

§ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Р.К. Искужин

КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация: Статья посвящена конституционным аспектам российского федерализма в теоретико – методологическом срезе.

Методологической базой исследования федерализма общепризнанными в мире являются идеи политиков и ученых К. Джефферсона, А.Гамильтона, Дж. Джея, Д. Медисона, В. Острома, А. Токвиля, которые разработали теорию федерализма на примере федераций США и Швейцарии. Однако в Российской Федерации имеются свои «светила» в области федерализма

Ключевые слова: Юриспруденция, федерализм, федерация, федеративная демократия, протофедерация, Конституция России, федеративное государство, федеративные уровни, субъекты федерации, принципы федерализма

Идеи федерализма не были чужды и в России. Многие исследователи (Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, В.В. Гайдук, А.Д. Керимов, Н.П. Медведев, М.В. Столяров, А.Р.Сулейманов и др.) придерживаются мнения, что стремление к федерации было присуще России со времен Древней Руси. Авторы трехтомной монографии «Федерализм в истории России»¹ считают, что Россия как централизованное государство собиралось из земель, племен и княжеств. Удельные князья и племена, сохраняя свою самобытность, в военно-политических целях объединялись в рамках, хотя и достаточно рыхлого, но единого государства.

Главным недостатком протофедеративного Киевского государства являлось то, что межкняжеские отношения во многом были нестабильными и непрочными, и любое серьезное внешнее нападение (татаро – монгольское нашествие) грозило для государства распадом. Это и привело к тому, что дальнейшая федерализация государства была нарушена, с одной стороны, – монголо – татарским нашествием, с другой, – от-

сутствием сплочённости среди древнерусских князей, которые в сложившейся ситуации старались реализовывать свои собственные интересы².

В наиболее обозначенной форме идеи федерализма можно найти у декабристов, которые хотели достичь демократического обустройства российского государства, хотя и среди них были как сторонники унитаризма, так и сторонники федерализма. Например, П.И.Пестель любую автономию истолковывал как вариант конфедеративный и причиной развала Древней Руси считал именно то, что она была федерацией³. В то же время Никита Муравьев так выразил морально-политическую суть федерализма: «Величие народов и свобода граждан»⁴. В государственном устройстве России он призывал учитывать опыт Соединенных Штатов Америки, как федеративного и демократического государства.

В период проведения великих реформ император Александр II ввел некоторые элементы федерализма в

¹ См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах. – М.: 1992-1993.

² Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Путинская Россия: между федерализмом и унитаризмом / В.В. Гайдук, А.Р. Сулейманов; НИИ ПриЭП. – Уфа, ДизайнПолиграфСервис, 2011. С.54.

³ См.: Пестель П.И. Русская правда. СПб.1906. С.27.

⁴ Библиотека декабристов. М., 1997. С.134

управлении национальными окраинами России. Историк Н.И. Костомаров, анализируя прошлое России, пришел к выводу, что «Русь стремилась к федерализации и федерация была формой, в которую она начала собираться»⁵.

Революционеры – демократы А.И. Герцен и Н.Г. Чернышевский подчеркивали необходимость учета в государственном устройстве России не только территориального, но и национального признания. М.А. Бакунин горячо отстаивал единство и братство славянских народов и выступал за федеративный союз России с Польшей, Литвой, Украиной, народами Прибалтики и Закавказского края⁶. Идеолог анархизма П.А. Кропоткин отмечал, что Россию можно собрать и укрепить только путем федеративного договора и Союза, иначе она обратится в яблоко раздора между ее воинствующими соседями, настоящими и будущими⁷.

Идеи федерализма, свободы и самоопределения народов находили широкую поддержку и на окраинах России. Горячим, страстным поборником федерации был Т.Г. Шевченко. Дебатировались эти проблемы и в Государственных Думах России. Об автономности и федерации много размышлял известный ученый и видный теоретик партии кадетов Ф.Ф. Кокошкин. Но впервые федерация как форма государственного устройства России была закреплена в Конституции РСФСР 1918 г. Федерализм по сути относился к сфере национально-государственного строительства (во всех последующих конституциях СССР и РСФСР неизменно присутствовал такой раздел).

Но реально Россия стала федерацией только с принятием Конституции Российской Федерации – России в 1993 году. Исследование категорий дискурса «сущность и явление» применительно к «федерализму» и «федерации» имеет не только теоретическое, но и практическое значение в эффективности функционирования как самой федеративной системы, так и федеративных отношений.

Понятия «федерализм» и «федерация» однокоренные и поэтому имеют много общего, однако они не тождественны. Использование их в качестве синонимов стирают разницу в их восприятии. Определение понятия «федерализм» (от франц. *federalisme*),

с некоторыми редакционными различиями, существует давно. Оно отражено в работах отечественных и зарубежных авторов, в учебниках и энциклопедических словарях. В них федерализм рассматривается как система основных принципов определенной формы государственного устройства и его функционирования, отличающихся от унитаризма и конфедерации⁸, или короткое, но емкое определение М.В. Столярова: «Система, или идеология государственно-территориального устройства»⁹.

Исходя из диалектики общего и особенного в теории познания, понятие «федерализм» является родовым по отношению к «федерации», как форме государственного устройства, и «федерализации», как процессу. Поэтому понятие «федерация» производно от понятия «федерализм». Оно уже и обозначает форму организации территориального устройства государства, его юридическую природу. В этом смысле «федерация» – синоним «федеративного государства».

Таким образом, если «федерализм» – это своего рода мировоззрение и философия формы государственного устройства и управления, то «федерация» – это реальный институциональный механизм организации и функционирования государства. Иными словами, «федерализм» – это теория, а «федерация» – учреждение. Так различал эти понятия выдающийся русский ученый А.С. Яценко. В книге «Международный федерализм» (М., 1909) он замечает: «Существующие многочисленные исторические работы занимают исключительно федерациями, а не федерализмом, т.е. учреждениями, а не теориями»¹⁰.

В точном значении «федерация» (от латинского «*foederatio*») означает договор и союз, порядок и закон. Кроме федераций на основе союза, выделяются федерации на основе автономии (все федерации, созданные «сверху», являются таковыми), централизованные и децентрализованные, дуалистические, кооперативные федерации и др. Структурно федерации делят также на симметричные и асимметричные федерации.

Следующий вид союза – конфедерация (*confederation*). Именно конфедерация была общепризнанной формой федерализма до 1787 г. Конфедерация может

⁵ См.: Костомаров Н.И. Собр. соч. Т.1. СПб., 1903. С.30.

⁶ См.: Бакунин М. Собр.соч. Т.23. СПб.1906.

⁷ Кропоткин П.А. Федерация – путь к объединению. Голос минувшего. 1923.№11. С.16-17.

⁸ См.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.,2001. С.4-5.

⁹ См.: Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008. С.24

¹⁰ Цит.по кн. Болтенковой Л.Ф. «Учение о федерализме и его реализации в развитии государств», – М., 2006. С.353.

быть охарактеризована отношениями суверенных государственных образований, каждое из которых сохраняет за собой право субъекта международного права. Конфедерация не имеет четкого государственного устройства, так как является политической ассоциацией, а не сложным составным государством. Для выхода из состава конфедерации не требуется согласия остальных членов.

Сама концепция федерализма непрестанно эволюционирует. Наряду с сохраняющими свое значение классическими его основами – равноправием федерированных единиц, добровольностью их вхождения в единое союзное государство, конституционно – правовым разграничением полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами и т.д., наблюдается наличие новых качеств – отказ от гегемонизма со стороны самого сильного субъекта или федерального центра, неприятие униформизации, возрастание суверенных прав субъектов федерации. Самой сильной стороной федерализма современная социальная наука считает возможность сохранения каждым субъектом своей базовой политической идентичности.

Появилась еще одна важная особенность федерализма. Федерация, традиционно характеризующаяся наличием двух уровней государственного управления, во многих федеративных государствах уже не сводится лишь к взаимоотношению центрального правительства и субъектов как федеральных подсистем. В настоящее время субъекты федерации делегируют значительную часть своих властных полномочий более низким уровням управления округам, муниципалитетам, коммунам и т.п.). Следовательно, классическая двухуровневая федеративная система дополняется новым уровнем, основу которого составляет местное самоуправление.

Таким образом, в современной федеративной системе можно выделить следующие уровни:

- 1) общегосударственный;
- 2) субъектов федерации (штаты, земли, провинции, кантоны, республики, автономные образования);
- 3) местного самоуправления (муниципалитеты, общины, округа, коммуны и др. местные органы власти).

Институты федеративного государства этих трех уровней не подчиняются друг другу, не связаны какой либо иерархией и выполняют различные функции. Именно такая схема их взаимодействия обеспечивает устойчивость федерации¹¹.

¹¹ См.: Федерализм в России: правовая основа (Учебное пособие). – М. 2000. С. 13-17.

Американский социолог В. Остром еще более расширяет функции федерализма, подчеркивая его взаимосвязь с демократической организацией общества и самоуправлением¹². Другой американский ученый, президент Международной ассоциации центров по исследованию федерализма Д.Дж. Елазар, опираясь на сравнительный анализ мировых федеративных систем, выделяет шесть основных принципов федерализма, которые одновременно:

- а) относятся к структуре и функционированию государственной власти;
- б) содействуют сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур;
- в) включают действие как политических, так и социальных факторов;
- г) связывают воедино как цели, так и средства их достижения;
- д) связывают эти цели как с развитием страны, так и глобальными проблемами мирового развития;
- е) постоянно меняют формы своей политической организации¹³.

Р.Г. Абдулатипов при исследовании проблем федерализма дополняет шесть елазаровских принципов четырьмя новыми: самоопределение народов; самостоятельное функционирование и одновременно тесное взаимодействие трех этажей власти: центральной, региональной и местного самоуправления; обеспечение прав человека и прав народов; развитие гражданского общества.

В данном случае Елазар и Абдулатипов, будучи философами, отдают дань мировоззренческому началу федерализма, материализуют его сущностные, духовные цели в конкретные формы и содержательные действия федеративного государства.

Подход ученых – юристов (специалистов по конституционному праву) к определению сущности и принципов федерализма основывается на нескольких иных, чисто юридических, критериях.

Так, С.М. Шахрай в качестве методологического инструмента для конституционно-правового исследования современных федеративных систем предлагает концепцию необходимых и достаточных признаков

¹² См.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? – М., 1993. С.33.

¹³ См.: Дж.Р. Абдулатипов, Н.В. Михайлова. Федерализм как демократическая форма обустройства территорий и народов России. М., 2010. С.24

федерации в совокупности с перечислением возможных форм их реализации. В этой связи он выделяет следующие принципы федерализма:

– принцип единства федерации (выражается в отсутствии права субъектов федерации на сепарацию, в верховенстве федеральной конституции и федеральных законов на всей территории федерации, в праве федерации на федеральную интервенцию, в наличии процедуры ответственности за нарушение федеральной конституции и др.);

– принцип институциональной самостоятельности частей федерации (выражается, в частности, в наличии сферы исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации, а также в обладании ими всей полноты государственной власти вне предметов ведения и полномочий федерации);

– принцип участия субъектов федерации в реализации власти на федеральном уровне (реализуется институционально – в виде второй палаты парламента, представительстве субъектов федерации в федеральных органах исполнительной власти и т.д., и процедурно, например, в законодательном определении принципов и порядка участия субъектов федерации в законодательной и исполнительной деятельности на федеральном уровне);

– принцип субсидиарности (означает, что вмешательство более высоких уровней власти в дела регионов и местных сообществ допускается только тогда, когда этого требует характер разрешаемой проблемы, и она очевидно не может быть решена на местном уровне. При этом федеральная власть даже в сфере своей исключительной компетенции обязана учитывать интересы субъекта федерации и не допустить произвольного сужения их правовых возможностей);

– принцип равенства прав субъектов федерации (состоит в том, что субъекты федерации имеют одинаковые права во взаимоотношениях с федеральным центром. Правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития).

Индикаторами, по степени развитости которых можно судить о полноте воплощения принципов федерализма в общественную и политическую практику, а также о необратимости федеративных изменений в конкретном государстве, могут служить, по его мнению, сведения о наличии:

– правового и институционального обеспечения механизмов согласования интересов федерации и ее субъектов;

– процедур и правовых инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами;

– сферы совместного ведения (сотрудничества) федерации и ее субъектов;

– конституционно-правовой культуры и философии федерализма и сотрудничества как необходимых условий воплощения конституционных принципов федеративного государственного устройства¹⁴.

Емкое определение федерализму дает Г.В. Атаманчук. По его мнению, федерализм – это:

– конституционно установленная форма государственного устройства, при которой составные части единого государства (штаты, земли, провинции, республики, области, края, округа и т.п.) обладают большим объемом самостоятельных полномочий по государственному управлению в различных сферах общественной жизни;

– конституционный принцип разделения государственной власти, принадлежащей народу, «по вертикали», при которой каждый уровень государственной структуры, включая и местное самоуправление, имеет строго определенный, взаимосвязанный и ограничивающий друг друга объем властных полномочий;

– конституционно согласованная составная часть механизма общественного самоуправления в целом и конкретно, поскольку федерализм предполагает осуществление власти народа через все организационные структуры;

– конституционная (и организационная) гарантия прав и свобод человека и гражданина, ибо только распределенная государственная власть с системой сдержек и противовесов способна как-то уберечь общество от попыток узурпации власти какой-либо структурой или личностью¹⁵.

При некоторых отличиях в ранжировании принципов федерализма обязательным неизменно остается такая его составляющая как демократия – то, что И. Ильин называл четвертой основой федерации.

¹⁴ Шахрай С.М. Федерализм и конституционное правосудие (проблемы теории, методологии, практики). – Автореферат докт.юрид.наук – Санкт-Петербург, 2001. С.19-20

¹⁵ Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С.150-151

Здесь особенно важно учитывать, как взаимодействуют, сопрягаются в федеративном государстве, в федерации федерализм и демократия.

По мнению В.А.Тишкова, такое сопряжение, когда федерализм становится структурным принципом демократии, построенной на согласии, особенно необходимо в многонациональном федеративном государстве не только для защиты прав человека, но и для защиты коллективных прав структурированных меньшинств. Это, отмечает Тишков, не демократическая федерация медисонского типа, когда демократия включена в качестве элемента в федеральную структуру, а федерализированная демократия. Здесь федерализм и демократия изначально связаны друг с другом¹⁶.

Р.Г. Абдулатипов такую взаимосвязь назвал «федеративной демократией». Понятие федерализированной (федеративной) демократии является важной теоретико-методологической основой федеративной и национальной политики. В.А. Тишков дает этому такое объяснение: оба принципа (федерализм и демократия) носят конституционный характер (или природу) и оба представляют собой принципы властного контроля, но имеют различные ценностные ориентации, а именно разнообразие и равенство. Демократия изначально привержена равному представительству всех индивидов, что процедурно является, по словам канадского исследователя федерализма Чарлза Тэйлора, «враждебным в отношении различий». Либерализм не воспринимает политику групповых различий на уровне государствообразования и поэтому структурно не способен удовлетворить запросы мультикультурализма, основанные на ценностях разнообразия и коллективного права. Либерально-демократические ценности защищают разнообразие только как основанное на универсалистских, а не на партикуляристских началах¹⁷.

Особенность приведенных оценок и определений федерализма состоит в том, что они имеют не только теоретико – методологическое значение, но и во многом носят прикладной характер. Их можно, образно говоря, «попробовать наощупь», использовать как своего рода матрицу для оценки «подлинности» конкретной федерации, уровня ее демократичности.

¹⁶ См.: *Тишков В.А.* Этнология и политика. М., 2001. С.158

¹⁷ Там же.

Перечисленные сущностные характеристики «федерализма», «федерации» и «федеративной демократии» конечно же не охватывают всей их полноты. Но исследования показывают, что конституционная теория и практика федеративных государств при всех допустимых различиях в их организации и формах управления, все же основывается на общих понятиях и принципах.

Библиография:

1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах. – М.: 1992-1993.
2. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996.
3. Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Путинская Россия: между федерализмом и унитаризмом / В.В. Гайдук, А.Р. Сулейманов; НИИ ПРИЭП. – Уфа, ДизайнПолиграфСервис, 2011.
4. Дж.Р.Абдулатипов, Н.В.Михайлова. Федерализм как демократическая форма обустройства территорий и народов России. М., 2010.
5. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
6. Кропоткин П.А. Федерация – путь к объединению. Голос минувшего. 1923. №11.
7. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008.
8. Тишков В.А. Этнология и политика. М., 2001.
9. Шахрай С.М. Федерализм и конституционное правосудие (проблемы теории, методологии, практики). – Автореферат докт.юрид.наук – Санкт-Петербург, 2001.

References (transliteration):

1. Abdulatipov R.G., Boltenkova L.F., Yarov Yu.F. Federalizm v istorii Rossii. V 3 knigakh. – M.: 1992-1993.
2. Atamanchuk G.V. Novoe gosudarstvo: poiski, illyuzii, vozmozhnosti. M., 1996.
3. Gayduk V.V., Suleymanov A.R. Putinskaya Rossiya: mezhdud federalizmom i unitarizmom / V.V. Gayduk, A.R. Suleymanov; NII PRiEP. – Ufa, DizaynPoligrafServis, 2011.
4. Dzh.R.Abdulatipov, N.V.Mikhaylova. Federalizm

- как demokraticeskaya forma obustroystva territoriy i narodov Rossii. M., 2010.
5. Karapetyan L.M. Federativnoe ustroystvo Rossiyskogo gosudarstva. M., 2001.
 6. Kropotkin P.A. Federatsiya – put' k ob'edineniyu. Golos minuvshego. 1923. №11.
 7. Stolyarov M.V. Teoriya i praktika federalizma. M., 2008.
 8. Tishkov V.A. Etnologiya i politika. M., 2001.
 9. Shakhray S.M. Federalizm i konstitutsionnoe pravosudie (problemy teorii, metodologii, praktiki). – Avtoreferat dokt.yurid.nauk– Sankt-Peterburg, 2001.