

*КОЧЕТКОВ Егор Евгеньевич
кандидат политических наук,
доцент, доцент, Российский
университет транспорта,
Москва, Россия
kochetkov.work@gmail.com*

*KOCHETKOV Egor Evgenievich
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor, Russian University of
Transport, Moscow, Russia
kochetkov.work@gmail.com*

Судебный федерализм в политической практике современных государств / Judicial federalism in the political practice of modern states

Аннотация

Статья посвящена анализу федеративных отношений в современных государствах. За объекты научного исследования взяты опыт США и ФРГ.

Автором статьи уделяется пристальное внимание роли и значению судебной власти в политической истории США, а также трансформации Верховного Суда США, как ключевого субъекта взаимоотношений Центр-регионы в данном государства. Рассмотрены наиболее значимые судебные решения, повлиявшие на характер федерализма в США.

Во второй части статьи разобран опыт развития федеративной системы в ФРГ, начиная от 1949 до наших дней. В анализе делается упор на выявление особенностей и характерных черт присущих германскому федерализму XX века. В статье также продемонстрирована деятельность различных комиссий и групп, нацеленная на модернизации и реформирование федеративного устройства в ФРГ.

В заключительной части статьи представлен отдельный кейс в виде Баварии и особенностях взаимоотношений данной Земли с Федеральным Центром.

Ключевые слова

Федерация; региональная политика; судебный федерализм; асимметрия территориального устройства; США; ФРГ.

Abstract

The article is devoted to the analysis of federal relations in modern states. The experience of the USA and Germany is used as the objects of scientific research.

The author of the article pays close attention to the role and importance of the judiciary in the political history of the United States, as well as the transformation of the Supreme Court of the United States as a key subject of Center-regions relations in this state. The most significant court decisions that influenced the nature of federalism in the United States are considered. The second part of the article examines the experience of the development of the federal system in Germany, from 1949 to the present

day. The analysis focuses on identifying the features and characteristics of twentieth-century German federalism. The article also demonstrates the activities of various commissions and groups aimed at modernizing and reforming the federal structure in Germany.

The final part of the article presents a separate case in the form of Bavaria and the specifics of the relationship of this Land with the Federal Center

Keywords

Federation; regional policy; judicial federalism; asymmetry of territorial structure; USA; Germany.

Эпиграф

«Справедливость и власть должны быть объединены, чтобы всё справедливое могло быть могущественным, а всё могущественное могло быть справедливым»¹.

Опыт федеративных отношений в США

В политическую практику США прочно вошло понятие «судебного федерализма», появление которого, как нам представляется, было предопределено еще со времен начала существования англосаксонской правовой системы, в рамках которой суд играет слегка доминирующую роль в системе разделения властей и жизни государства в целом. Система взаимоотношений между Центром и штатами стали напрямую зависеть от решений Верховного Суда США. Хотя, этот вопрос является весьма дискуссионным, так американский политический исследователь Richard H. Leach писал, что «система федеральных судов действует параллельно системе штатов, но не возвышается над ней»².

На наш взгляд, начать исследование судебных решений Верховного Суда США, повлиявших на характер и особенности американских федеративных отношений, следует уже с начала XIX в. Важно отметить тот, факт, что судебный федерализм способствовал постепенному ограничению федеральной власти. Например, в 1920 году Суд признал договор, касающийся отлова птиц, между США и Канадой конституционным; но, при этом, своим же решением Верховный Суд США наделил приграничные штаты частью международной правосубъектностью для более эффективного сотрудничества и развития в этой сфере³. Такого рода решения постепенно вносили корректировки в систему федеративных отношений в США и, естественным образом превращали Верховный Суд в значимый субъект политических отношений, от которого стали зависеть не

¹ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/myslipaskal/1_4_3

² Leach, Richard H. «Federalism: A Battery of Questions.» Publius, vol. 3, no. 2, 1973, pp. 17. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/3329437>. Accessed 30 Jan. 2025.

³ [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.efaidnbmnnbpcjpcglclefindmkaj/http://www.cawater-info.net/library/rus/review_iec.pdf

только отдельные штаты, но и вся система региональной политики и федерализма.

По мере формирования и развития системы дуалистического федерализма в США. Верховный Суд долго и настойчиво старался добиться роли медиатора в системе взаимоотношений Центр - регионы. Вместе с попытками отстоять свое право на вмешательство в экономику государства. Таким образом, Верховный Суд постепенно превращался в серьезный субъект властных связей с большим объемом компетенций в сфере социальных, политических, торговых и экономических отношений. В этот период судебная система хорошо зарекомендовала себя в качестве посредника между федеральными органами власти в лице Президента и Конгресса США, и штатами. Именно через Суд центральное правительство предпочитало решать практически все вопросы, связанные с системой федеративного устройства.

Однако, далеко не всегда решения Суда сходились с желаниями и устремлениями Конгресса и Президента США. Так, радикальные реформы Ф. Рузвельта, ознаменовавшие переход от дуалистической федерации к кооперативному, как известно встретили сопротивление Верховного Суда¹. Судей Верховного Суда не устраивало доминирующее положение и роль центрального правительства, которую то стало бы занимать в соответствии с новой концепцией. Вплоть до 40-х годов XX века Верховный суд упорно следовал старым правилам, считая нововведения первой ступенью к формированию «опасной» асимметрии федерации. Однако общественно-политическое давление вынудило Суд отказаться от старых взглядов и признать переход к новой модели государственного устройства. При этом он также своими решениями в этот спорный период объявляет о преобладании компетенции федеральных органов и Конгресса над штатами, закрепляя за первыми двумя роль важнейшего регулятора социально-экономических отношений.

Наряду с этим, в этот же период Верховный Суд теряет часть своих полномочий. Урегулирование налоговых, экономических вопросов общего порядка уходят в исключительную юрисдикцию законодательной и исполнительной властей.

На текущий момент времени, мы можем в деятельности Верховного Суда США наблюдать тенденцию, обратную первоначальной – а именно привлечение штатов к большей юридической ответственности. Например, в соответствии с постановлением от 1992 года штаты получили ограничение по времени на ликвидацию радиоактивных веществ. В том случае, что субъект не укладывается в установленные сроки – центр перестает нести материальную, юридическую и

¹ Киреев Д.В. «Верховный Суд США против Франклина Рузвельта»: К вопросу о судебной реформе в 1930-е гг. / Д.В. Киреев, Е.Н. Трикоз // Нравственно-правовые критерии формирования судебной власти в государстве: Сб. статей Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.В. Гребенникова. — М.: Изд-во РУДН, 2018. — С. 73-76.

экологическую ответственность за случившееся; покрытие ущерба и восстановление местности переходят полностью в обязанности штата.

Помимо этого, Суд смог достаточно четко очертить внутренние права штатов. Так, например, сельское хозяйство, промышленные отношения и трудовые договоренности стали входить в предмет регулирования на региональном уровне. Единственными исключениями в данном вопросе стали правоохранительная деятельность и международная торговля, федеральные экономические связи, контроль за которым остался у Конгресса США.

По решению суда в начале XX века были приняты федеральные законы, изменившие систему окружных судов. Центр делегировал часть своей судебной власти штатам, которые после этого могли выносить вердикты, опираясь на местные конституции.

В условиях высокого уровня централизации и лоббизма Верховный Суд также пытается отстоять права штатов, изменяя и дорабатывая систему федеративных отношений. Так, в 1995 году по делу J. Лопеса (касающегося внутриштатной торговли, которую центральное правительство приняло за междуштатную) Суд заключил, что федеральный закон не является конституциональным, поскольку тот превысил компетенции федерации, нарушая принцип неприкосновенности внутренних экономических отношений штата.

Описанное выше является ярким примером возросшей властной компетенции судебной власти США в системе взаимоотношений Центр – штаты. Безусловно этому способствовало, что в США отсутствует Конституционный Суд и поэтому именно Верховному Суду США монополизировал право на трактование Основного закона страны и вынесение решений на его основе с высшим правовым и политическим статусом обязательным для всего общества и государства помимо присваивания статуса «неконституционного» или же, наоборот, «конституционного» нормативно-правового акта для действующего законодательства. У Верховного Суда появилось право контроля международных соглашений, а также надзор за деятельностью окружных судов. Таким образом, видно, что влияние Верховного Суда на развитие федеративных отношений США неоспоримо. Главная его функция, на наш взгляд, состоит именно в определении пути развития государства в сложные времена и предотвращение, урегулирование конфликтных ситуаций между субъектами власти, принимая ключевые решения в вопросах внутренних взаимоотношений и процесса децентрализации власти с последующим контролем как за деятельностью Центра, так и за деятельностью штатов.

Федерализм в Германии

Германия, как и США, по праву считаются одной из старейших федераций в мире. В ее состав входит 16 земель, находящихся под управлением однопалатного парламента (исключение составляет лишь Бавария, где парламент представлен двумя палатами). В на-

стоящий момент республика придерживается кооперативной формы федерализма. Благодаря модели выстроенных экономических отношений между землями, а именно: взаимной помощи и четкому механизму сотрудничества, данное государство стало одним из высокотехнологичных европейских и мировых держав. Однако же в своей монографии Fritz W¹. много рассуждает об проблемах кооперативного федерализма. Он говорит, что центральное правительство, «совершенствуя кооперативный федерализм <...> фактически отказалось от своих автономных возможностей в финансовой политике». Интересно заметить то, что в настоящее время в Германии присутствуют два понятия: «горизонтальное экономическое выравнивание» и «вертикальное экономическое выравнивание». Немцы, наученные горьким опытом (о котором как раз говорит в своей монографии Fritz W. Sharp²), перераспределяют финансовые средства из федерального бюджета между экономически сильными и слабыми землями. Уровень всех земель должен быть максимально приближен к среднему – в таком случае риск возникновения «асимметрии» снижается. Отдельно следует уточнить, что горизонтальное выравнивание (перераспределение денежных средств между землями) по понятным причинам не всегда может приводить к достижению среднего финансового уровня. В таком случае правительство выделяет средства из государственного бюджета для слабых земель (в результате чего происходит процесс вертикального выравнивания).

Германский федерализм в такой форме, как мы видим его сейчас, окончательно сформировался еще в 2009 году. В 2003 году была сформирована комиссия по модернизации федерализма. Вслед за этим последовало изменение Конституции в 2006 и два этапа реформ. Важно отметить то, что во время них впервые было зафиксировано то, что к устоявшемуся кооперативному федерализму добавлен фактор конкурентности. Многие авторитетные ученые, такие, как, например, Х. Майер³, утверждали, что будущее для Германии – это исключительно конкурентный федерализм. Исследователи полагали, что в составительных условиях субъекты федерации смогут добиться наиболее высокого развития, т.к. как в случае сотрудничества и наличия экономического выравнивания земли не имеют стимула к достижению финансового успеха.

На сегодняшний же день модель федерализма в Германии все равно относится скорее к кооперативному типу. Кроме этого, вопрос асимметрии земель становится все более актуальным. Вопреки различным проектам появляются яркие представители «сильных» и

¹ Fritz W. (2009): *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64, ISBN 978-3-593-38901-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

² Там же.

³ Mayer H. *Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und die Politikverflechtungsfalle nach Fritz W. Scharp / H. Mayer.* - GRIN Verlag, 2007. - 34 p.

«слабых» территорий. Экономические разногласия являются в данный период основной проблемой Республики. Многие ученые полагают, что необходимо сократить количество субъектов, объединив их между собой. Такого мнения придерживается и премьер-министр Баварии, предложивший территориальную реформу, воплощение которой по-прежнему остается открытыми.

Кейс: Баварский федерализм

Положение Баварии, как субъекта Германии, значительно отличается от других территорий. Бывший премьер-министр Баварии, Эдмунд Штойбер, говорил: «Федерализм означает для Баварии больше, чем просто децентрализация политической власти. Для нас важно обеспечить самостоятельность немецких земель и укрепить личную ответственность»¹.

Основным направлением в политике баварского федерализма является создание соревновательной среды, способствующей, по мнению правительства, росту технологиям и инновациям. Отличительной чертой местной системы управления является то, что она до 2000 года была представлена двухпалатным парламентом, в то время как остальные земли имели только одну палату. Однако жители выступили за унификацию правительственной системы с другими землями и тем самым перешли к однопалатному парламенту. Двухпалатный парламент просуществовал 50 лет. Целью его создания было налаживание политической стабильности в рамках распределения полномочий и защите суверенитета. Отдельно стоит упомянуть про уже ранее сказанную децентрализацию. Для Баварии особенно важно сохранять долю политической независимости: сложное историческое наследие и культурное прошлое не вызывает у местных жителей полностью сливаться с остальными землями. Конституция от 1946 года вполне учитывала это желание: она постулировала за собой рассмотрение Германии, как союза отдельных и свободных немецких государств. И, действительно в новой Конституции Бавария позиционировалась не в качестве федеральной земли, а в качестве «свободного государства». Помимо этого, были закреплены государственные символы, институт гражданства, автономия территории, свободное политическое право².

В 1949 году случился первый большой конфликт Баварии с федеральным правительством. Его причиной стало принятие Основного закон, который не был поддержан представителями баварской земли. Дело в том, что Основной закон де-факто

¹ Штойбер Эдмунд Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии // Современная Европа. 2000. №4 (4). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-razgranichenie-polnomochiy-v-evrope-tochka-zreniya-bavarii> (дата обращения: 29.01.2025).

² [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/RU/Integration/Grundgesetz/das-grundgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (дата обращения: 29.01.2025).

игнорировал важные для Баварии принципы: он требовал передачи финансовых полномочий центральному правительству, включая сбор налогов и полный контроль экономических операций. Кроме этого, Основной закон значительно сокращал возможности земли влиять на федеративную политику государства. В какой-то момент Бавария была уже согласна на централизацию, подразумевающую под собой большую политическую свободу, нежели основной закон. Однако, несмотря на множественные протесты и обсуждения поправок, Основной закон был принят в своем изначальном виде. Данное было логичным исходом для Баварии: ее активные политические действия и продвижение федеративной политики, означавшей повышение уровня независимости земель, не нравилось центральному правительству. С принятием Основного закона Бавария потеряла как часть политических прав, так и свою особую нишу в западногерманской системе властных отношений.

Несмотря на случившиеся, баварское правительство все равно идет по пути укрепления федеративной системы. Так, в 1994 году земле удалось добиться исправления 72 и 74 статьи¹. После этого субъекты наконец смогли вернуть себе полномочия, отданные на целые десятилетия центру. Помимо этого, в 1998 году Бавария совместно с федеральным правительством подписала соглашение о модернизации федерализма². Спустя год после этого были также разработаны конкретные реформы, в рамках которых, например, был принят закон о финансовом выравнивании с учетом жалоб, поступивших от Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена.

Современная политика Баварии продолжает следовать своему историческому курсу. Местный парламент по-прежнему выступает за децентрализацию территорий, включая активную передачу полномочий от Центра регионам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Leach, Richard H. «Federalism: A Battery of Questions.» // *Publius*, vol. 3, no. 2, 1973, pp. 11–47. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/3329437>. Accessed 30 Jan. 2025;

2. Federalism: A Battery of Question *Publius* // *The journal of Federalism* III Fall 1973. P17 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/http://www.cawater-info.net/library/rus/review_iec.pdf;

3. Fritz W. (2009): *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64, ISBN 978-3-593-38901-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M.;

4. Mayer H. Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und die Politikverflechtungsfalle nach Fritz W. Scharp / H.

¹ Там же.

² [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2000/4-2000/shtoiber-4-2000.pdf> (дата обращения: 29.01.2025).

Mayer. - GRIN Verlag, 2007. - 34 p.

5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/mysli-paskal/1_4_3;

6. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/RU/Integration/Grundgesetz/das-grundgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (дата обращения: 29.01.2025);

7. Киреев Д.В. «Верховный Суд США против Франклина Рузвельта»: К вопросу о судебной реформе в 1930-е гг. / Д.В. Киреев, Е.Н. Трикоз // Нравственно-правовые критерии формирования судебной власти в государстве: Сб. статей Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.В. Гребенникова. — М.: Изд-во РУДН, 2018. — С. 73-76.

8. Штойбер Эдмунд Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии // Современная Европа. 2000. №4 (4). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-razgranichenie-polnomochij-v-evrope-tochka-zreniya-bavarii> (дата обращения: 29.01.2025).

REFERENCES

1. Leach, Richard H. «Federalism: A Battery of Questions.» // Publius, vol. 3, no. 2, 1973, pp. 11–47. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/3329437>. Accessed 30 Jan. 2025;

2. Federalism: A Battery of Question Publius // The journal of Federalism III Fall 1973. P17 [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: www.efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/http://www.cawater-info.net/library/rus/review_je.pdf;

3. Fritz W. (2009): *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64, ISBN 978-3-593-38901-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M.;

4. Mayer H. *Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und die Politikverflechtungsfalle nach Fritz W. Scharp* / H. Mayer. - GRIN Verlag, 2007. - 34 p.

5. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/mysli-paskal/1_4_3;

6. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/RU/Integration/Grundgesetz/das-grundgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (data obrashcheniya: 29.01.2025);

7. Kireev D.V. «Verhovnyj Sud SSHA protiv Franklina Ruzvel'ta»: K voprosu o sudebnoj reforme v 1930-e gg. [*«Verhovnyj Sud SSHA protiv Franklina Ruzvel'ta»: K voprosu o sudebnoj reforme v 1930-e gg.*] / D.V. Kireev, E.N. Trikoz // Nравstvenno-pravovye kriterii formirovaniya sudebnoj vlasti v gosudarstve: Sb. statej Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii / Pod red. V.V. Grebennikova. — M.: Izd-vo RUDN, 2018. — S. 73-76.

8. Shtojber Edmund Federalizm i razgranichenie polnomochij v Evrope: tochka zreniya Bavarii [*Federalizm i razgranichenie polnomochij v Evrope: tochka zreniya Bavarii*]// Sovremennaya Evropa. 2000. №4 (4). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-razgranichenie-polnomochij-v-evrope-tochka-zreniya-bavarii> (data obrashcheniya: 29.01.2025).