КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

ПЛАТОНОВ Владимир Михайлович, депутат Московской городской Думы, президент Московской торгово-промышленной палаты, кандидат юридических наук

127994, Россия, г. Москва, Страстной бульвар, 15/29

E-mail: platonov@duma.mos.ru

Объяснение причин многообразия форм политического устройства в современном мире лежит не только в сфере юридической науки, но и имеет социально-культурную, культурно-историческую основу.

Настоящая статья имеет целью обосновать необходимость применения культурологического подхода к исследованию федерализма и федеративного государственного устройства как продуктов западной политической и правовой культур, специфики социальной организации западных обществ и принципы их организации.

Базовые принципы организации западных обществ позволяют взглянуть на социальные корни федеративного устройства государства сквозь призму таких понятий, как федеративная структура общества, партийные системы, роль так называемых групп давления и политических движений в организации власти и осуществлении политических отношений в исследуемой сфере. Их исследование в итоге приводит автора к понятию федеративного общества.

Характер и содержание базовых принципов организации западных обществ позволяют сделать вывод, что федеративное общество является продуктом западной политико-правовой культуры. Следовательно, именно в рамках этой культуры федеративный характер общества способен обеспечить его интеграцию, предотвращение и разрешение социальных конфликтов. Возможность реализации концепции федеративного общества в иных культурно-исторических условиях в связи с этим зависит от степени совместимости базовых принципов социальной и политической организации, находящихся в основе соответствующих политико-правовых культур, с указанными принципами, выработанными в рамках западной политико-правовой культуры.

Ключевые слова: форма государственного устройства, федерализм, федеративное общество, политическая система, культурологический подход, западная правовая культура, структурные различия, территориальная организация.

ON SOME ASPECTS OF FEDERAL SOCIETY AS SOCIAL BASIS OF A STATE SYSTEM

V. M. PLATONOV, deputy of the Moscow City Duma, president of the Moscow Chamber of Commerce and Industry, candidate of legal sciences

15/29, Strastnoy blvd., Moscow, Russia, 127994

E-mail: platonov@duma.mos.ru

The explanation of the reasons of variety of forms of a political organization in the modern world lies in the sphere of not only legal science, it has cultural and historical basis.

The aim of the present article was to prove on the basis of culturological approach to the law that the federalism and a federal state system are products of the western political and legal cultures, therefore, these concepts are the cornerstone of feature of the social organization of the western societies and the principles of their organization.

The basic principles of the organization of the western societies allow to look at social roots of the federal organization of the state through a prism of such concepts, as federal structure of society, party systems, a role of so-called groups of pressure and political movements in the organization of the state power and implementation of the political relations in the studied sphere. Their research leads to the concept of federal society.

The character and the content of the basic principles of the organization of the western societies allows to draw a conclusion that federal society is a product of the western political and legal culture. Therefore, within the western political and legal culture federal character of society is capable to provide its integration, prevention and resolution of the social conflicts. Possibility of implementation of the concept of federal society in other cultural and historical conditions in this regard depends on degree of compatibility of the basic principles of the social and political organization which are the cornerstone of the corresponding political and legal cultures with the specified principles developed within the western political and legal culture.

Keywords: form of a state organization, federalism, federal society, political system, culturological approach, western legal culture, structural distinctions, territorial organization.

DOI: 10.12737/art.2019.2.3

В современном мире найти две страны, абсолютно схожих по форме государственного устройства, не представляется возможным. Объяснение причин такого многообразия лежит в сфере не только юридической науки, оно имеет под собой социально-культурную, культурно-историческую основу. Культурологический подход к исследованию формы государственного устройства в целом отвечает современным тенденциям развития юридической науки, все более и более приобретающей качества междисциплинарной науки, использующей для объяснения правовых явлений достижения иных социальных наук — политологии, социологии, культурологии, антропологии¹.

Культурологический подход позволяет обосновать, что форма государственного устройства является продуктом политической и правовой культуры соответствующего общества. В этом контексте настоящая статья имеет целью обосновать необходимость применения культурологического подхода к исследованию федерализма и федеративного государственного устройства как продуктов западной политической и правовой культур, специфики социальной организации западных обществ и принципов их организации.

К числу основных принципов, характеризующих западную политическую и правовую культуры, принято относить индивидуализм, противопоставление индивида, общества и государства, дробление общества на множество социальных групп, конкурирующих между собой, свободу, субсидиарность (когда социальные образования обращаются за содействием к социальным образованиям более высокого порядка только при необходимости и при недостаточности собственных ресурсов)². Базовые принципы организации западных обществ позволяют взглянуть на социальные корни федеративного устройства государства сквозь призму таких понятий, как федеративная структура общества, партийные системы, роль так называемых групп давления и политических движений в организации власти и осуществлении политических отношений в исследуемой сфере. Их исследование в итоге приводит к понятию федеративного общества, впервые появившегося в западной правовой науке³.

Природа федеративного государственного устройства может объясняться не только при помощи правовой терминологии, но также через его экономические, социальные, политические и культурные основы, оказывающие непосредственное влияние на его конкретные формы. Так, федерализм представляет собой институциональное выражение определенной социальной структуры и политических притязаний социальных общностей. Федеративное общество называют в этом контексте одной из социальных основ федеративного государственного устройства. В самом общем виде федеративное общество — это такое общество, структурные различия внутри которого сгруппированы по территориальному принципу⁴. Группировка таких структурных различий по иному, чем территориальный, принципу приводит к формированию иных политических институтов и чаще всего к унитарному государственному устройству.

Структурные различия общества, сгруппированные по территориальному принципу, предполагают, что соответствующие территории и присутствующая там власть будут наделены такими полномочиями, которые должны отвечать характеру самих различий и представлять собой политическую форму их реализации. Помимо этого, в таком обществе потребуются формирование единых стандартов и правовых моделей, обеспечивающих при таком многообразии структурных различий интеграцию общества, — эта функция возлагается на федеральную власть.

Не все такие структурные различия предполагают наличие определенных политических форм. При анализе того, какие из них будут иметь политическое значение, следует принимать во внимание исторические аспекты проблемы. Так, федеративный характер канадского общества исторически обусловлен достигнутым еще в XIX в. социальным компромиссом между его франкоязычной и англоязычной частями, преимущественно сгруппированными в провинциях Онтарио и Квебек⁵. Федеративный характер российского общества исторически обусловлен тем, что при его формировании важное значение имел как национальный фактор, подкрепленный компактностью проживания определенных наций на соответствующих территориях, вызванный последовательным присоединением ареалов обитания этих наций к Российскому государству на различных исторических этапах его существования, так и терри-

¹ См.: Муромцев Г. И. Культура и право: аспекты соотношения // Право и культура. М., 2002. С. 63.

² См.: Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. № 3. С. 88—91.

³ См., например: Elazar D. J. Federal Models of (Civil) Authority. URL: <http://jcpa.org/dje/articles2/fedmod-auth.htm> (дата обращения: 20.02.2016); Stein M. B. Federal Political Systems

and Federal Societies // Canadian Federalism: Myth or Reality? / ed. by J. P. Meekison. 2nd ed. Toronto, 1971.

⁴ Stein M. B. Op. cit. P. 725.

⁵ Ibid. P. 727.

ториальный фактор, имеющий в своей основе экономические корни⁶.

Условиями, определяющими федеративный характер общества и формирование в нем политико-правовых притязаний социальных общностей, чаще всего становятся сходство языка, религии, этническая принадлежность, экономические связи, исторические традиции. Такие различия трансформируются в политико-правовые притязания и становятся основой федеративного государственного устройства, при котором соответствующие группы населения, сформированные в «привязке» к определенной территории, получают достаточный объем политической власти, чтобы их представители реализовывали указанные притязания в государственной деятельности.

Иные взгляды на концепцию федеративного общества предполагают акцент на обеспечении баланса социальных интересов как основной его функции. Такой баланс достигается через взаимное давление «единства и многообразия» социальных интересов⁷. Федеративное общество в этом аспекте определяется как социальная система, в которой социальные силы, отражающие многообразие социальных и территориальных интересов и политико-правовых притязаний дифференцированных социальных групп, находятся в состоянии равновесия с некой интегрирующей силой, обеспечивающей известное политико-правовое единообразие. То есть федерализм в западных концепциях вырастает «снизу», из самого общества.

Федеративное общество в таком контексте — это общество, в основе которого лежит баланс интересов, выражающийся в следующем: 1) в соотношении политико-правовых притязаний социальных общностей и их экономико-политического потенциала (достаточен ли такой потенциал для предоставления им определенных политико-правовых форм самореализации); 2) в соотношении между экономическими целями и возможностями, определяющими характер взаимодействия между социальными общностями; 3) в соотношении исторических традиций, определяющих дифференциацию социальных общностей внутри конкретного общества; 4) в соотношении политических амбиций, направленных на достижение независимости или автономности социальной общности, и поли-

тических форм реализации такой независимости или автономности, предлагаемых государством; 5) в соотношении формальных и неформальных социально-политических структур, обеспечивающих такую независимость или автономность социальных общностей (институтов законодательной, исполнительной и судебной власти, политических партий, неформализованных политических групп давления и т. д.).

В обществах иной политической и правовой культуры (восточных — Индия, смешанных — Россия) принципы их организации иные, характеристики общества другие, роль социально-политических институтов и их соотношение другие⁸. Отсюда складывающиеся в таких обществах характеристики федеративного государственного устройства отличаются от их западных аналогов. Примерами таких специфических характеристик могут служить приоритет воли федерации над волей субъектов федерации по вопросам совместного ведения, отсутствие конкурирующей компетенции в модели распределения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, «остаточный» принцип формирования исключительной компетенции субъектов федерации. Федерализм в таких обществах рождается «сверху», влияние политических партий на федеративное устройство в таких обществах минимальное — так, отметим, что Совет Федерации Федерального Собрания РФ формально формируется не по политическим предпочтениям, а деятельность политических партий в России способствует не федерализации, а усилению центральной власти.

Другой аспект проблемы федеративного общества лежит в сфере взаимодействия политических партий, политических элит, групп давления и т. д. в рамках политической системы. Отношения между двумя уровнями власти в федеративном государстве — федеральным и региональным — в некотором роде являются отражением такого взаимодействия на каждом из таких уровней. Часто политические силы, находящиеся у власти на федеральном уровне, одно-

⁶ Отметим, что об исторической обусловленности российского федерализма можно говорить с определенной долей условности. Российская империя являлась унитарным государством. СССР, несмотря на то, что формально являлся федерацией, сохранял многочисленные черты унитарного государства. Однако здесь, скорее, имеется в виду историческая специфика отношений центра и составных частей территории государства — и в досоветский, и в советский периоды они преимущественно строились на основе взаимодействия, а не конкуренции, взаимопомощи, а не давления центра.

⁷ См., например: *Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, 1964.

⁸ В частности, специфика Индии как федерации, отличающая ее от западных цивилизаций, усматривается в следующем: 1) федерализм здесь вырастает в процессе расширения полномочий составных частей государства; 2) механизм получения федеральной властью ее полномочий не включает делегирования составными ее частями политических, экономических и иных функций и задач центру, тогда как субъекты федерации получают полномочия от центральной власти; 3) безусловный приоритет общегосударственных интересов над интересами субъектов федерации; 4) главенствующая роль компетенции федерального центра в осуществлении государственного управления; 5) развитые механизмы легитимного вторжения федеральной власти в компетенцию субъекта федерации; 6) централизованная модель государственного управления.

временно реализуют власть и на уровне субъектов федерации. При таких обстоятельствах неформальные механизмы взаимодействия, например, на внутрипартийном и на межпартийном уровне становятся определяющими для федеративных отношений.

Но нахождение у власти на федеральном и региональном уровнях различных политических сил может привести к их противостоянию, что отразится как на законодательной деятельности федеральной и региональной властей (особенно показательным это противостояние будет в сфере совместного ведения федерального центра и субъектов федерации), так и на уровне функционирования исполнительной власти. Так, федеративное общество может столкнуться с проблемой неравного представительства интересов различных этнических или иных социальных общностей в деятельности федеральных политических элит, что может, в свою очередь, спровоцировать противостояние федеральной и региональной властей не только на политическом, но и на общесоциальном, а также идеологическом уровнях.

Обратное воздействие федеративных отношений на партийную структуру общества наблюдается, например, тогда, когда федеративное устройство государства накладывает свой отпечаток на организацию выборов в государстве, на процесс взаимодействия парламентских и внепарламентских партий, групп давления и политических элит на федеральном и региональном уровнях власти, на процесс взаимодействия и борьбы политических элит различного уровня.

Федеративное общество в этом аспекте находит отражение в определенных качествах федеративной политической системы, представляющей собой форму политической системы, при которой политико-правовые институты, ценности, отношения, модели политического взаимодействия функционируют таким образом, чтобы обеспечить относительно автономное выражение политической культуры и политической воли субъектов национальной политической системы и ее структурных подразделений — политических подсистем и соответствующих им политических культур регионального уровня.

Возникает вопрос: как столь разнородная по своим элементам политическая система способна обеспечивать социальную интеграцию в федеративных обществах? Думается, что ответ вновь лежит в сфере базовых принципов организации западных обществ. Так, в основе социальной организации таких обществ, непосредственно определяющих специфику общественных отношений и особенности их правового регулирования, лежит принцип субсидиарности⁹. Здесь субъект, лицо превалирует над общественными структурами, которые играют вспомогательную роль в реализации его функций. В отношении соци-

альных общностей этот принцип выражается в том, что федеральный уровень политической власти также имеет вспомогательный характер по отношению к региональному уровню.

Реализация функций политической системы здесь обусловлена в силу субсидиарности состоянием сферы автономной деятельности социальных общностей в предоставленных им политических формах, т. е. автономности территориальных образований в государстве в их социальных и государственно-политических решениях. Так, распространение в Западной Европе концепции децентрализации политической власти, закрепляющей ее «дробление» между различными территориальными уровнями, должно было способствовать изменению природы государства, росту степени его дезинтеграции, неблагоприятным последствиям для общества. Вместо этого наблюдается повышение степени социальной ответственности субъектов политической деятельности, социальных групп, поддерживающих их, политических структур, обеспечивающих диалог между государством и обществом, сохранение взаимосвязей между территориальными структурами государства, в итоге — укрепление социальных и политико-правовых взаимосвязей. Это дает основания говорить о качественных изменениях западных политических систем, в целом оцениваемых как эффективные для государственного управления.

Правовая культура в обществах Запада предопределяет его стратификацию. Она, в свою очередь, влияет на особенности содержания правовой политики государства, строения субъектов политической активности. Федеративное общество как особое качественное его состояние также имеет в своей основе стратификацию, которая предопределяет формирование особых мотивов у субъектов политической деятельности — так, государство тяготеет к предупреждению социальных конфликтов, вызванных диспропорциями между содержанием и степенью политической зрелости интересов социальных общностей и соответствующих им политико-правовых форм и процедур, посредством которых они удовлетворяются. Значимость политико-правовых притязаний социальных общностей в политическом процессе определяется их социально-экономической и идеологической основой.

Наконец, думается, что немаловажное значение для развития и функционирования федеративного общества имеет правовой принцип свободы, присущий западным обществам. Он предполагает автономность, самостоятельность действий субъектов политического процесса, относительную независимость таких субъектов, общества и социальных структур. Негативным последствием реализации этого принципа может стать дезинтеграция общества, однако это последствие нивелируется формальным

⁹ См.: Гаганова Н. А. Указ. соч. С. 88—91.

равенством этих субъектов и предоставлением им одинаковых гарантий такой независимости.

Таким образом, завершая краткий анализ понятия федеративного общества и его роли как социальной основы федеративного государственного устройства, представляется возможным сформулировать следующие выводы.

Концепция федеративного общества имеет в основе социальную стратификацию, дифференциацию социальных интересов и их группировку по территориальному принципу.

Характер таких интересов предопределяет формирование на их основе политико-правовых притязаний социальных общностей, требующих определенных политико-правовых форм их выражения.

Формирование федеративного общества происходит на базе социальной потребности в нахождении баланса между дифференцированными социальными интересами, политическими полномочиями социальных общностей и территориальных образований, историческими традициями, целями и возможностями политико-правового развития, функционирующими в обществе политическими институтами, включая и негосударственные институты (политические партии, политические элиты, группы давления).

Политическая система в таком контексте является, с одной стороны, отражением федеративного характера общества, а с другой — фактором, оказывающим на него определенное обратное воздействие.

Помимо принципа стратификации, в основе функционирования федеративного общества лежат принципы субсидиарности и свободы. Эти принципы обеспечивают социальную интеграцию и стабильность государства и являются генетическим ядром западных политической и правовой культур.

Характер и содержание этих принципов позволяют сделать вывод о том, что исследованию федерализма и федеративного государственного устройства как продуктов западных политической и правовой культур способствует применение культурологического подхода, поскольку он позволяет в полной мере выявить специфику социальной организации западных обществ и принципы их организации, особенности федеративного общества как социальной основы западного федеративного устройства. Именно в рамках западной политико-правовой культуры федеративный характер общества способен обеспечить его интеграцию, предотвращение и разрешение социальных конфликтов. Возможность реализации концепции федеративного общества в иных культурно-исторических условиях зависит от степени совместимости базовых принципов социальной и политической организации, лежащих в основе соответствующих политико-правовых культур, с указанными принципами, выработанными в рамках западной политико-правовой культуры. Механическое насаждение чуждых политической и правовой культуре политико-правовых моделей может привести к катастрофическим последствиям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Elazar D. J. Federal Models of (Civil) Authority. URL: <http://jcpa.org/dje/articles2/fedmod-auth.htm> (дата обращения: 20.02.2016).
Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, 1964.
Stein M. B. Federal Political Systems and Federal Societies // Canadian Federalism: Myth or Reality? / ed. by J. P. Meekison. 2nd ed. Toronto, 1971.
Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. № 3.
Муромцев Г. И. Культура и право: аспекты соотношения // Право и культура. М., 2002.

REFERENCES

- Elazar D. J. Federal Models of (Civil) Authority. Available at: <http://jcpa.org/dje/articles2/fedmod-auth.htm> (accessed 20.02.2016).
Gaganova N. A. Kontseptsiya razdeleniya vlastey i ideya subsidiarnosti. *Gosudarstvo i pravo*, 2003, no. 3.
Muromtsev G. I. Kultura i pravo: aspekty sootnosheniya. *Pravo i kultura*. Moscow, 2002.
Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, 1964.
Stein M. B. Federal Political Systems and Federal Societies. *Canadian Federalism: Myth or Reality?* Ed. by J. P. Meekison. 2nd ed. Toronto, 1971.