

Федеративное устройство — разновидность государственного устройства, являющегося необходимым институтом конституционного права каждой страны. Государства по-разному определяют свое внутреннее устройство в зависимости от исторических традиций, национального состава населения и других факторов. Территориально крупные государства (Россия, США, Канада, ФРГ, Австралия, Бразилия, Аргентина, Мексика, Нигерия, Индия, ЮАР) принимают федеративную форму государственного устройства — одни по соображениям решения национального вопроса, другие в силу невозможности эффективного демократического управления из одного центра. Устанавливая ту или иную форму государственного устройства, конституция любого государства распределяет или, наоборот, концентрирует властные полномочия, тем самым определяя правовую базу решения проблем общественного развития.

§ 1. Понятие и формы государственного устройства

Под государственным устройством понимается политико-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью. Следовательно, государственное устройство определяет меру централизации и децентрализации власти (соотношение между частями и между частями и целым). Эта проблема сравнительно легко решается в территориально небольших государствах, но она становится сложной и приобретает политическую окраску в более крупных государствах.

Различаются две основные формы государственного устройства - унитарная и федеративная.

Унитарное государство — это единое государство, внутри которого нет государственных образований, а административно-территориальные единицы не

обладают политической самостоятельностью. Большинство государств мира приняли именно эту форму государственного устройства.

Федеративное государство — это союз государственных образований, каждое из которых обладает определенной самостоятельностью. Субъекты такого союзного государства имеют одинаковый статус и равные права.

Теоретически можно себе представить еще одну форму государственного устройства — **конфедерацию**, которая предполагает объединение нескольких суверенных государств. Но такое объединение носит уже не государственно-правовой, а международно-правовой характер. В прошлом конфедерациями были США, Швейцария, Германский Союз, ныне такое устройство формально сохраняют Канада, Швейцария, хотя по сути они давно превратились в федерации. Идея создания конфедерации иногда выдвигалась как способ преодоления раскола в прошлом единых государств (например, Кореи, СССР), но эта идея нигде не была реализована.

Определение оптимальной формы государственного устройства особенно важно для многонационального государства. Чтобы называться многонациональным, государству недостаточно иметь среди своих граждан лиц различной национальности (такими являются большинство развитых стран мира). Речь идет об исторически сложившихся национальных группах населения, компактно проживающих на различных частях территории государства. Такие национальные группы обычно носят коренной характер, т. е. проживают на данной территории с давних времен.

Очень важно установить правовые гарантии сохранения и свободного развития языка, культуры, обычаев этих национальных групп. Каждая нация обладает своеобразным суверенитетом, который предполагает и решение вопроса о национальной государственности. Исторические особенности и культурный уровень одних наций определяет их желание жить в многонациональном сообществе, а других — создавать свое национальное государство. Но в любом случае нации стремятся не допустить дискриминации и обеспечить себе свободное развитие, а объединяющее их государство — исключить основу для межнациональных конфликтов.

Другая функция государственного устройства состоит в создании необходимых политико-правовых условий для эффективного экономического и социального развития всех частей государства. Этому может мешать как чрезмерная централизация власти,

так и ее чрезмерная децентрализация. Цивилизованное государство заинтересовано в максимально возможной интеграции своего хозяйства при обеспечении экономической свободы для всех граждан независимо от национальности. Важным является и равно-мерное экономическое и социальное развитие, отсутствие отста-лых в этом отношении регионов. В наше время в «спокойных» странах этническое содержание государственного устройства все чаще уступает место территориально-экономическому и там, где преодолены узконациональные подходы к организации социаль-но-экономической жизни, достигнуты наибольшие социальные и экономические успехи.

Унитарное государство — централизованное государство, в котором законодательная, исполнительная и судебная власти имеют единые высшие органы, функции которых без всякого дробления распространяются на все части территории. Это не исключает существования в административно-территориальных единицах местного самоуправления, которое в пределах своей компетенции действует самостоятельно. В унитарном государстве иногда создаются автономные образования, также обладающие определенной степенью самостоятельности.

Унитарное государство имеет одну конституцию, его сувере-нитет признается единым и неделимым всеми частями этого го-сударства, не возникает вопроса о внутренних границах и терри-ториальной целостности. В таком государстве гражданство бес-спорно признается единственным. Унитарное государство может быть многонациональным, например Великобритания, в которой компактно проживают англичане, шотландцы, ирландцы (Север-ная Ирландия) и валлийцы (Уэльс). В таких случаях унитарное государство приобретает децентрализованный характер, поскольку некоторые народы имеют автономные органы управления. Но подавляющая часть унитарных государств не знает каких-либо национальных административных образований. Группы граждан отдельных национальностей, организуя свои общины, не претен-дуют на автономию или собственную государственность.

Федеративное государство — это только общая форма госу-дарственного устройства, а ее конкретное содержание — полити-ческое и правовое — весьма неоднородно. Сами федерации, пра-вовой статус и объем полномочий их субъектов формировались в разных условиях и с разными целями, а потому во многом не-одинаковы. Исторически идея федерализма была выдвинута в XVIII в. как средство децентрализации управления («горизон-тальное разделение власти»), а следовательно, для демократиза-ции государственного строя. Ни в одной западной стране, где утвердился федерализм, он не рассматривался и сейчас не рассмат-ривается как форма решения так называемого национального вопроса (США, ФРГ, Бразилия, Австралия и др.). И дело здесь не в том, что какие-то круги преследуют цель угнетать другие на-роды, а в том, что

демократическое правовое государство пере-крывает цели национальной государственности. Хотя некоторые государства (Франция, ФРГ, Италия и т. д.) остаются националь-ными по названию, их правовая система исключает какие-либо привилегии граждан по национально-титольному признаку.

Государства же, избравшие федерацию как способ решения национального вопроса, распались (СССР, Югославия, Чехосло-вакия). Межэтнические противоречия разрушили федерации в Индонезии, Южной Аравии, Йемене, Объединенной Арабской Республике и др. В тех государствах, в которых федерация сохра-няет национальную основу (Канада, Индия), развивается кризис федерализма и сильны сепаратистские тенденции.

Федеративные государства юридически закрепляют добро-вольность объединения народов, но, как правило, не предусмат-ривают права выхода того или иного субъекта федерации из сою-за. Распад федераций обычно происходил в ходе революционных восстаний, т. е. в неправовых формах. Но в спокойной обстанов-ке субъекты федерации добровольно ограничивают свою компе-тенцию в пользу федерации и признают высшую юридическую силу федеральной конституции и законов. Сами эти субъекты яв-ляются унитарными государствами, хотя внутри их могут созда-ваться автономные образования.

Труднейшей проблемой федеративного устройства является распределение компетенции между федеральной властью и вла-стью в субъектах федерации. Трудности связаны с тем, что субъекты федерации порой претендуют на чрезмерную само-стоятельность или даже на статус государственных образований с суверенитетом. В любом случае они обычно обладают своей конституцией, органами государственной власти, гражданством. Федеральная власть совместно с властями субъектов федерации определяет (часто в обстановке острых разногласий) федераль-ную компетенцию, компетенцию субъектов федерации и совме-стную компетенцию. Осуществление последней носит сложный характер, нередко порождая противоречия между властями фе-дерации и ее субъектов.

Мировой опыт показывает, что федеративное государственное устройство более прочно в тех странах, где ликвидирована дискриминация по национальному признаку, укоренилась политиче-ская культура. Мощным фактором достижения единообразного правового регулирования и равенства граждан является успешное экономическое развитие, общий рынок. Федерация не может ис-ключить всех кризисов, разногласий и различий в спосо-бах реше-ния общегосударственных проблем, но она, и особенно в круп-ных государствах, создает единственно возможную демократиче-скую основу этих решений, способных удовлетворить интересы всех политических, экономических и

националистических сил.

§ 2. Исторические этапы российского федерализма

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

- 1) создание основ социалистического федерализма (1918— 1936);
- 2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937—1985);
- 3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.

Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не ре-альную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации, кроме того, виделся государственно-право-вой базис мировой социалистической революции, которую про-поведовали большевики. В. И. Ленин прямо называл советскую федерацию переходной формой к полному единству трудящихся разных наций¹. Оснований для цивилизованного федерализма в стране, до 1917 г. бывшей унитарным государством, не было, ибо подавляющую часть населения составляли русские, и поэтому РСФСР могла сложиться только как федерация, основанная на автономии небольшого числа других наций с произвольными границами. Но это, разумеется, с самого начала была не федера-ция в общепризнанном смысле этого слова.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссий-ском съезде Советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только собственно России (как мы ее понимаем сегодня), но и всей бывшей Российской

империи, на территории которой впоследствии был создан СССР. Но на первых порах федерации всех бывших окраинных территорий Российской империи не получилось. Была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы, а Украина, Белоруссия, Туркестан и Закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

На собственно российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.). Ясного представления о различиях между республикой и областью (а были еще трудовые коммуны и округа) не было, так как разграничения компетенции между центральным правительством и автономией не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а в ходе Гражданской войны некоторые автономии вообще прекратили свое существование. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей и губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. Всего в 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР. Принятая за год до этого Конституция СССР закрепила создание союзного государства, в котором РСФСР стала одной из равноправных республик; статус ее автономий и административно-территориальных единиц в принципе не изменился, подчиняясь проявившейся общей тенденции движения к фактическому унитаризму. Проводившаяся Коммунистической партией политика индустриализации ломала национальные границы автономий, ибо была направлена на создание единой экономики страны. Постепенно утвердилось понимание того, что собственно национальные интересы укладываются в рамки культурной автономии каждого народа.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно увязано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и являло собой фиктивную федерацию. Считалось, что субъекты федерации являются национальными по форме и социалистическими по содержанию, но главное звено реального управления, каковым была Коммунистическая партия,

рассматривалось как сила интернациональная, что и превращало формально федеративное государство в фактически унитарное. Самым заметным результатом такого устройства как СССР, так и РСФСР явился подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этнически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. Национальная государственность в таком обществе неизбежно порождала дискриминацию других национальностей, поскольку в руководящие органы назначались или «избирались» преимущественно лица титульной национальности.

После создания СССР внимание к процессам государственного устройства РСФСР было существенно ослаблено. Во-первых, к этому времени всем стало ясно, что утопическая идея мировой революции и ожидания соответствующего расширения территориальных границ РСФСР потерпела полный крах. Во-вторых, в центре внимания правящей партии оказались вопросы укрепления Союза ССР, который преподносился как результат национальной политики партии и лично И. В. Сталина.

Ко времени принятия Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже, по существу, унитарным. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и 5 автономных областей (10 имевшихся национальных округов не были названы). Что касается краев и областей, в которых проживало подавляющее большинство населения страны, то они субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Автономные республики стали рассматриваться как несuverенные государства, их конституции, например, подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Весьма неопределенным оставалось положение автономных областей.

Конституционные гарантии не оказали какого-либо сдерживающего влияния на политику репрессий, которая осуществлялась под руководством Коммунистической партии в масштабе всей страны. Без какого-либо правового камуфляжа были ликвидированы многие автономии, а целые народы подвергнуты массовой депортации. В 1941 г. эта варварская акция была осуществлена в отношении немцев Поволжья, в 1943 г. — калмыков и карачаевцев, в 1944 г. — чеченцев, ингушей и балкарцев. С мест проживания были принудительно выселены крымские татары, турки-месхетинцы, корейцы, греки, курды и др. В послесталинский период (в конце 1950-х гг.) автономии некоторых из этих народов были восстановлены, но только в 1991 г. Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» эти акции были объявлены преступными, а народы реабилитированы.

Опыт государственного устройства советского периода ясно указывает, что

тоталитаризм и федерализм несовместимы. Идеи преодоления «национального гнета» и утверждения «национальной государственности» служили средством, отвлекающим народы от создания подлинной демократии и правового государства.

Интернационализм и «дружба народов», которыми так гордились коммунистические лидеры, держались на страхе и насилии, федерализм являл собой только прикрытие для жестко централизованного государства. В то же время идея национальной государственности пустила глубокие корни, многие народы видели в ней некую гарантию национального самосохранения.

Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития страны в целом и России в частности. Народные массы поддерживали меры по преодолению наследия тоталитаризма, ликвидации формализма федеративного устройства. Они требовали подлинной свободы и самостоятельности в решении вопросов собственного развития. Неумение властей найти адекватные политические ответы на этот вызов времени в соединении с нараставшими объективными потребностями в демократизации государственного устройства привели к распаду СССР и «параду суверенитетов» автономных образований РСФСР.

В 1990—1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В ряде республик (Чечня, Татарстан и др.) сепаратистские силы стали требовать выхода из состава Федерации. На IV Съезде народных депутатов РСФСР было принято решение об исключении из названия республик термина «автономная», они приобрели конституционный статус «республика в составе Российской Федерации».

В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора.

Федеративный договор — совокупное название трех договоров, заключенных между Российской Федерацией в лице ее Президента Б. Н. Ельцина и органами государственной власти субъектов РФ в лице их высших должностных лиц или глав администраций (президентов, губернаторов).

Первый из договоров касался разграничения предметов ведения и полномочий между

федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Он установил предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения, закрепил неизменность территории и статуса республики без ее согласия. Республики были признаны самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, земля и ее недра объявлялись достоянием народов, проживающих на территории республик. В отдельно принятом Протоколе к этому Договору республики заявили о необходимости обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат парламента РФ представителям республик, автономных областей и автономных округов. Договор был подписан представителями 19 республик (кроме Татарстана и Чечено-Ингушской Республики).

Второй Договор — о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга — включал аналогичный круг вопросов, но предусматривал меньше прав для этих государственных образований. Если, например, чрезвычайное положение, согласно первому Договору, могло быть объявлено на территории республики только с ее согласия, то согласно второму Договору объявлялось достаточным уведомление. В Протоколе к Договору края, области и другие субъекты РФ просили Верховный Совет РФ расширить их права по ряду вопросов.

Третий Договор устанавливал разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Он был построен по той же схеме, но по ряду вопросов (например, о земле и недрах) права автономных образований были меньшими.

Договоры были заключены в обстановке острой напряженности общественно-политических отношений при формировании основ новой российской государственности, под давлением различных сепаратистских националистических сил, угрожавших распадом России. Все три договора были одобрены Съездом народных депутатов РФ и стали рассматриваться как составная часть действовавшей тогда Конституции.

В договоры были включены некоторые положения, которые не имели достаточного правового или исторического обоснования. Так, первый из договоров закрепил за республиками статус «суверенных республик», в то время как эти новеллы опирались

только на произвольное самопровозглашение суверенитета отдельными республиками. Договоры не пытались изменить прежнюю природу российского федерализма, в котором не было равноправных субъектов Федерации. Но они создали неравное положение различных частей Федерации, прямо закрепив более широкие полномочия республик. Другие же части Федерации (края, области) оставались на положении административно-территориальных единиц.

Договоры дали некоторые основания для ошибочного представления о Российской Федерации как о договорной федерации, в то время как Россия десятилетиями развивалась как конституционная федерация. Договор, заключенный между органами власти Федерации и «суверенных республик», не изменил и не мог изменить статуса этих субъектов РФ, он не явился конституционно-правовым признанием их суверенитета. Не случайно изменения, внесенные 21 апреля 1992 г. в основной текст прежней Конституции, не определяли республики как суверенные государства (ст. 78).

Тем не менее можно утверждать, что все три договора, особенно первый, оказали положительное влияние на политическую обстановку в стране, способствовали ослаблению сепаратистских тенденций в ряде регионов и укреплению Федерации. Многие из положений Федеративного договора, и прежде всего разграничение предметов ведения и полномочий на федеральные, совместные и предметы ведения субъектов Федерации, были в принципе восприняты Конституцией 1993 г. В ч. 3 ст. 11 Конституции РФ установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако Федеративный договор не является составной частью Конституции РФ и не имеет равнозначной с ней юридической силы. В разделе втором «Заключительные и переходные положения» Конституции прямо указывается (п. 1), что в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора (отмечены все три его части) действуют положения Конституции РФ. Конституция ввела для всех государственных образований единое понятие субъекта Федерации и закрепила их равноправие.

Договоры не решили основных проблем государственного устройства Российской Федерации и не привели к полной ликвидации националистических устремлений в ряде регионов. Хотя права субъектов Федерации и были расширены, но их равноправие, по существу, закреплено не было.

§ 3. Общая характеристика современного российского федерализма

Конституция 1993 г. продолжила процесс совершенствования федеративных отношений. Она закрепляет положение, которое позволяет преодолеть крайние подходы к государственному устройству, которые культивируются определенными политическими силами: сепаратизм республик, т. е. их выход из состава Российской Федерации, с одной стороны, и возврат к унитарной структуре регионов — с другой. Таким образом, только демократический федерализм способен внести политическую стабильность в межнациональные отношения. Идя по этому пути, новая Конституция закрепила равенство всех субъектов Федерации, провела более четкое разделение предметов ведения и полномочий федеральной власти и власти субъектов Федерации.

Российская Федерация возникла в силу определенных исторических причин. И хотя эти причины в наше время потеряли смысл, федерализм выступает как единственно возможная форма демократического управления столь обширным государством. Вхождение в состав Федерации 85 субъектов (самая большая по числу субъектов федерация в мире) явилось результатом включения всех автономий и административно-территориальных единиц, далеко не равных в экономическом отношении. Отсюда выдвижение определенными кругами различных проектов по сокращению числа субъектов Федерации, часто обоснованных необходимостью создания крупных экономических комплексов. Экономико-географический федерализм в будущем, несомненно, испытает влияние интеграционных процессов развития рыночных отношений, подгонять которые политическими методами нельзя.

Нельзя считать бесспорным и закрепление национально-государственных основ российского федерализма, особенно в отношении прав и обязанностей национальных и территориальных субъектов Федерации. Сегодняшняя Российская Федерация включает 28 весьма неоднородных национальных государств или образований, а 57 субъектов имеют территориальную основу. В результате можно сделать три важных правовых вывода:

1) Россия не является национальным государством, это многонациональное

государство;

2) республики — субъекты Федерации признаются националь-ными государствами, несмотря на многонациональный состав их населения;

3) русская нация не имеет в составе Российской Федерации собственно национальной государственности, из чего следует, что русская нация видит воплощение своих национальных инте-ресов в создании многонационального демократического право-вого государства — Российской Федерации.

Незавершенность процессов создания нового федерализма, весьма естественная для сложной обстановки, в которой прини-малась Конституция 1993 г., порождает асимметрию прав эконо-мически неоднородных субъектов Федерации, которая часто при-обретает национальную окраску. Выравнивание прав и обязанно-стей субъектов Федерации составляет важное направление совершенствования государственного устройства России.