

ФЕДЕРАЦИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ

Т.Ф. Кряклина, Ю.В. Малофеев

Разработка юридической семантики в теории федерализма представляется достаточно важной. Многие понятия точно не определены, что порождает неоднозначное их толкование, различное восприятие и содержания, и объема. В научных работах, в том числе специально посвященных вопросам федерализма, зачастую вообще не формулируются определения понятий «федерация» и «федерализм»: отсутствует четкое разграничение между этими понятиями, которые нередко употребляются как идентичные.

Термин «федерализм» используется в различных отраслях научного знания, является междисциплинарной категорией и отличается максимально широким объемом. В самом общем значении под федерализмом понимается идеология, принцип взаимоотношений между различными государствами и(или) общностями людей и государством, вне зависимости от формы его политико-территориального устройства (унитарной, федеративной, конфедеративной), содержанием которого является оптимальное и справедливое разделение публичной власти в обществе на основе децентрализации, учета интересов всех сторон этих связей и отношений, в том числе интересов всех граждан, национальностей и народов. Федерализм рассматривается как образ жизни, способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности – от конфедерации и федерации до региональных государств и местного самоуправления.

Иногда федерализм рассматривается как теория федеративной формы государственного устройства, а конкретное федеративное государство – в качестве ее реализации и воплощения. «Понятие «федерализм», – считает Л.М. Карапетян, – содержит философию качественно определенного государственного устройства, оно составляет теоретико-методологическую основу организации федеративного устройства. А «федерация» – тип реальной государственной организации, соответствующий всем принципам фе-

дерализма и являющийся воплощением его философии» [1, с. 5]. При таком подходе федерализм как государственно-правовое явление фактически отождествляется с научной теорией об этом явлении, ставится знак равенства между конституционно-правовой действительностью и ее отражением в научном знании, что представляется методологически неверным.

В ряде работ федерализм исследуется одновременно как принцип, режим и форма государственного устройства.

«Если как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, – обосновывает такой подход И.А. Умнова, – то как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве» [2, с. 13].

«Федерализм, – пишет по этому поводу М.В. Золотарева, – это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях» [3, с. 7]. Часто федерализм отождествляется с федеративным государством или его формой.

Весьма интересным представляется комплексное понимание федерализма, предложенное Н.М. Добрыниным. По его мнению, федерализм нельзя рассматривать только в рамках одной конкретной науки. Необходимо системное, всеобъемлющее и всеохватывающее исследование и построение целостной модели федерализма, которая включает элементы всех научных дисциплин, изучающих федерализм. При таком подходе федерализм исследуется как системное явление, включающее в себя политическую, экономическую и правовую составляющие.

Краткий и поэтому неполный анализ различных точек зрения такой сложной и многоаспектной категории, как федерализм,

показывает, что данным термином фактически обозначаются различные пересекающиеся понятия, причем в ряде случаев не научные, а житейские. Представляется, что федерализм как правовое явление необходимо отделить от других, неправовых, наслоений (политических, социологических, экономических), произвести сужение данного понятия и ограничить объем, во-первых, правовой материей и, во-вторых, теми правовыми явлениями, которые относятся именно к федеративному, а не к иному (унитарному или конфедеративному) устройству государства. Следует согласиться с теми авторами, которые рассматривают федерализм именно в этом аспекте – как принцип государственно-территориального устройства. При таком подходе под федерализмом следует понимать принцип государственно-территориального устройства, который заключается в разделении государственной власти между центром государства и составляющими субъектами и обеспечивает его единство и целостность.

Выделим три существенных признака федерализма, которые в своей совокупности раскрывают содержание данной категории:

1. Наличие двух форм государственной власти: федерации и ее субъектов. В Конституции РФ данный признак федерализма закреплен ст. 11 (ч. 1 и 2). Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное собрание, Правительство и суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

2. Разделение компетенции между двумя формами государственной власти, или, что то же самое, разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами. В Конституции РФ данный признак федерализма, сформулированный как разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, закреплен в ч. 3 ст. 5.

3. Единство государственной власти и целостность федеративного государства, что специально закреплено ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Выделенные признаки присущи любому федеративному государству. При отсутствии

хотя бы одного из них невозможно говорить об организации государственного устройства на основе федерализма. Однако реализация этого принципа имеет свои специфические особенности в различных федеративных государствах и в разные периоды их истории вследствие экономических, национальных, культурных, политических и иных условий, в которых возникает, развивается и функционирует то или иное государство.

Нередко в научной литературе и публицистической печати встречаются такие термины, как «экономический», «налоговый», «бюджетный» федерализм. По ироническому замечанию Л.М. Карапетяна, при таком подходе «с наименьшим основанием можно говорить о «промышленном федерализме», «аграрном федерализме», «оборонном федерализме», «научно-образовательном федерализме» и т.п.» [1, с. 5]. Насколько допустимы подобные словосочетания? Принцип федерализма проявляется во всех сферах общественных отношений, и в первую очередь в тех, которые относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако воплощение принципа федерализма в различных сферах общественных отношений имеет свою специфику.

В рамках проводимой в нашей стране административной реформы особое внимание уделено четкому разграничению налоговых и бюджетных полномочий между федеральным центром и регионами, внесены соответствующие изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы. Представляется необходимым выделять и изучать специфику проявления принципа федерализма в бюджетных, налоговых и иных общественных отношениях, разработать оптимальные варианты разделения государственной власти при организации их правового регулирования. Для того чтобы подчеркнуть специфические особенности проявления конституционного принципа федерализма в различных сферах, указанные словосочетания вполне допустимы, разумеется, без доведения этой логики до лингвистического абсурда (типа «научно-образовательный федерализм»).

Однако вряд ли нужно говорить о налоговом, бюджетном, экономическом и ином «отраслевом» федерализме как о его моделях. По справедливому утверждению А.В. Киселевой и А.В. Нестеренко, «отраслевой

ФЕДЕРАЦИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ

федерализм» не является самостоятельным явлением. Это именно отраслевой аспект организации власти в федеративном государстве.

Иными словами, не существует налогового, бюджетного, полицейского или какого угодно еще федерализма в отрыве от федеративной формы государственного устройства. Двухуровневость бюджетной системы еще не означает бюджетного федерализма, а двухуровневость органов охраны общественного порядка, например в Великобритании, не означает полицейского федерализма» [4, с. 29].

Таким образом, федерализм представляет собой принцип государственно-территориального (государственного) устройства, лежащий в основе любой федерации. В самой общей формулировке федерация – это форма государственного устройства, основанная на принципе федерализма. Разумеется, это слишком широкое и предварительное определение, которое нуждается в конкретизации.

Выработка определения понятия федерации представляется достаточно сложной. Во многих научных работах не дается явная дефиниция этого понятия либо она присутствует в неявном виде через перечисление признаков, свойств, черт. Не все из них характерны именно для федеративной формы государственного устройства. Содержание и количество приводимых признаков и свойств являются различными.

Так, Р.Г. Абдулатипов и Л.Ф. Болтенкова выделяют десять признаков федерализма, отождествляя его с понятием федерации, И.В. Лексин называет пять специфических и необходимых черт федерации. М.Н. Марченко рассматривает пять типичных признаков федеративной системы, которые дополняются пятью основополагающими принципами ее образования и функционирования.

Способ определения федерации через перечисление специфических признаков и черт считается им более продуктивным, чем формирование общего суждения, раскрывающего искомое понятие. Такой поиск явного определения называется «игрой» в дефиниции, который, тем не менее, дает общее исходное представление о федерации.

Данные подходы не являются взаимоисключающими, а наоборот, дополняют друг друга, ибо любой вид научного определения пред-

полагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в содержании понятия.

В энциклопедическом словаре дается генетическое определение понятия федерации. В традиционном значении под федерацией подразумевается такая форма государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно. В современных условиях это понятие не обязательно связывается с объединением государств, а трактуется как исторически сложившееся государство, которое при постепенном развитии переходит на путь федерализации. Очевидно, что такое понятие не содержит всех признаков федерации и является слишком широким.

Слишком широким определением понятия федерации отличаются также многие дефиниции через родовидовые отличия – в них не всегда проводится различие между федерацией как формой государственного устройства и самим федеративным государством.

В научных словарях приводятся, например, такие определения: «Федерация – форма государственного устройства, существующая, как правило, в многонациональных государствах. Представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью» [5, с. 394]; «Федерация – форма политико-территориального и(или) национально-государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью» [6, с. 420]; «Федерация – 1) союз нескольких государств с целью создания нового единого государства, при котором вошедшие в федерацию государства сохраняют часть своих прав как субъекты федерации; 2) союз отдельных обществ, организаций» [7, с. 383].

Подобные определения, понятия в которых в качестве определяющего и нередко единственного признака федеративного государства (федерации) выделяют сложноставность, вхождение в него других государств или государственных образований, достаточно распространены.

Весьма интересной представляется дефиниция федеративного государства, предло-

женная «в порядке постановки вопроса» В.Е. Чиркиным, который определяет его как «союзную государственно-территориальную организацию, состоящую из государств или государственных образований, опирающуюся на принцип согласия, основанную одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации» [8, с. 21].

В каждой из приведенных дефиниций содержатся те или иные существенные признаки федерации, с учетом которых можно предложить следующее определение: *федерация – это форма политико - территориального устройства государства, которая заключается в единстве и разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами (государствами, государственными образованиями) на основе конституционного и иного нормативного правового закрепления определенных объемов государственной власти за разными ее уровнями, процедуры сотрудничества и согласования их интересов при принятии ре-*

шений, представительства субъектов в законодательных органах государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001.
2. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 2000.
3. Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. – М., 1999.
4. Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. – М., 2002.
5. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М., 1984.
6. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – М., 2003.
7. Политология: энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянова. М., 1993.
8. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001.