимчивое местное самоуправление, которое не будет отвечать интересам граждан, и широкий простор для чиновничего произвола и коррупции. Однако, с другой стороны, в условиях федеративного государства централизм с определенными ограничениями необходим. В политической литературе отмечается, что «большая централизация может обеспечить эффективную защиту от внешней агрессии, она же может вызвать также неодолимое искушение осуществить такую агрессию. Она может предоставить структуру, в пределах которой ассоциированные народы наслаждаются миром и процветанием, но она же может позволить также данному центру с кровожадностью поглотить народы, населяющие его периферию. Ведь так много зависит от конкретных обстоятельств, что трудно понять, как любой разумный человек мог бы придерживаться абстрактного или априори взгляда..., что центризм всегда или обычно является подходящим независимо от цены».¹⁰

Развитие федерализма за рубежом имеет тенденцию к сдвигу федеративных государств к унитаризму. Но обо всем по порядку. Исторический опыт зарубежного федерализма показывает, что в разных периодах истории в совокупности с определенными обстоятельствами на первый план выступали то централизация, то децентрализация. К примеру, в США период «Нового курса» в первой половине XX века и в период программы «Великого общества» в середине XX века значительно усиливалась власть федерального правительства, тогда как в годы президентства Рональда Рейгана и Джорджа Буша-старшего заметно усиливалась роль штатов. На современном этапе развития в США заметно движение в сторону централизации. Это обусловлено политикой экономической интеграции. На территории США сняты, как и практически во всех федеративных государствах, ограничения на передвижение товаров, капиталов, лиц и услуг. Конституция США устанавливает: «Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан США... лишать свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры... отказывать кому-либо в пределах своей юрисдикции в равной защите со стороны законов». Конституция США допускает некоторые отдельные меры ограничительного характера. Отдельные штаты

⁹ Orlansky D. The Decentralization Politics and Policies: A New Order and New Conflicts // Paper prepared for presentation at XVII World Congress of the International Political Science Association, 17–21 August 1997. – Seoul, Korea. – P. 8.

¹⁰ King P. Federalism and Federation. – Croom Helm, 1982. – P. 33.

имеют право вводить местные налоги, ограничения на занятие определенными видами деятельности и также предъявлять соответствующие требования к деятельности физических, юридических лиц на своих территориях, но не допуская дискриминации жителей других штатов. Не допускается применение разного рода ограничений на торговлю, за исключением ограничений, связанных с охраной окружающей среды, безопасным вождением, карантином и т. п. Таким образом, экономическая политика США имеет достаточно централизованные формы. В большинстве случаев федеральные органы имеют исключительные права, оттесняя тем самым субъекты федерации на второй план. В ведении субъектов остаются только регулирование сельского хозяйства, малого бизнеса, разработка, использование ресурсов для внутреннего потребления и т. п. Регулирование экономики осуществляется с упором на методы и формы финансовой политики, к примеру, дотации и налоги, а также методами директивного руководства. Такая политика порождает неравномерное экономическое развитие субъектов, что вызывает необходимость корректировки ее развития путем финансирования «слабых» субъектов за счет централизованных финансовых средств.

Несколько иной опыт накоплен Швейцарией. Входящие в состав федерации кантоны не обладают суверенитетом, не обладают верховенством на своей территории, лишены права сепарации и не имеют независимости в международных отношениях. Все попытки выхода из состава государства жестко подавлялись силой. Пример – война Швейцарии с Зондербундом в 1847 году. Право выхода из состава не признавалось и в других западных конституциях, например, США (в ходе гражданской войны 1861–1865 гг.). Следует отметить, что в некоторых государствах осуществлялась сепарация. Например, Венесуэла в первой половине XIX века отделилась от федерации Великая Колумбия, в 1965 году Сингапур вышел из состава Малайзии.

Субъекты Швейцарии лишены права выступать на международной арене. Пункт 1 ст. 54 Конституции швейцарской Конфедерации гласит: «Иностранные дела подлежат ведению Конфедерации». В 40-х годах XX века были заключены последние международные договоры кантонами от своего имени. В период американской Конфедерации штаты также были лишены данного права, однако были известны случаи, когда субъект федерации заключал международные соглашения, например, «культурное соглашение» между Францией и провинцией Квебек.

Провинция, штат, кантон не имеют права препятствовать применению федерального права на своей территории; таким образом, субъект федерации не обладает верховенством на своей территории. Данную коллизию между законодательствами штатов и федерацией Конституция США решает следующим образом: «Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны их исполнять и в том случае, когда в Конституции и законах отдельных штатов встречаются противоречия им предписания» (ст. 6 Конституции США). Похожие формулировки содержатся и в ряде конституций других стран, которые предусматривают создание федеральных судов на территории субъектов федерации: Аргентина (ст. 31), Мексика (ст. 133), Венесуэла (ст. 16), Канада (п. 1 ст. 52 в редакции 1982 г.).

По части организации органов власти, субъекты федерации, как правило, строятся по образу федеральных органов независимо от того, прописано это в конституции (Мексика, Аргентина, Бразилия, Канада) либо в конституциях которых практически не предъявляются какие-либо требования (США, Австралия). В Республике Индия право принятия собственной конституции принадлежит лишь штатам Джамму и Кашмир. Конституции швейцарских кантонов санкционируются только федеральной властью.

Многие конституции зарубежных стран закрепляют право на федеральное вмешательство за главами центральной исполнительной власти. Но для реализации данного права необходимо согласие высшего законодательного органа власти страны. Например, по Конституции Федеративной Республики Германии, «Если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом или другим федеральным законом федеральных обязанностей, федеральное Правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю в порядке принуждения Федерацей к выполнению своих обязанностей» (ст. 37 Конституции ФРГ). Согласно ст. 185 Конституции Швейцарии 1999 года Союзный совет имеет право на осуществление федерального вмешательства. Также Союзный Совет может издавать постановления и распоряжения для противодействия грозящим либо непосредственным угрозам общественной безопасности. Он может применять меры для обеспечения внешней и внутренней безопасности.

Несколько иную форму федерального вмешательства (интервенции) имеет Конституция Бразилии 1988 года. Она предусматривает две модели интервенции – это введение чрезвычайного положения и состояние обороны. При введении чрезвычайного положения необходимо обязательное предварительное согласие со стороны национального конгресса. Президент страны вводит специальный декрет, в течение 24 часов с момента издания он должен быть направлен в Национальный Конгресс, который в десятидневный срок должен его рассмотреть. При введении военного положения нет необходимости обязательного предварительного согласия со стороны Национального Конгресса. Статья 356 Конституции Индии закрепляет положение о президентском правлении. Данная мера вводится Президентом республики путем издания прокламации при последующем одобрении обеими Палатами парламента. В Конституции Индии нет четкого основания для ее применения. Для наглядности основанием для применения данной меры является, «если Президент по получении доклада губернатора штата или иным образом придет к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с настоящей Конституцией, Президент может ввести президентское правление». Исходя из данного положения можно сказать, что Конституция предоставила президенту довольно обширные полномочия касаемо введения президентского правления.

Таким образом, институт федерального вмешательства является классическим инструментом политики центра относительно субъектов. Данный институт играет особую роль, мировой опыт показывает, что применение власти центра к субъектам необходимо в условиях внезапных политических изменений. Переходный период общества и разного рода реформы сказываются на федеративных отношениях государства в целом

и ведут к усилению центробежных тенденций. В такой ситуации обычно происходит некоторый сдвиг в сторону применения чрезвычайных мер.

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что исторически централизация в некоторых федеративных государствах начиналась с собирания разрозненных частей в единое целое, другие же шли путем объединения ранее отдельных государств и государственных образований. Доминирующей тенденцией современного федерализма является интеграционная политика при сохранении полномочий, прав субъектов. Взаимоотношения между центром и субъектами федерации несколько противоречивы, в одних областях происходит усиление центральной власти, а в некоторых – небольшое ослабление. Данные процессы затрудняют объективную оценку тенденций федеративных взаимоотношений – задачу, решение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики, национальных отношений и права.

Литература

1. *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: в 3 т. – М.: Республика, 1992.*
2. *Авакян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – Вып. 4(33).*
3. *Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: монография. М.: МГИМО МИД РФ, 2003. – С. 46.*
4. *Горбачева С.В. Конституционно-правовые основы федеративных отношений в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. – Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2015.*
5. *Гуляков А.Д. Множественность моделей федерализма и использование компаративистского подхода в их исследовании // Пензенский гос. ун-т. – 2016. – № 1. – С. 37–41.*
6. *Вебер М. Переход России к псевдоконституционизму // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 2. – С. 77–89.*
7. *Райкер У.Х. Федерализм: теория, происхождение, предназначение // Неприкосновенный запас. – 2018. – № 2 (118). – С. 124–147.*
8. *Колосов В.А., Мироненко Н.С. Политическая география. – М.: Аспект Пресс, 2001.*
9. *Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 2017.*
10. *Чичерин Б.Н. Общее государственное право / под ред. В.А. Томсина. – М.: Зерцало, 2019.*
11. *Элейзер Д.Д. Сравнительный федерализм // Полис. – 2015. – № 5.*
12. *Кинг П. Федерализм и федерация. – Крум Хелм, 1982.*
13. *Уир К. Федеральное правительство. – Л.: Издательство Оксфордского университета, 1963.*
14. *Орланский Д. Политика децентрализации: новый порядок и новые конфликты / Доклад подготовлен к презентации на XVII Всемирном конгрессе Международной ассоциации политической науки, 17–21 августа 1997 г., Сеул, Корея.*

References

1. *Abdulatipov R.G., Boltenkova L.F., Yarov Yu.F.* Federalism in the history of Russia. – M., 1992–1993.
2. *Avakyan S.A.* The structure of public authority in Russia: problems of formation and development // Vestnik of the Saratov state law Academy (on the 25th anniversary of the constitution of the Russian Federation), 2018.
3. *Avramenko S.L.* Millennium Swiss Federalism: a Monograph. – M., 2003.
4. *Weber M.* Transition of Russia to pseudo-constitutionalism // Policy. – 2016. – № 2.
5. *Gorbacheva S.V.* Constitutional and legal foundations of federal relations in the Russian Federation: problems of theory and practice: Monograph. – N. Novgorod, 2015.
6. *Eleiser D.D.* Comparative federalism // Policy. – 2015. – № 5.
7. *Riker W.H.* Federalism: theory, origin, mission // The untouchable reserve. – 2018. – № 2.
8. *Kolosov V.A., Mironenko N.S.* Political Geography. – M.: Aspect Press, 2001. – 402–409 s.
9. *King R.* Federalism and Federation. – Croom Helm, 1982.
10. *Tocqueville A.* Democracy in America. Biographies and Memoirs. – Publishing House: Progress, 2017.
11. *Chicherin B.N.* General State Law / ed. V.A. Tomsinova. – M.: Mirror, 2019.
12. *Gulyakov A.D.* The multiplicity of models of federalism and the use of the comparative approach to their research // Legal policy and legal life. – 2016. – № 1.
13. *Wheare K.* Federal Government. – L.: Oxford University Press, 1963.
14. *Orlansky D.* The Decentralization Politics and Policies: A New Order and New Conflicts / Paper prepared for presentation at XVII World Congress of the International Political Science Association, 17–21 August 1997, Seoul, Korea.

Поступила в редакцию 18 февраля 2020 г.

UDC 342.25

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-1-54-62

Centralization of Power in Foreign Federal States: a Comparative Study

A.M. Murtazaliev, D.Z Gadzhiev

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; amuslim@mail.ru, djamal630@gmail.com

The article analyzes the centralization of powers in foreign federal states, studies the causes and general trends in the development of federal relations in foreign countries.

The problems of centralization and decentralization of power play an exceptional role. They have not lost their relevance in modern Russia. So, in a recent Address to the Federal Assembly, Russian President Vladimir Putin, noting the serious tasks in the field of socio-economic development of the country and ensuring defense capabilities, emphasized that “this is possible only with the active participation of society, our citizens and, of course, with intense productive work of all branches and levels of power whose potential requires further development”. In this regard the necessary to ensure interaction between state and municipal authorities was marked.

Keywords: federalism, public authority, state structure, the concept of federal states, theoretical model of federalism, centralization of power.

Received 18 February, 2020