

## О ПРИРОДЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

В статье дается понятие, государственно-правовые признаки и виды федерализма и федерации. Рассматривая сущность федерализма и федерации, исследуя элементы конституционно-правового статуса субъектов федерации, автор приходит к выводу применительно к России о недопустимости понимания федеративного государства как некоего «союза». Российское государство никогда не было союзом неких, в прошлом, суверенных государств, и потому Российскую Федерацию следует понимать как сложное с точки зрения политико-территориальной организации государство.

*Ключевые слова:* полномочия, союз, субъект федерации, федерализм, федеральное правительство, федерация.

The article gives the concept, state-legal characteristics and types of federalism and federation. The author examines the essence of federalism and federation, the elements of constitutional legal status of the subjects of federation, and comes to a conclusion that it is impossible for Russia to understand a federative state as a certain «union». The Russian state has never been a union of sovereign (in the past) states and therefore, the Russian Federation should be perceived from the position of political territorial organization as a complex state.

*Key words:* powers, union, subject of federation, federalism, federal government, federation.

В каждом федеративном государстве существуют собственные подходы к определению федерализма, более того, в одном и том же государстве мнения о сущности понятия федерализма между участниками спора могут существенно различаться. Несмотря на конституционную фиксацию принципа федеративного устройства государства, широкий спектр проявления федерализма и его прозрачные границы не позволяют юридической науке и удобной практике взять ориентацию на какое-то одно понятие федерализма [1; 2, с. 74—75; 3, с. 3—5, 150—158].

«Часто федерализм характеризуется в зависимости от политической конъюнктуры и деятельности властвующих сил» [6, с. 8]. Вследствие чего основу неоднородности содержания федерализма определяют следующие причины: федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти; содействует сохранению как единства, так и многообразия различных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; связывает эти цели как с развитием страны, так и с глобальными проблемами мирового развития; постоянно

меняет формы своей политической организации [7, с. 248].

Согласно комментариям В. Е. Чиркина и сказанному выше современные западные исследователи в теорию федерализма вкладывают более широкое содержание: «Он рассматривается прежде всего не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливая их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные в данных условиях методы управления» [5, с. 154]. Федерализм как принцип обустройства к концу XX столетия выходит далеко за рамки внутригосударственных отношений и используется как политическое средство, с одной стороны, совершенствования отношений между общественными и регионально-самоуправленческими структурами, с другой — преобразования мира и слияния государств и их территорий в единое мировое сообщество в русле «нового мирового порядка» или «глобального общества». В мировой науке активно ведется полемика о федерализации как возможной форме объединения государств континентов (Соединенные Штаты Европы) и даже планеты в целом (Всемирная Федерация) [8, с. 18; 9; 10]. Таким образом, с одной стороны, суть федерализма есть путь к объединению в мирное и гармоничное

сообщество людей на всех уровнях территориальной организации государственной и общественной власти, который выдвигается сегодня в качестве ключевой идеи при анализе перспектив и тенденций развития общественных, государственных и межгосударственных отношений, в поиске путей их совершенствования. С другой — это жупел, используемый как один из приемов в межгосударственном соперничестве с целью провокации начала процесса распада оппонированного государства [11].

Один из известных идеологов федерализма современной эпохи, Даниил Елазар, выразил мысль о том, что «федеративные отношения по своей природе есть отражение характера связи между людьми, их стремления к единению, приобщенности к идеям единства мира, божественного договора и гражданского согласия» [12, р. 5]. С этой точки зрения федерализм рассматривается не только как определенная структура государственных органов и их иерархия, но и как постоянный процесс улаживания отношений между центральным правительством и составными частями федерации [13, с. 24], т. е. «федерализм — это принцип, режим и форма» [14, с. 11].

Таким образом, объединив все вышесказанное, следует указать, что федерализм представляет собой сложную категорию, которую следует рассматривать с трех позиций. С одной, функциональной: как метод государственного управления и как средство государственного управления. С другой, структурной: как принцип территориальной организации государства и как способ такой организации. С третьей, социально-политической и идеологической: как компромисс центра и мест; как гарантия политического режима и средство политического противостояния.

Итак, федерализм — это не только объединение («союз»), но и, в большей степени, процесс и содержание децентрализации уже ранее существовавшего формально или фактически унитарного государства.

Неоднородность федеративных государств диктует многообразие модификаций федерализма. Фактически в мире столько же моделей федерации, сколько и федеративных государств [15, с. 7]. Еще больше существует теоретических моделей на эту тему (до 17) [7, с. 244—251]. Некоторая часть юристов считает, что федерализм и федерация — это тождественные понятия [16, с. 666]. Другая, более многочисленная (включая и автора), считает, что в отличие от федерации федерализм соотносится с динамикой, процессом, определенного рода отношениями и в целом обозначает более широкое явление [15, с. 6]. «Государство считается федеративным лишь в том случае, если его территория организована на основе федерализма» [8, с. 22].

Таким образом, федерация — есть основанная на принципах федерализма форма территориального устройства государства.

Поскольку, как мы уже выяснили, федерализм в каждом конкретном случае обладает особой спецификой, то федерация есть органично связанная совокупность характеризующих государство в целом и обладающих особыми специфическими признаками территорий, именуемых субъектами федерации. Но несмотря на присущую каждой федерации уникальность, по мнению большинства исследователей, все действительно федеративные государства должны соответствовать следующим критериям:

- 1) федеральное правительство (власть) обладает исключительным контролем над проведением внешней политики;

- 2) субъекты федерации неправомочны выйти из федерации или в одностороннем порядке прекратить связи с национальным союзом (федерацией);

- 3) федеральное правительство может использовать свою власть независимо от государств-членов и проводить свою волю без их прямого одобрения;

- 4) никакие поправки не могут быть внесены в конституцию без одобрения членов федерации;

- 5) федеративное правительство неправомочно в одностороннем порядке изменить границы субъектов федерации;

6) государственная власть разделена между федеральным правительством и правительствами субъектов федерации;

7) определенные и достаточно значительные полномочия должны быть оставлены за членами федерации;

8) главный законодательный орган страны должен быть бикамеральным, и субъекты федерации должны иметь равное представительство, по крайней мере в одной из его палат;

9) необходима такая организация суда, в условиях которой каждый уровень власти имеет свои суды для обеспечения действенности законов;

10) федеральный суд толкует конституцию и может разрешить конфликты между федеральным правительством и правительствами субъектов федерации [17, с. 102—103].

Представленные выше критерии, авторы законодательства, за редким исключением, стараются обязательно предусматривать в конституционных документах, хотя они и представляют собой достаточно условную схему, поскольку «федерализм — един со своими принципами своей организации, и качественная определенность федерализма в различных странах однородна» [18, с. 52].

Особенности организации и следующие отсюда особенности в правовом статусе субъектов каждой конкретной федерации, как уже говорилось выше, определяют уникальность всех федераций. Тем не менее, несмотря на индивидуальные особенности, все федерации в рождении и жизни обладают общими закономерностями, которые позволяют провести их классификацию. Автор полагает, что на сегодняшний день наиболее полный перечень оснований для классификации дан В. Е. Чиркиным и К. Т. Курашвили:

1. Основанием формирования федеративного государства и утверждения федеративных отношений может выступить договор или закон. Следовательно, по своей юридической природе федерация может быть: договорная; договорно-конституционная; конституционно-договорная; основанная на

законе.

2. По системе взаимоотношений федерации и ее субъектов различаются централизованные и относительно децентрализованные федерации (на основе союза и на основе автономии).

3. По способу распределения и осуществления властных полномочий различаются: федерации с абсолютно определенной компетенцией центра и мест; относительно определенной и относительно-неопределенной компетенцией федерации и субъектов федерации.

4. По организации территориальных и организационных пределов субъекта: федерации, где в основу организации территории и власти положен национальный принцип; федерации, созданные на основе территориального принципа, и комплексные (смешанные) федерации. Одновременное использование при построении федерации национальных и территориальных начал указывает на комплексно-территориальный подход к решению данной проблемы.

5. По масштабам федерирования государства по статусам субъектов федерации и объему их полномочий различают симметрично и асимметрично организованные федерации:

а) по объему федерирования полностью федерированное государство является симметричным, а частично федерированное, когда в его состав, кроме субъектов федерации, входят другие территориальные образования (федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения, в некоторых странах — ассоциированные государства), — асимметричным;

б) различие между юридическими статусами субъектов федеративного государства, которое или частично федерировано, или же по объему федерирования является симметричной федерацией (т. е. в ее составе других территориальных образований нет), дает вторую асимметричную модель федерации;

в) часто правовые нормы, закрепляющие за федерацией и ее субъектами тот или иной перечень предметов ведения, расходятся с их практическим осуществлением. И на основе фактической асимметрии статусов субъектов

федерации, что предопределяет их неравенство и в отношении полномочий, в условиях формального равенства статусов субъектов федерации, создается третья модель асимметричной федерации. В. Е. Чиркин третью модель асимметричной федерации называет «скрытой асимметрией» и подразумевает под ней федерацию, состоящую из одинаковых субъектов, имеющих похожие названия, но не равноправных во всех отношениях [15, с. 23; 8, с. 26—27].

Сегодняшняя мировая система взаимоотношений между центральными, региональными органами государства и местными сообществами в лице их органов самоуправления характеризуется в целом двояко. С одной стороны, идет процесс роста самостоятельности как регионов, так и местного самоуправления, с другой — наблюдается тенденция «добровольного отказа» регионов от части своих полномочий в пользу центра и повышения роли административной опеки в отношении самоуправления. При этом форма государственного устройства (унитарная или федеративная) особого значения не имеет, поскольку процесс идет в условиях непрекращающихся центробежных устремлений даже в странах с относительно спокойной социально-политической обстановкой и устойчивыми территориально-политическими институтами (Канада, Испания, Италия, Франция, США).

После начала реформ Россия вошла в полосу реальной угрозы ее территориальной целостности. Центробежные процессы возникли не вчера (они существуют по ряду причин в любом государстве на протяжении всей его истории), но обострились по причине появления целого ряда новых политических, социально-экономических, национальных и правовых факторов, основными из которых являются все же политический и правовой.

С началом реформирования территориально-политического устройства России федеральная власть постепенно, а по ряду позиций сразу, утратила контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации. Это сразу же выразилось в разрушении

механизма управления регионами со стороны федеральной власти.

В тех условиях Федерации (федеральной власти) не оставалось ничего другого, как «разделять и властвовать». Эта формула как система взаимоотношений и метод управления находила свое выражение не путем проявления государственной воли, основанной на существующей Конституции и праве, а путем политических и финансовых уступок в пользу отдельных субъектов Российской Федерации в ущерб другим. Проявляющаяся же государственная воля выражала не интересы нации, а интересы кланов финансово-промышленной олигархии и отдельных личностей. Именно поэтому она была изначально вредна и не находила реальной социально-политической поддержки в регионах России.

Проблема нынешнего восстановления прямых и обратных связей субъектов Федерации с Федерацией в правовой плоскости заключается не только в урегулировании отношений правовыми нормами, но и изначально самой теорией права.

Наиболее распространенной точкой зрения на понятие федерации совсем недавно являлась та, которая определяла эту форму государственного устройства как союз государств (часто добавляли — союз независимых государств, что, по сути, конфедерация) [19, с. 108]. Если это определение по отношению к США или Швейцарской конфедерации было относительно верным, то по отношению к России — глубоким заблуждением, поскольку до подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. (который по сути своей является договором об определении компетенции федерации и субъектов, и не более того) федерация представляла собой единое, унитарное государство, а не конгломерат независимых государств.

С удовлетворением мы констатируем, что возобладала точка зрения, в условиях которой неизбежен вывод о том, что федерация — это не союз государств (в мире не так уж и много таких федераций), а сложное государство ... Как следствие, отсюда и понимание истинной

природы Российской Федерации, которая призвана не расчленять, а соединять в единое целое регионы страны.

Необходимо также отметить, что нынешнее сложное состояние прямых и обратных связей между регионами и федерацией во многом обусловлено безоглядным, бездумным копированием западной либеральной модели управления в целом. Реальное положение вещей в системе отношений «центр — регион — местное сообщество» в таких странах, как, например, США или Франция, говорит о все более возрастающей роли таких форм координации и контроля, как финансовый и административный. В принципе либеральная модель организации управления — это идеал, к которому следует стремиться, но который в реальной жизни недостижим в силу своей исключительной академичности. В нашей государственной жизни мы видим, как она (данная модель) выступает одной из главных причин процесса количественного роста бюрократии (для количественного поддержания режима либерального управления это объективный процесс ...).

Еще одна причина количественного и качественного (бюрократизация деятельности) роста чиновничьего аппарата в системе управления «Федерация — субъект Федерации — территория» заключается в неопределенном статусе как субъектов Федерации, так и местного самоуправления. Количественный рост чиновников и бюрократизация работы органов государственной власти и местного самоуправления в условиях разгула рыночной и, как следствие, криминальной стихий выступают простыми, не требующими высокой квалификации способами разрешения возникающих проблем. И одновременно они же объективно являются препятствием в формировании нормальных отношений между центром и регионально-местными сообществами.

В этих условиях региональные и местные элиты путем различных компромиссов с федеральной властью и между собой стремятся выйти из-под контроля Федерации, обособиться в политике, экономике и других сферах жизни. Таким образом, они действуют вопреки

общенациональным российским интересам.

Дурной пример региональной элиты и неурегулированность в области муниципально-правовых отношений влечет за собой самовольное введение на территориях местных сообществ противоречащих закону форм местного самоуправления, неправомочных органов, ничтожных актов.

Таким образом, сегодня Россия как Федерация в значительной степени представляет собой такое территориально-политическое образование, которое существует в условиях присущей государствам раннефеодального периода системы властных отношений: «Вассал моего вассала — не мой вассал».

Итак. Часть российской правовой науки, опираясь преимущественно (за небольшим исключением) на опыт либерально-демократической школы федерализма западного образца, рассматривая природу федерации, исходит из того, что, независимо от исторических фактов, независимо от порядка прошедшего процесса федерализации, каждая федерация, это в конечном счете — «союз» [13; 6, с. 3—15; 14, с. 28—43]. С точки зрения «чистой» науки, такой вывод имеет право на существование, но до той поры, пока он не переходит в разряд практики государственно-политической жизни страны. На практике следование этому краткому определению приводит к провокации местничества, национализма и в конечном счете сепаратизма, к формированию не современного демократического государства, а некоего неофеодального образования [20, с. 32—38]. Поскольку — «как союз заключили, так и расторгнем».

Таким образом, федерацию следует определять как сложное, состоящее из обладающих отдельными признаками государственности и наделенных комплексом, в том числе и государственных, полномочий, территориальных единиц, государство.

## Список библиографических ссылок

1. Боте М. Федерация и демократия на форуме юристов // Гос-во и право. 1992. № 4. С. 142—143.
2. Государственное право Германии. М., 1994. Т. 1.
3. Иванченко Л. А. Управление региональной экономикой федеративного государства. Организационные и правовые приоритеты. М., 1998.
4. Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999.
5. Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Гос-во и право. 1994. № 89.
6. Карапетян Л. М. Федерализм и права народов: курс лекций. М., 1999.
7. Федерализм: энциклопед. словарь. М., 1997.
8. Курашвили К. Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000.
9. Панарин А. С. Искушение глобализмом. М., 2000.
10. Аболин О. Ю. Всемирный европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1994. № 5. С. 143—149.
11. Панарин А. С. Политология: учеб. пособие. М., 2000.
12. Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace. Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston. Ontario, Canada, 1994.
13. Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 24.
14. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.
15. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство: учеб. пособие. М., 1997.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть / под ред. проф. Б. Страшуна. М., 1995.
17. Вопросы межнациональных и федеративных отношений. М., 1995. Вып. 1.
18. Доржиев Э. П. Федерализм в России (теоретико-правовой аспект). М., 1997.
19. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1995.
20. Попов М. Ю. Проблема взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в современной России // Конституция России и проблемы местного самоуправления: матер. городского круглого стола. Волгоград, 1999.