

## **Федерация: понятие и сущность – многообразие подходов**

Для современной юриспруденции весьма актуальным является как определение сущности дефиниции «федерация», «федерализм», так и анализ соотношения между этими двумя категориями.

Современная наука обосновывает различные подходы к дефиниции «федерация». При этом термин «федерация» может обозначать самые различные государственно-правовые явления. Так, Циссар приводит три варианта понимания федерации. «Федерация (от лат. foederatio – союз, объединение; англ. federation; фр. federation): 1) в многонациональных государствах форма государственного устройства, при которой несколько государственных образований, юридически обладающих определенной политической самостоятельностью, образуют единое союзное государство. Субъектами федерации являются входящие в ее состав государственные образования. Число их может быть различно, отличаются они и наименованием; 2) государство, основанное на началах федерации; 3) составная часть названия международной или национальной общественной организации» [15, с. 4].

В нашем исследовании, мы, естественно, будем анализировать федерацию, как одну из форм государственно-территориального устройства.

Но и в этом аспекте дефиницию «федерация» нельзя трактовать однозначно. Многие авторы дают определение федерации как союза (объединения) государственных образований, а то и государств.

Так, например, В. Любашиц считает, что «федерация... представляет собой союзное государство, состоящее из множества (как, например, Россия и США) или несколь-

ких (Канада) государственных образований, обладающих определенной степенью самостоятельности в тех или иных сферах общественной жизни. Она органически сочетает в себе преимущества государственного единства со сбалансированной самостоятельностью членов. Здесь то, что называется «общей волей», служащей в качестве некоей невидимой оси государства, вырабатывается как бы из двойного источника – волеизъявления всех ее граждан, с одной стороны, и государств-членов – с другой» [8, с. 144].

Ещё ряд авторов обосновывает понимание федеративного государства уже не как союз государств и государствовподобных образований, а как их объединение, или организацию, частью которой являются подобные образования.

Подобное понимание федерации обосновывает и Д. Ковачев в наиболее популярном исследовании по проблемам федерации в зарубежных странах. «Федерацию следует понимать, как единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач» [14, с. 7].

С точки зрения Н.И. Глазуновой, «федеративное государство, или федерация, – одна из основных форм организации государства, сложная структура которой состоит из нескольких государств или государствовподобных образований, обладающих конституционно закреплённой политической самостоятельностью вне пределов и полномочий общего государства в целом» [2, с. 335].

С точки зрения М. Баглая, «федеративное государство – более сложное государство, чем унитарное. Составные части этого государства, именуемые субъектами федерации, обладают известной политической самостоятельностью. Им присущи определённые признаки государства» [4, с. 159].

Э. Тадевосян считает, что «федерация... – одна из основных форм политико-территориальной организации государс-

тва, сложная структура которой состоит из двух или более государств или государственно-подобных образований (штатов, провинций, земель), обладающих конституционно закрепленной политической самостоятельностью вне пределов прав и полномочий общего государства в целом» [12, с. 287].

Наиболее последовательно концепцию федерации как совокупности государств, или государствовподобных образований, обосновал В. Перевалов, который понимает под федерацией «сложное, союзное государство, части которого являются государствами или государствовподобными образованиями, обладающими суверенитетом» [11, с. 68]. Таким образом, Перевалов обосновывает концепцию полного суверенитета субъектов федерации, по сути отождествляя субъект федерации с самим государством.

Но подобные концепции довольно уязвимы для критики. По нашему мнению:

1. Понимание федерации как совокупности государств или государствовподобных образований нельзя считать универсальным, так как отнюдь не во всех федеративных государствах субъекты имеют статус государств. Так, например, согласно ст. 5 Конституции РФ только республики имеют статус субъектов федерации. Все иные субъекты лишены такого статуса. А, например, Конституция Индии и вовсе не определяет статус штатов как государств. Похожая ситуация и в Германии. Основной закон Германии не определяет, что земли имеют статус государств. Хотя конституции таких земель, как Бавария, Гессен, называют земли государствами, но, с точки зрения Б. Страшуна, «правовая доктрина ФРГ не выработала по этому вопросу единой точки зрения. Представляется, что земли нельзя считать государствами в общепринятом значении этого слова» [5, с. 354]. Что же касается государствовподобных образований, то наука не выработала даже четкого подхода к данной дефиниции. Фактически в рамках государствовведения

приводится только один пример государствоподобного образования – это государство Ватикан;

2. Признание субъектов федерации государствами логично ведёт к признанию за ними суверенитета (что прямо обосновывает Перевалов). Но это ведёт к признанию принципа двойного суверенитета, что, по нашему мнению, противоречит основополагающей теории суверенитета, если под суверенитетом понимать верховенство государственной власти внутри страны.

Кстати, в мировой конституционной практике, констатирует В. Чиркин, существуют два подхода к вопросу о государственном суверенитете федерации и её субъектов. «В федерациях, основанных на союзе государств-членов, суверенитет исторически может принадлежать и федерации, и каждому субъекту. В федерациях же, построенных не на союзе государств-членов, а на автономии их составных частей, суверенитет принадлежит только федерации» [16, с. 43].

Очевидно, что последнее положение было принято за основу при вынесении постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции республики Алтай. В этом постановлении, в частности, говорится, что Конституция РФ «не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет РФ в силу Конституции РФ исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации» [6, с. 127].

Таким образом, мы ставим под сомнение трактовку федеративного государства как объединения государств или государствоподобных образований.

Другая группа концепций определяет федерацию через его структуру, и специфику по сравнению с иными формами государственно-территориального устройства и через специфику его задач.

Так, Н. Матузов считает, что федеративное государство есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач [13, с. 41].

В.Н. Лысенко понимает под федерацией такое «устройство политической системы государства, где суверенная воля народа находит своё воплощение в конституционном или договорном создании единого государства, где гармонически сочетаются интересы всего федерального государства, его субъектов и граждан этого государства» [7, с. 5].

М. Марченко вообще считает, что наиболее продуктивным является путь «решения вопроса об определении понятия федерации с помощью выделения и анализа её специфических признаков, её черт» [9, с. 239]. В целом это адекватная концепция, которая может быть использована при анализе проблем федерации.

Обобщая вышеназванные концепции, мы считаем, что под федерацией следует понимать сложное государство, административно-территориальные единицы которого являются субъектами федерации, в рамках данного государства существует двойная система законодательства органов государственной власти, двухканальная система налогов и осуществляется разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации.

Наряду с понятием «федерация», выделяется и понятие «федерализм».

Существуют различные подходы к пониманию данной дефиниции.

Одни авторы определяют федерализм как одну из характерных черт и проявлений государственного управления и их структур.

Так, Н. Глазунова считает, что «федерализм – это совокупность структур, норм и методов государственного управления, устанавливающих взаимодействие центра и мест, обеспечивающих рациональное и эффективное функционирование федеративного государства в интересах как федерации в целом, так и её субъектов» [2, с. 335]. С точки зрения Глазуновой, к существенным признакам федерализма относятся: государствоподобный характер объединённых в единое государство территориальных единиц – субъектов федерации; конституционное разграничение компетенций между ними и центром; недопустимость изменений границ без их согласия. К основным признакам федерализма относятся: добровольность объединения государств и подобных образований в единое государство; принятие федеральных конституций и конституций субъектов федерации; однопорядковый конституционный статус субъектов федерации и их равноправие; конституционно-правовые разграничения суверенитета федерации и суверенности её субъектов; общие территория и гражданство; единая денежная и таможенная системы, федеральная армия и другие институты государства, обеспечивающие его безопасное существование и функционирование.

С точки зрения Р. Натана, «федерализм – это такая форма организации правительства, которая стремится примирить региональное разнообразие с определённым уровнем коллективного единства и делает это таким путём, при котором региональные правительства играют вполне определённую роль» [10, с. 35].

М. Бреджесс и Ф. Грэсс считают, что термин «федерализм» употребляется в двух значениях «во-первых, это узкий, исключительный подход, состоящий в том, что федерализм рассматривается с позиции классического определения, в котором говорится о двух уровнях власти, существующих на основе зафиксированного в писанной конституции разграничения полномочий и распределения предметов ведения; во-вто-

рых – более широкий, включающий подход, который является практически всеобъемлющим, так как предполагает рассмотрение федерализма как некоей системы взаимоотношений, не ограничиваясь только лишь конституционной и законодательной основой» [1, с. 102]. А суть этих отношений заключается в том, что «модель принятия властных решений по принципу “сверху вниз”, практически не учитывающую противоречий и парадоксов реальной действительности, была с успехом заменена нацеленной на взаимодействие моделью осуществления политики по принципу “снизу вверх”» [1, с. 103].

Весьма важным является определение соотношения понятий «федерация» и «федерализм». Данная проблема ещё не получила полного и системного исследования, существуют лишь некоторые подходы, обозначающие данную проблему.

С точки зрения Л. Карапетяна, «Федерация – это тип реальной государственной организации, соответствующей всем принципам федерализма, и является воплощением его философии. Другими словами, “федерализм” содержит теорию определенной формы государственного устройства, а “федерация” – реальный институциональный механизм ее организации и функционирования» [3, с. 5].

Таким образом, данный подход обосновывает теоретический характер федерализма и прикладной характер федерации.

Иной взгляд на данную проблему Н. Глазуновой. Она считает, что «федерализм как принцип стал этимологической основой для производного от него и более узкого по смыслу понятия – “федеративное государство”. Подобная теория исходит из явного приоритета принципа федерализма над федерацией как формы государственно-территориального устройства.

Мы считаем, что федерация – это одна из форм государственно-территориального устройства, а федерализм – это один из принципов организации и деятельности органов государственной власти в федеративном государстве, который предполагает, прежде всего – разграничение предметов ведения и

полномочий между органами власти федерации и субъектов федерации.

Таким образом, по итогам данной работы можно сделать следующие выводы.

1. Проблема адекватного определения сущности дефиниции «федерация» и «федерализм» – это непростая, но одновременно объективно необходимая для решения задача. В научной литературе не было и нет единых подходов к определению федерации и федерализма.

2. Автор не согласен с широко распространённой концепцией, согласно которой федеративное государство – это союз государств или государствовподобных образований, так как в таком случае придётся признать принцип двойного суверенитета – суверенитета союзного государства и суверенитета субъектов федерации. Кроме того, следует отметить, что в конституциях отнюдь не всех государств субъекты федерации наделяются статусом государств или государствовподобных образований.

3. С нашей точки зрения, наиболее адекватным является определение федеративного государства через его признаки. Под федерацией следует понимать сложное государство, административно-территориальные единицы которого являются субъектами федерации, в рамках данного государства существует двойная система законодательства органов государственной власти, двухканальная система налогов и осуществляется разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации.

4. Весьма интересной является проблема разграничения понятий «федерация» и «федерализм». Данный вопрос ещё не разработан в достаточной степени в научной литературе. Мы считаем, что федерация – это одна из форм государственно-территориального устройства, а федерализм – это один из принципов организации и деятельности органов государственной власти в федеративном государстве.



## Список литературы

1. Бёрджесс М., Грэсс Ф. Федерализм и федерация: государство Порядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2.
2. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М., 2006.
3. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Издательство НОРМА, 2005.
4. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. Баглая М.В. М., 2008.
5. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. Страшуна А.Б. Ч. 3. М., 1996.
6. Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2000. М., 2001.
7. Лысенко В.Д. Основные черты и тенденции развития федеративных отношений в России на современном этапе. М., 1995.
8. Любащиз В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю. Теория государства и права. М., 2003.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2008.
10. Натан Р.П., Хоффман Э.П. Современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1991. № 4.
11. Первалов В.Д. Теория государства и права. М., 2008.
12. Тадевосян Э.И. Конституционное право России. М., 2006.
13. Теория государства и права / Под ред. Матузова Н.И. М., 2006.
14. Федерация в зарубежных странах. М., 1993.
15. Цисар Л.А. Федеративное государство // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12.

16. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2007.

**Научный руководитель** – А.М. Кононов, доктор юридических наук, профессор