

VI. ФЕДЕРАЛИЗМ, КОНФЕДЕРАЛИЗМ И КОНСОЦИОНАЛИЗМ

Сяокунь Сун

КОНФЕДЕРАЛИЗМ: ОБЗОР НОВЕЙШЕЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Введение

Согласно одной из традиционных типологий государственного устройства, различаются три основные формы правления, а именно унитарное государство, федерация и конфедерация. Такое деление применяется и поныне. Несмотря на то что подобная классификация ставит конфедерализм как государственное устройство в равное положение с федерализмом и унитаризмом, исследователи за последние несколько десятилетий обращали мало внимания на изучение этой формы правления. Образованная публика имеет тенденцию рассматривать конфедерализм как некую устаревшую форму, малопригодную для современного мира. Хотя имеется обширная литература об опыте и историческом развитии ранних форм конфедерации — причем самыми излюбленными примерами являются Конфедерация США и Швейцарская конфедерация, — для изучения конфедерализма на теоретическом уровне сделано немного. Кроме серьезных работ Дж. Мэдисона и Дж. Калхуна в XIX в., в нынешнем столетии, особенно после Второй мировой войны, публикаций на эту тему было немного¹.

В своем исследовании по конфедерализму Фредерик Листер указывает на то, что «хотя этот термин (конфедерация), обозначая слабо связанную форму политической ассоциации, широко используется политологами и публицистами в общем смысле, как если бы он был слишком хорошо известен, чтобы нуждаться в определении или дальнейшем изучении, дело обстоит как раз наоборот»¹. Более того, конфедерация как форма правления приобрела негативную репутацию.

¹ Проводя исследования о конфедеративном правлении, Фредерик Листер (Lister, 1996) отметил, что в целом этому предмету уделялось относительно мало внимания. Результаты изучения им существующей литературы показали, что «лишь еще один человек глубоко изучил данный вопрос». И он за весь XX век обнаружил только одну книгу «Союзы государств. Теория и практика конфедераций», написанную М. Форсайтом в 1981 г., и всего десяток политологических публикаций, непосредственно относящихся к конфедерализму.

Общая негативная реакция против нее выразилась в критических замечаниях в том смысле, что эта слабо связанная структура правления уже не может отвечать современным политическим требованиям и будет сметена ходом истории, идущим мимо нее. Негативную репутацию, приобретенную конфедерализмом, можно отнести на счет коренного преобразования системы центрального правления в США, совершенного в момент, когда Конституция 1787 г. пришла на смену статьям конфедерации. Александр Гамильтон и Джеймс Мэдисон, выступая более 200 лет назад в журнале «Записки федералиста» («Federalist Papers»), впервые подвергли конфедерацию суровой критике. До того как конфедерацию США сменила федеративная форма правления, Гамильтон писал о «слабоумии нашего (нынешнего) правления» и называл его «системой столь глубоко зловредной и неразумной», что требуется «полная замена ее ведущих фигур и действующих лиц». Он также обрушился с критикой на Швейцарскую и Нидерландскую конфедерации, обливая их презрением. Гамильтон не придал никакого значения тому факту, что и та, и другая относительно стабильно просуществовали несколько веков, а Нидерландская конфедерация на определенной стадии исторического развития даже выступала как мировая держава. Нападки на конфедерацию были столь сокрушительными, что «за весь последующий период она так и не оправилась от них»².

Однако, по заключению ряда современных историков и политологов, правильность критики конфедерализма ранними федералистами вызывает сомнение³, и в последнее время (т.е. после 80-х гг. XX в.) мы вновь видим появление интереса к конфедерализму. Некоторые политологи едины во мнении о необходимости переоценки и нового изучения конфедерализма в современной обстановке. Ряд книг, опубликованных за последние несколько лет, явились своеобразным откликом на этот пробудившийся интерес, причем авторов характеризует различный подход в попытке создать теорию конфедерализма и связать ее с современностью. В своей книге «Союзы государств: теория и практика конфедераций» Меррей Форсайт придерживается исторического подхода к исследованию конфедерализма. Рассматривая образ правления в четырех исторических конфедерации-

¹ Lister, 1996, Предисловие.

² Op. cit. P. 26–32.

³ Когда Д. Элазар изучал статьи авторов «Записок федералиста» о конфедерации, выступавших в защиту федеральной власти, он пришел к заключению, что «нам следует усомниться в правильности того, что они делали» (Elazar. Confederation and Federal Liberty, в: Publius, 12 (4), 1982. P. 1–2). См. также: Lister. Op. cit. P. 28–29.

ях — швейцарской, нидерландской, германской и американской, — он показывает сходство и различия в их опыте. Он также прослеживает историю политических идей и обрисовывает контуры «теории союза» (конфедерализма) в политическом мышлении ряда великих мыслителей от Пуфендорфа до Канта, от Мэдисона до Калхуна и от Зейделя до Хубера. Фредерик Листер анализирует конфедеративное устройство с более функциональной и структурной точки зрения в своей работе «Европейский союз, ООН и возрождение конфедеративного правления». Помещая конфедеративные государственные устройства в рамки федеративной традиции, Д.Элазар в своей последней книге «Конституирование глобализации: постмодернистское возрождение конфедеративных устройств» видит в них будущую глобальную структуру мира.

Уже по названиям этих книг мы можем ясно себе представить, что их авторы считают конфедерализм применимым и важным для современного мира. Доводы этих авторов двояки. Во-первых, конфедерализм (или теория конфедераций¹) оказывает значительное влияние на интеграцию существующих национальных государств (nation-states). Он может способствовать нашему пониманию таких явлений, как Европейское экономическое сообщество (Европейский союз, ЕС) и Организация Объединенных Наций (ООН). Во-вторых, конфедерализм может служить моделью для налаживания мирного сосуществования в конкретной ситуации, характеризующейся этнической напряженностью. Для создания подобной теории конфедерации, по мнению авторов, требуется прояснение ряда понятий, и в первую очередь таких, как «конфедерация» и «федерация», которые многими смешиваются.

Прояснение понятий и теории конфедерации полезно при обсуждении мирного урегулирования грузино-абхазского конфликта. Пережив жестокий вооруженный конфликт, грузины и абхазы размышляют сегодня о мирном урегулировании, которое покончит с антагонизмом и создаст надлежащие условия для разрешения проблемы беженцев. В процессе укрепления доверия и в ходе развертывания национальных проектов учеными с обеих сторон выдвигались различные предложения. С одной стороны, ряд грузинских специалистов видит путь к воссозданию единства страны в федеративном устройстве; с другой стороны, некоторые абхазские ученые полагают, что конфедеративное решение является более реалистичным для разрешения конфликта.

¹ Другие названия конфедерализма — теория конфедеративного правления у Листера и теория конфедеративных устройств у Элазара.

Цель данной работы состоит в том, чтобы обобщенно рассмотреть ряд последних работ и исследований по конфедерализму в сравнении с федерализмом. Вначале мы уясним определения, данные этим понятиям некоторыми политологами, а затем дадим краткий исторический очерк конфедераций и их практического осуществления. Этот очерк — не что иное как лапидарное изложение намного более обширного исследования, проведенного Форсайтом. После исторического обзора конфедераций мы обратимся к особенностям и внутренней структуре конфедеративного правления в том виде, как его анализировал и формулировал Листер. Ясное понимание особенностей конфедеративного правления — и это мы увидим из текста — станет возможным только в процессе сравнения его с федеративным правлением и функциями межправительственных организаций (МПО). Наконец, мы попытаемся вкратце ответить на вопрос, почему и каким образом авторы считают конфедерализм пригодным для современных условий. Согласно этим авторитетам, конфедерализм предлагает перспективу мирного сосуществования, учитывает требования всемирной интеграции и необходимости преодоления этнической напряженности.

Определения

Унитарное государственное устройство может быть централизованным или децентрализованным. Современные КНР и Франция иллюстрируют примеры централизованного унитарного государства, тогда как Япония практикует децентрализованный унитаризм. В отличие от унитарных государств федерация и конфедерация организуют государство (государства) составным путем. Федерация есть единое государство, состоящее по меньшей мере из двух федеративных единиц (государств, республик, кантонов или земель). Полномочия и предметы ведения (fields of government) разделяются между субъектами федерации (member states) и федеральным правительством на основе их закрепления в конституции¹. Иной тип многосоставного государственного устройства — конфедерация — не может, однако, считаться единым государством. Конфедерацию скорее следует называть «союзом государств» — термином, который Форсайт считает наиболее уместным в своих исследованиях конфедеративного устройства. По Форсайту, конфедерация является «союзом, не достигающим полного слияния или инкорпорации, в которой один или все субъекты теряют свою идентичность в качестве государств»¹. Более того, это не относит-

¹ P. King. 1982, P. 77.

ся к «персональной унии» — другому типу союза государств, например унии Англии и Шотландии в 1607 г., когда две монархии согласились объединиться под властью одного правителя.

Конфедерация — это союз, который специфически «федеративен» по своей природе. Под словом «федеративный» имеется в виду, что он основан на феде (foedus), или договоре, между государствами, а не на сугубо одностороннем волевом акте (purely one-sided assertion of will). Это также означает, что «союз, установленный федом, или договором, представлен не просто отдельным лицом, но некой формой ассамблеи, конгресса, парламента или совета государств, которые создают союз»².

Определение конфедерации, данное Элазаром, вероятно, слишком общо, но он все же формулирует ее основные цели и черты. По его утверждению, конфедерация есть «общее правление», которое образуется тогда, когда «несколько ранее существовавших государственных организмов объединяются... ради осуществления строго ограниченных целей, обычно для внешних сношений и обороны, а в самое последнее время и экономики». Такое общее правление «остаётся в значительной степени зависимым от своих составных элементов и должно функционировать через них»³. Но Элазар рассматривает конфедерацию как одну из разновидностей федеративного устройства. Он поступает так потому, что федерализм в самом широком смысле слова «связан со сцеплением индивидов, групп и государственных устройств в прочный, но ограниченный союз, с тем чтобы ускорить достижение общих целей при сохранении соответствующей самостоятельности всех сторон»⁴ (*курсив мой*). Форсайт также пользуется термином «федеративный союз» попеременно с термином «конфедерация». Однако термин «федерализм» в современной политологии применяется также и в узком смысле. В этом более узком смысле федерализм равняется федерации, и основывается это на прототипе, установленном в США в 1787 г., и ситуациях в ряде других стран. Федерация, согласно краткому определению Кинга, есть «институциональное устройство, принимающее форму суверенного государства и отличающееся от других подобных государств только тем, что его центральное правительство включает в свою процедуру принятия решений региональные образования на определенной, конституционно закрепленной основе»¹. Таким образом, федерация является той специфической организационной формой суверенного государства, которая соответствует федера-

¹ M. Forsyth. 1981. P. 1.

² Ibid.

³ Elazar (ed.). 1994. P. XVI.

⁴ Ibid.

тивному принципу. Быть «федеративным» в широком смысле означает, во-первых, что государственное устройство (governmental organisation) основано на некоем юридически обязывающем договоре или конституции; и, во-вторых, что деятельность такого государственного устройства основывается на принципе «разнообразия в единстве». Именно в этом широком смысле мы говорим, что как конфедерация, так и федерация являются федеративными по своей природе². В последующем мы во избежание ненужной путаницы будем пользоваться словом «федерализм» лишь в его узком смысле, т.е. как синонимом федерации.

История³

Конфедерации существовали в четырех странах, считающиеся прототипами современных форм управления. Это — старая Швейцарская Конфедерация (с конца Средневековья до 1789 г.); обновленная Швейцарская Конфедерация (с 1815 по 1848 гг.); Соединенные провинции Нидерландов (с 1579 по 1795 гг.); Германский союз (с 1815 по 1866 гг.); Американская Конфедерация (с 1781 по 1787 гг.) и США (с 1787 г. до 1860 г., кануна Гражданской войны). Между этими конфедерациями имеется немало как сходства, так и различий.

Одной из причин образования этих конфедераций, как бы ни отличались они друг от друга во времени, была в первую очередь забота о безопасности или обороне. В случае старой Швейцарской Конфедерации и Соединенных провинций Нидерландов создание конфедераций было вызвано стремлением отразить притязания Габсбургской династии. Создание Германского союза имело целью заключение союза держав против проникновения идеологии Великой Французской революции, а образование конфедерации США должно было объединить силы колонистов в борьбе с имперской державой — Англией.

¹ P. King. Op. cit. P. 77.

² Форсайт обратил внимание на необходимость дифференцировать понятия «федерализм» в широком и узком смысле во избежание двусмысленности (Forsyth. P. 2–10). Листер дает дальнейшее четкое разграничение между федерализмом в широком и узком смысле. В широком смысле федерализм является «зонтичным понятием», охватывающим все ситуации, в которых полномочия правительства по окончательному принятию решений распределяются между двумя или более уровнями». Он, в сущности, означает «ассоциацию», «консоциацию», «взаимность» и «совместность». В узком же смысле слово «федерализм» используется как «федерация» (Lister. P. 18).

³ Материал базируется на историческом обзоре практики конфедеративного правления, сделанном Форсайтом в работе: Union of States: The Theory and Practicl of Confederation, 1981, p. 17–72.

При создании всех конфедераций конституционная основа для них была заложена рядом договоров, или федов, подписанных странами-участницами. Все конституционные пакты конфедерации четко устанавливали, что цель союза — обеспечение совместной безопасности и обороны¹.

В конституционных договорах всех этих конфедераций было открыто заявлено, что данный союз, образованный на основе договора (договоров), был не суверенным государством, а союзом государств, страны-участницы которого остаются суверенными образованиями. Вступление в конфедерацию на базе договора не лишает страну своей государственности. Страны-участницы сохраняют право выхода из конфедеративного союза. Именно эта особенность отличает конфедерализм от других форм правления, и именно эта черта конфедерации вызвала самую серьезную критику со стороны ранних федералистов. Последние считали конфедерацию слишком слабой и рыхлой формой союза, в котором трудно было достичь единства и который перманентно подстерегала опасность распада.

Однако такая критика может оказаться необоснованной перед лицом исторических фактов: ни одна из конфедераций фактически не распалась изнутри, т. е. ни одна из них не завершила своего существования из-за отделения и сепаратизма своих составных частей. Как старая Швейцарская Конфедерация, так и Соединенные провинции Нидерландов были распущены только под давлением французов в период после 1789 г. Швейцарцы после короткого периода восстановления конфедерации со временем пришли к законченной форме федерации с принятием новой конституции в 1848 г. Нидерланды, бывшие наиболее усложненной формой конфедерации, интегрировались до такой степени, что после освобождения от французского давления преобразовались с 1815 г. в унитарное государство. Германский союз, который был союзом германских княжеств, созданным с целью воспрепятствовать проведению в жизнь радикальных политических идей Великой Французской и Американской революций, а также защитить и утвердить монархические принципы правления, закончил свое существование после разгрома Австрии Пруссией в войне 1866 г., впоследствии был произведен пересмотр конфедеративного пакта. Война

¹ В первом соглашении старой Швейцарской Конфедерации, подписанном ее тремя лесными кантонами Ури, Швиц и Унтервальден в 1291 г., было ясно заявлено, что члены союза «обязаны помогать друг другу против всех и каждого, кто замышляет насилие и убийство против них или ущерб для людей и имущества путем совершения какого бы то ни было зла». Аналогичным образом в документе конституционного типа других конфедераций ставился четкий акцент на общей обороне и безопасности.

вспыхнула между Пруссией, с одной стороны, и 32 государствами под гегемонией Австрии, с другой. Причиной войны была не попытка отделения со стороны Пруссии, напротив, она стремилась к созданию объединенного германского государства. Что касается Конфедерации США, то ее крах, по мнению Форсайта, объяснялся главным образом отсутствием достаточных полномочий у конгресса в области финансов и, как следствие, недостатком средств после Войны за независимость. Огромные плохо управляемые территории и неразвитость дорожного сообщения также в немалой степени способствовали ее распаду. Во всяком случае, в конфедерации «вопрос никогда не стоял таким образом: союз или распад? Речь просто шла о крепком или слабом союзе»¹.

Кроме того, в законодательных актах всех конфедераций огромное значение имели положения о внутреннем арбитраже при рассмотрении спорных вопросов. Урегулирование внутренних конфликтов и поддержание единства обычно достигались путем правовых переговоров, а не с применением силы. В случае конфликтов между странами-участницами собрания делегатов от различных субъектов конфедерации обычно осуществляли функцию посредника и арбитра, а процедура разрешения конфликта всегда была направлена на мирное урегулирование. Хотя в рассматриваемых конфедерациях мы не находим продуманной и устойчивой арбитражной процедуры, тем не менее в Швейцарской Конфедерации можно обнаружить, что арбитражные процедуры при рассмотрении внутренних споров применялись более ста раз, и притом не без успеха. Учитывая большую разнородность стран-участниц, с одной стороны, и их ограниченные внутренние потребности, с другой, эта слабо связанная форма правления смогла сочетать разнообразие с единством без нарушения индивидуальности своих членов. Разделение, шедшее по границам стран-участниц, не должно рассматриваться как отрицание союза, оно, скорее, воплощало в себе саму жизнь союза, а рыхлая форма конфедеративного управления должна восприниматься не как ее слабость, а как ее большая способность учитывать разнообразие.

В институциональном строении конфедераций просматривается много общего. В их конфедеративных законах проводится разграничение полномочий. Как правило, собрание делегатов от субъектов конфедерации образует конфедеральное правительство. Генеральная ассамблея (парламент Швейцарской Конфедерации, генералитет в Соединенных провинциях Нидерландов, бундестаг в Германском союзе и конгресс Конфедерации США) обладала исключительными полномочиями по

¹ Forsyth. Op. cit. P. 38.

вопросам внешних сношений и обороны. Она имела право направления и приема посольств, заключения договоров и объявления войны. Ряд других полномочий, таких, как право регулирования торговли, чеканки единой монеты и регулирования вопросов, относящихся к религии, также возлагались на Генеральную ассамблею, хотя реальный объем функций и предоставленных полномочий в разных конфедерациях был неодинаков. Делегаты от субъектов конфедерации, различные по численности, проводили заседания Генеральной ассамблеи в регулярные промежутки времени. В основном существовало два порядка голосования для вынесения решения: по важным вопросам, обычно касавшимся объявления войны и заключения мира, а также внесения поправок в статьи конфедеративного договора, действовала система голосования с правом вето. В других случаях достаточно было простого голосования с подсчетом большинства поданных голосов, как, например, при вынесении решений о подвластных территориях (такowymi являлись территории, завоеванные конфедерацией, не становившиеся ее субъектами, а оставшиеся в подчинении). Страны-участницы конфедерации несли ответственность за проведение в жизнь решений, вынесенных Генеральной ассамблеей, и за использование своих исключительных полномочий в пределах своих территорий в соответствии с конфедеративными договорами. Долевой взнос каждой из участниц составлял бюджет Генеральной ассамблеи¹.

Все эти конфедерации являлись «союзами коллективной безопасности». Но подобный союз предоставляет не только гарантию безопасности, но и возможность социальной, экономической и политической интеграции и значительного усиления. В период расцвета Швейцарской Конфедерации и Соединенных провинций Нидерландов оба союза фактически уже перешли от оборонительной позиции к наступательной. Они вышли на международную арену как сильные державы, внушавшие уважение и страх другим странам, и это же повысило их ощущение единства. Преобразование всех конфедераций либо в федерации (в случае Швейцарской Конфедерации, Германии и США), либо в централизованное унитарное государство (в случае Нидерландов) не является простым совпадением. Оно стало возможным

¹ Исключением являлась Генеральная ассамблея Соединенных провинций Нидерландов, которая имела свой независимый доход. Важнейшими независимыми источниками федеральных доходов были налоги, поступавшие из подвластных территорий, управляемых генералитетом, а также налоги на фрахт и лицензии на торговлю, которыми облагались корабли торгового флота. Доходы от второго источника направлялись на оснащение военного флота. Хотя независимый доход был для Генеральной ассамблеи далеко не достаточен и она во многом зависела от долевых взносов субъектов конфедерации, значение независимых федеральных доходов для последующего развития и укрепления конфедерации не стоит недооценивать.

благодаря их прежнему опыту политического союза, который привел к появлению нового суверенного народа на той же земле.

Теоретическое обоснование особенностей конфедеративного правления

Форсайт, проводивший свое исследование конфедерализма диахронически, пытается провести грань между конфедерализмом и другими формами правления. Он указывает на существенное для понимания конфедерализма значение понятий «государство» и «межгосударственные/внутригосударственные отношения». По его мнению, конфедеративное правление представляет собой «промежуточную стадию между межгосударственным и внутригосударственным мирами»¹. Внутри спектра, очерченного с одного конца обычными межгосударственными, а с другого — обычными внутригосударственными отношениями, конфедеративный союз занимает срединное положение. Это «дом на полпути». В исследованиях по конфедерализму Листера этот взгляд проиллюстрирован еще более четко. Придерживаясь в своей работе более структуралистского подхода, Листер сравнивает конфедеративное правление с функциями межправительственных организаций (МПО) и федеративным правлением. Он детально сравнивает характерные черты конфедеративного правления, приводя схему из 15 пунктов. Элазар же выявляет четыре основных отличия конфедерации от федерации. В данной работе мы попытаемся провести выборочное аналитическое сравнение между функциями МПО, конфедерацией и федерацией, отмечая как сходство, так и различия между ними².

Во-первых, все эти три типа правления основаны на неких основополагающих письменных законах. Но эти законы отличаются друг от друга по сфере своего применения. Основным законом при образовании МПО обычно является некое соглашение договорного типа, принятое странами-участницами. Это соглашение ни в каком смысле не может рассматриваться как конституция для сообществ людей в этих странах. В то же время как в федерации, так и в конфедерации конституция изначально является основополагающим пактом между странами-участницами. Правда, в федерации статус конституции как пакта между странами-участницами, как правило, пропадает со годами, тогда как договорные отношения между странами-участницами конфедерации остаются. Кроме того, федеральная конститу-

¹ Forsyth. Op. cit. P.7

² См. Lister. P. 32–47, Приложения; Elazar. 1998. P. 10, 69–85.

ция может принудительно вводиться в действие по всей федерации, в то время как обычное право в конфедерации охватывает только ограниченные сферы общей заинтересованности (общая безопасность, оборона или определенные экономические интересы) и оставляет большую часть вопросов права на усмотрение составных частей государства.

Во-вторых, эти три типа правления сильно отличаются по самому смыслу своего существования. МПО образуются для выполнения функций, сфокусированных на тех сферах, где правительственные функции регулярно пересекают национальные границы. Эти функции никогда не имеют преимущественного значения, поскольку в мире, где взаимозависимость становится нормой, создаются благоприятные условия для транснационального сотрудничества. И потому функции МПО не затрагивают суверенитета входящих в них стран. Успех деятельности межправительственных организаций зависит от координации между правительствами, а не от народной поддержки в странах-участницах.

Напротив, федерация образуется с целью создания «более совершенного государства». Поэтому образование федерации связано с коренными изменениями на двух уровнях. На первом уровне группу государств сменяет новое государство федеративного типа, а на втором уровне путем интеграции образуется новый суверенный народ. В результате этого процесса возникает единое национальное государство (nation state). Согласно конституции США, главным делом федерации является сохранение национальной свободы. Важнейшим достижением американской федерации стало появление общего убеждения в том, что суверенитет принадлежит народу, ибо федеральное и региональное правительства сами по себе не суверенны¹, они лишь уполномочены на осуществление власти, вверенной им народом. Поэтому как федеральное, так и региональное правительства должны находиться в непосредственном контакте с народом, и их легитимность зависит от поддержки избирателей и избирательных округов. Конфедерация в качестве важнейшего побудительного мотива своего существования предполагает такие факторы, как насущная необходимость в общей безопасности или экономический интерес. Подобно МПО, конфедерация не меняет статуса своих стран-участниц. Суверенитет принадлежит странам-участницам, поскольку акцент в конфедерации в большей степени ставится на сохранении местной свободы и составляющих ее государственных организмов. Конфедеративное правительство должно общаться с народом только или преимущественно через субъекты конфедерации. Успех конфедерации в большей степени зависит от правительств стран-участниц, чем от поддержки всего народа.

Именно в этом смысле Элазар полагает, что конфедерация имеет более ограниченные цели, чем федерация.

В-третьих, учитывая различающийся смысл их существования, можно говорить о том, что как МПО, так и конфедерации имеют минималистские мандаты, тогда как мандат федерации трудно характеризовать как минималистский. Под минималистским мандатом имеется в виду, что МПО и конфедерации уполномочены выносить решения, обязательные для стран-участниц лишь в рамках строго определенных функций, тогда как осуществление и выполнение совместных решений в основном входит в сферу компетенции стран-участниц. Поскольку и федерация, и конфедерация придерживаются федеративного принципа «разнообразии в единстве» и содержат в итоге два уровня власти, разделение полномочий и функций в обоих случаях имеет много общего. Первичными функциями обычно наделяются федеральное и конфедеральное правительства. Первичная функция в сфере безопасности обычно включает сферы иностранных дел, войны и мира, военную интеграцию или координацию. А в сфере экономики федеральное или конфедеральное правительства обычно несут ответственность за регулирование внешней и внутренней торговли, стандартизацию мер и весов и установление общего или единого рынка. Контроль над социальной сферой, образованием, здравоохранением и культурой, то есть теми видами деятельности, которые самым непосредственным образом затрагивают каждодневную жизнь граждан, обычно входит в компетенцию региональных правительств в федерации и стран-участниц конфедераций.

В-четвертых, органами, уполномоченными принимать решения как в МПО, так и в конфедерации, являются совместные советы в составе делегатов от стран-участниц. Совместные советы проводят регулярные сессии и действуют в рамках взаимосогласованного порядка. В федерации же основным органом принятия решения является двухпалатная система. Нижняя палата состоит из представителей, избранных прямым голосованием, в то время как состав и организация работы верхней палаты в различных федерациях неодинаковы. МПО и конфедерации обычно финансируются странами-участницами, которые самостоятельно производят оценку своих финансовых возможностей и соответственно вносят свою квоту. Благодаря финансовым ограничениям страна-участница, которая пользуется гегемонией в союзе, может использовать свою финансовую мощь в качестве рычага влияния на переговорах с целью оказать воздействие на характер совместного ре-

¹ Знаменитая фраза Авраама Линкольна «правительство народа, посредством народа и для народа» прекрасно выражает сущность федеративного правления.

шения. В федерации как федеральное, так и региональное правительства взимают свои прямые или косвенные налоги, однако центральное правительство обычно обладает контролем над основными источниками налогообложения. Независимый финансовый потенциал федерального правительства позволяет ему вести свои финансовые действия, поэтому, несмотря на разграничение полномочий между двумя уровнями правления в федерации, на практике мы часто наблюдаем, как федеральное правительство оказывает влияние на региональное правительство с помощью финансового давления. В МПО и в большинстве федераций принята система принятия решений на основе «правления большинства». В конфедерации, как упоминалось выше, применяются как «система правления большинства», так и «система вето». Система вето используется главным образом тогда, когда решение касается единства конфедераций, например в вопросах обороны и безопасности, в то время как по некоторым менее важным решениям становится более эффективным голосование по принципу простого большинства.

Следует иметь в виду главное — теория и практика конфедерализма эволюционны по своему характеру. Как отметил Форсайт, природа каждой конфедерации зависит от 1) природы общих межгосударственных отношений в эпоху, в которой она сформировалась, и 2) природы государств региона, в котором она расположена¹. Природа и потенциал конфедеративного правления неизбежно подвергаются изменениям в ответ на эти две меняющиеся переменные (поэтому практика конфедеративного правления сегодня сильно отличается от своих исторических прототипов в вышеуказанных четырех странах, поскольку современная конфедерация отражает сложные межгосударственные и внутрисубъектные отношения сегодняшнего дня).

Современное применение конфедерализма

Как показывает наше изучение литературы по конфедерализму, все авторы разделяют общий оптимизм по поводу блестящих перспектив возрождения конфедерализма¹. Все они с оптимизмом вещают о том, как конфедерализм может послужить началом интеграции на региональном и глобальном уровнях. Они считают, что лучше использовать растущую экономическую взаимозависимость нашего времени существующие национальные государства могли бы с помощью конфедеративного государственного устройства. Применение конфедерализма для экономического сотрудничества действует подобно некоторым центростремительным силам — оно служит отправной точкой для ус-

¹ Forsyth. Op. cit. P. 10–16.

корения процесса социально-экономической интеграции. Согласно авторам, такой феномен, как интеграция в рамках Европейского союза, ярче всего иллюстрирует возрождение конфедеративного устройства. Новая конфедерация, однако, отличается от старого типа тем, что она обычно формируется не только для достижения общей безопасности, но и для экономических целей. Изначальная цель европейской интеграции заключалась в предотвращении войны между Францией и Германией. Хотя эволюция интеграционного процесса не привела к «федеративной Европе», как планировали некоторые из ее первых инициаторов, успехи в экономической сфере столь значительны, что ЕС стал ключевым игроком в мировой экономике. Все наши авторы подробно анализируют структуру ЕС и подчеркивают ее конфедеративные черты. В их понимании ЕС в сущности является экономической конфедерацией, хотя и с наличием ряда федеративных элементов. Он ведет свою родословную от исторического конфедеративного опыта и в то же время в ответ на требования современности рождает новые характеристики. Но поскольку цель этой краткой статьи заключается в том, чтобы дать предварительный синтез конфедерализма, развернутый анализ новой конфедерации — Европейского союза — не входит в наши задачи.

Другая возможная сфера применения конфедеративного устройства, как полагают авторы, — в многонациональном государстве в собственном смысле слова, то есть в тех государствах, которым угрожает распад. К сожалению, у этих авторов мы не находим каких-либо конкретных предложений о практических путях такого примене-

¹ Листер предложил следующие важнейшие сферы применения конфедерализма в современном мире:

1) Некоторые группы малых и мельчайших государств могут пожелать образовать союзы конфедеративного типа для повышения своего экономического статуса. Создавая для себя возможность выдвигать взаимосогласованные позиции по отдельным вопросам, они увеличивают свой вес на переговорах в случае создания более крупных и более мощных образований.

2) Ряд многонациональных государств, которым угрожает распад, может пожелать поэкспериментировать с конфедеративными институтами в надежде на то, что они обеспечат жизнеспособную альтернативу разрыву всяческих связей.

3) Группа смежных государств, больших или малых, может рассматривать возможность создания конфедеративных связей в целях получения наибольших выгод от растущей экономической взаимозависимости в мире. Такие группы могут также использовать подобные связи для усиления своей коллективной безопасности во все более опасном мире.

4) Наконец, мировое сообщество в целом, видимо, должно обратить гораздо больше внимания на преодоление всех тех усиливающихся опасностей, которые, быть может, ему предстоит преодолеть в будущем. В этом более широком контексте конфедеративная модель также требует более тщательного рассмотрения (Lister. Op. cit. P. 49).

ния. Этот недостаток можно объяснить тем, что в истории не было случая, чтобы существующие многонациональные государства, которым угрожал распад, превратились в конфедерацию. Тем не менее в грузино-абхазском конфликте предложения абхазов о конфедеративном устройстве в многонациональной стране, где налицо большой диспаритет в населении, территории и экономической мощи между этническими группами, могут приобрести особую привлекательность в глазах меньшинств. Возможный сильный аргумент против такого предложения может идти разве что в русле старой критики конфедерализма — что конфедеративная структура является слишком рыхлой, чтобы гарантировать единство, поскольку страны-участницы конфедерации сохраняют право на выход из союза; что такое предложение может послужить трамплином, облегчающим отделение части от целого в будущем. Мы допускаем, что конфедеративная структура действительно более уязвима перед внутренними конфликтами, учитывая тот факт, что страны-участницы получают конституционное право на выход из союза. Но сепаратистские движения, где бы и когда бы они ни происходили, очень часто несут в себе слишком большой заряд массовых эмоций, за их кулисами всегда таится готовность к применению силы, что делает тщетными все правовые и политические доводы рассудка. Даже унитарное государство или федерация не могут избежать угрозы сепаратизма, несмотря на конституционный запрет последней.

Чтобы конфедерация могла эффективно работать в многонациональной стране, которой угрожает распад, следует выполнить два условия — объективное и субъективное. Объективное условие дает конфедерации смысл ее существования, в то время как субъективное служит движущей и цементирующей силой конфедерации. Образование конфедерации предполагает у всех стран-участниц наличие определенного общего интереса первостепенной важности. Такими общими интересами могут быть нужды обороны против общего врага или экономическая взаимозависимость. Наличие общих интересов — и это подчеркивают авторы рассматриваемых работ — имеет жизненно важное значение для единства конфедерации. Но успех конфедерации еще более зависит от субъективного условия. В той мере, в какой конфедерализм может учесть разнородность своих субъектов в обстановке мирного сосуществования и инициировать интеграцию, он должен во многом основываться на «воле к конфедерированию» — воле, разделяемой всеми этническими группами и их политиками. Воля к конфедерированию означает установку на терпимость и готовность к сотрудничеству. Терпимость и понимание могут остановить применение силы. Урегулирование конфликтов даст возможность прибегнуть к

правовому арбитражу. Без такой воли конфедерализм, да по сути дела, и любая политическая структура!, какими бы совершенными они ни казались в теории, не станут действовать в реальной жизни.

Библиография

- Daniel J. Elazar. 1998. *Constitutionalizing Globalization: the Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- D. J. Elazar (ed.). 1994. *Federal Systems of the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements (2nd Ed.)*; Essex: Longman Group Ltd.
- Murray Forsyth. 1981. *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*. New York: Leicester University Press.
- Preston King. 1982. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm Ltd.
- Frederick K. Lister. 1996. *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. Westport: Greenwood Press.