



УДК 340

**ФЕДЕРАЦИЯ – ВАЖНЕЙШАЯ ФОРМА
СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА****ШЕРПАЕВ Владимир Иванович**

*доктор политических наук, профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: sherpavi@list.ru*

**FEDERATION IS THE MOST
IMPORTANT FORM OF MODERN
STATE STRUCTURE****SHERPAEV Vladimir Ivanovich**

Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia. E-mail: sherpavi@list.ru

Вопросы вертикально-территориальной организации государственной власти в современной России непосредственно стыкуются с проблемами совершенствования федеративных отношений. В связи с этим появляется необходимость анализа плюсов и минусов практики федеративного строительства в нашей стране. В теории федерализма с самого начала был заложен не только политический, но и большой гуманистический потенциал. Такая форма государственного устройства сформировалась как обществоведческое явление, объективно необходимое для улучшения жизни людей. Полноценное федеративное государство органически взаимосвязано с демократическим правовым государством. Необходимо стремиться не только к формированию федеративного государства, но и к формированию демократического правового государства.

Ключевые слова: федеративное, устройство, унитарное, государство, система, законодательство, собственное, право, соотношение, демократическое.

The issues of the vertical-territorial organization of state power in modern Russia are directly linked to the problems of improving federal relations. In this regard, there is a need to analyze the pros and cons of the practice of federal construction in our country. In the theory of federalism, from the very beginning, not only political but also great humanistic potential was laid. This form of state structure was developed as a social phenomenon, objectively necessary to improve people's lives. A fully-fledged federative state is organically interconnected with a democratic rule-of-law state. It is necessary to strive not only for the formation of a federal state, but also for the formation of a democratic rule-of-law state.

Key words: federal, structure, unitary, state, system, legislation, own, law, correlation, democratic.

Широко известно, что в соответствии принятой в науке «Теория государства и права» практикой, все государства по своему территориальному устройству подразделяются на простые и сложные государства. Под сложным государством принято понимать такое государство, которое состоит из обособленных государственных образований, пользующихся той или иной государством подобной самостоятельностью. К числу сложных государств, как правило, относят империи, конфедерации и федерации. В качестве же основного критерия подразделения на простые и сложные государства используется наличие или отсутствие внутри государства обособленных образований, пользующихся определенной государственно-правовой самостоятельностью. По этому критерию представители отечественной теоретической правовой науки федеративное государство относят к числу сложных государств. Считается, что унитарное государство – это простое государство, которое в своем составе имеет



лишь административно-территориальные единицы (провинции, губернии, уезды, земли, области и т.д.), а федеративное государство – это такое государство, которое внутри себя имеет другие государство подобные образования.

Если же попытаться разобраться в этом вопросе еще глубже, то такая практика разделения государств на унитарные и федеративные оставляет немало вопросов, ответы на которые должна дать юридическая наука и международная практика. Особенно такие вопросы чаще всего возникают при обращении к практике федеративного устройства нашей страны, где в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вообще выведены из системы органов государственной власти. Получается, что независимо от того: унитарное ли государство или оно федеративное, в нашей стране государственная власть имеет лишь два уровня: государственный уровень и уровень местного самоуправления. Между тем, как считает проф. Ф.М. Раянов «в развитых западных странах государственная власть имеет, как правило, три уровня: центральная государственная власть, региональная государственная власть и местная государственная власть. У каждого уровня власти имеются предусмотренные конституцией страны определенные государственные полномочия. В зависимости от того, какое это государство по своей форме устройства, то есть федеративное или унитарное, имеются различия как в названиях этих уровней государственной власти, так и в их полномочиях» [1, с. 166-167].

Нам также представляется, что любое оптимальное современное государство должно иметь минимум три уровня государственной власти. Тем более, не менее трех уровней государственной власти должно быть в федеративном государстве. Да и в мире на сегодня имеются более 20-и федеративных государств, и в большинстве из них довольно четко выделяется местный (низовой) уровень государственной власти. Да и понять все это не представляет большой сложности: как это может быть, чтобы на самом низовом уровне страны, где и живут все граждане, образующие соответствующее государство, нет уровня государственной власти? Такое положение можно представить, если только действительно полностью оторвать государственную власть от самих этих граждан. Но тогда не приходится говорить и ни о каком гражданском обществе, да и о подотчетности того или иного уровня государственной власти, избравшему ее гражданскому обществу. Но поскольку такого положения так же не должно быть, то не может быть и такого положения, чтобы не было самого низового уровня государственной власти, где и непосредственно живут граждане того или иного государства. Поэтому, как нам представляется, должны быть усовершенствованы соответствующие статьи Конституции, именно, нашей Российской Федерации.

Однако совершенствованию федеративных отношений в нашей стране в определенной мере, особенно в теоретическом плане, в первую очередь препятствует предусмотренное в Конституции Российской Федерации двухуровневое строение всей системы государственной власти. Правда, об этой стороне проблемы федеративного устройства в отечественной теоретической правовой науке даже не принято говорить. Более того, здесь довольно спокойно пишут и говорят об этой же двухуровневой системе государственной власти. Так, например, в Рунете читаем: «Государственная власть в федеративном государстве разделена между центральными государственными органами, решающими преимущественно вопросы общего значения, и органами власти субъектов федерации, представляющими интересы данных регионов и проживающего там населения» [2]. О каком-либо местном уровне государственной власти, где и проживают граждане-избиратели государственной власти, здесь ничего и не сказано. В этих условиях вполне будет уместным такой вопрос, какое же это сложное федеративное государство в нашей стране, если там не предусматривается даже, казалось бы, самый главный местный уровень государственной власти? В теоретическом плане получается так, что поскольку уровень местного самоуправления формально (конституционно) выведен из системы единой государственной власти, включая и уровень субъектов Российской Феде-



рации, то и все общественные отношения с их участием регулируются централизованным федеральным законодательством. Конечно, на практике органы государственной власти субъектов Российской Федерации, без какого-то стеснения, вмешиваются в процесс решения дел местного уровня. Но поскольку теоретически они этого делать не имеют конституционного права, то федеральный центр, при необходимости, всегда может одернуть их за это. Поэтому в целях действительного совершенствования федеративных отношений в нашей стране нам необходимо еще раз разобраться с положениями нашей Конституции, касающихся уровней властей в нашем федеративном государстве.

Рассматривая важнейшие положительные стороны федеративного государства в нашей стране, необходимо постоянно иметь в виду и то, что именно федеративная форма российского государственного устройства реально появилась не без требований народов, проживавших в бывшей Российской империи. К тому же, после прихода к власти большевики, считавшие себя партией представителей трудящихся масс, просто не могли проигнорировать требования многочисленных национальных народностей, стремящихся к определенному политическому самоопределению. Отсюда в России, именно, партия коммунистов не могла не поддержать требования этих народов, проживающих в многонациональной России. Здесь даже было сформировано такое федеративное устройство государства, где союзные республики получили право выхода из состава СССР. Однако до формирования подлинного федеративного государства в нашей стране большевики все же не дошли. У них главной задачей было не строительство подлинного федеративного государства, а строительство социалистического, а затем и коммунистического общества. Более того, будущее коммунистическое общество должно было обходиться не только без федеративного государства, но и вовсе без какого либо государства. Широко известно, что по марксистско-ленинскому учению со временем, т.е. при коммунистическом обществе государство вообще должно было отмирать. Именно поэтому в процессе событий, происходивших в 90-е годы прошлого века, проблемы, связанные с правом нации на самоопределение в нашей стране вновь обострились. Все бывшие союзные республики, образовавшие Советский Союз и имевшие право выхода из него, воспользовались этим правом. Они образовали многочисленные независимые государства, а некоторые бывшие автономные республики Союза СССР также попытались объявить себя самостоятельными независимыми государствами. В этот период нашей страны как раз вновь активизировались проблемы федеративного государства. Именно под влиянием этой активизации вопросов федеративного государства и постсоветская Конституция Российской Федерации не могла не признать федеративный характер нашего государства. Более того, постсоветская Конституция Российской Федерации значительно укрепила федеративную природу российского государства. В частности, субъекты Российской Федерации получили право на «собственное правовое регулирование» определенных общественных отношений (ст. 76).

В этот период и в научной сфере оживились исследования, позволяющие несколько обновить федеративные отношения в нашей стране. В частности, появились научные статьи, где обосновались новые стороны федеративных отношений применительно к нашей стране. Так, проф. Ф.М. Раянов, выступая на одной из научных конференций, посвященных отечественному федеративному государству, говорил: «Что касается проблемы наличия или отсутствия собственной системы законодательства Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации, то в Российской Федерации, на наш взгляд, сегодня с полным основанием можно и нужно оперировать понятием «система законодательства субъекта Российской Федерации»» [3, с. 18]. В другой своей статье, посвященной проблемам становления постсоветского федеративного государства, Ф.М. Раянов сетовал на то, что в нашей стране нет четкости в употреблении понятий, связанных с федеративным государством. В качестве примера он приводит многочисленные случаи, когда у нас стали писать об экономическом федерализме, о бюджетном федерализме и т. д. Критикуя подобные высказывания, он пишет: «По нашему мнению,



«федерализм» – понятие сугубо государствоведческое. Оно во всем мире употребляется при характеристиках форм государственного устройства и имеет определенный смысл в сопоставлении с такими понятиями, как «унитаризм», «конфедерация» [4, с. 111].

В эти же годы по проблемам постсоветского федеративного государства было опубликовано и значительное число других научных работ. Среди них монография И.А. Умновой «Конституционные основы современного российского федерализма» [5]. Вышла также очень солидная коллективная монография под названием «Федерализм в России» в Казани [6]. Становлению постсоветского российского федерализма была посвящена статья проф. Н.Н. Арзамаскина, опубликованная в журнале «Право и политика» [7] и т.д.

Но, несмотря даже на оживленные научные дискуссии по поводу становления и развития постсоветского российского федеративного государства, одновременно в стране оживились и выступления за укрепление вертикали власти. Некоторым показалось, что развитие федеративных отношений в нашей стране может привести ущерб единству и целостности России. Тут и появились теории, нацеленные не только к оправданию, но и поощрению сильной вертикали государственной власти. Так, заместитель директора информационного центра РАГС, действительный государственный советник РФ 3-го класса И.Н. Барциц в этой связи приводит следующие обоснования. «Противоречия между Федерацией и ее субъектами, федеральными органами власти и власти субъектов Федерации, постоянно возникающие спорные ситуации между ними приводят к осознанию неизбежности внесения соответствующих дополнений и изменений в Конституцию РФ 1993 г. Эти изменения призваны среди прочих мер по модернизации государственно-правовой модели России, закрепить и механизмы поддержания единства правового пространства страны» [8]. Однако он не затруднил себя обоснованием того, как же это можно призывать к единому правовому пространству в федеративном государстве, не нарушая признанные в мировой науке стандарты федеративного государства? Вряд ли это можно будет сделать: если в стране единое правовое пространство, то это уже вовсе не федеративное государство.

Да и сегодня Российская Федерация как раз и находится на перепутье между федерализацией государственной жизнедеятельности и продолжением укрепления вертикали федеральной государственной власти. Появившиеся надежды, в связи с принятием постсоветской Конституции Российской Федерации, на развитие теории собственного правового регулирования субъектов Российской Федерации все еще остаются без внимания представителей отечественной теоретической правовой науки. При такой ситуации сегодня даже трудно, однозначно, сказать, что Российская Федерация – это, действительно, полноценное федеративное государство? Ведь в настоящее время субъекты Российской Федерации собственными правами фактически не могут гарантировать эффективность не только собственной деятельности, но и какого-либо местного уровня государственной власти: почти по любому серьезному вопросу, особенно связанным с финансовыми затратами, необходимо обращаться к федеральному центру. В результате в нашей стране еще вовсе не забыты отголоски известной многовековой поговорки: «наверху тьма власти, а внизу – власть тьмы». Хотелось, чтобы в XXI веке такая поговорка потеряла свое, какое-либо значение и в нашей стране.

Для нас сегодня в области федеративного строительства важно помнить и то, что в теории федерализма с самого начала был заложен не только политический, но и большой гуманистический потенциал. В обществе с демократическим режимом управления общественными делами, где уважаются права и свободы человека, федеративное устройство государства используется не только для решения политических разногласий между центром и регионами, но и для реализации идеи свободного развития людей, образующих определенный регион (республику, штаты, земли и т.д.). «Формирование федеративного государства представляет собой не только процесс создания правовой базы, подписания и публикации официальных соглашений, документов различного рода и содержания, но и формирование своеобраз-



разного информационного пространства» [9, с. 18]. Региональные и культурно-национальные особенности определенных групп людей, народов и народностей были давно замечены и они должны быть в поле зрения и сегодня.

Если внимательно изучить историю становления и развития федеративного устройства государства, то нетрудно обнаружить, что такая форма государственного устройства появилась вовсе не произвольно. Оно сформировалось как обществоведческое явление, объективно необходимое для улучшения жизни людей. К тому же мы убеждены, что полноценное федеративное государство органически взаимосвязано с демократическим правовым государством. Представляется правильным утверждение о том, что «правовое государство не может не быть по своему режиму демократическим, а поэтому в этом смысле можно говорить и о демократическом правовом государстве» [10, с. 7]. Поэтому и в ст. 1 Конституции Российской Федерации записано, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Получается, что понятия «демократическое», «федеративное» и «правовое» являются органически взаимосвязанными характеристиками сущностной стороны единого государства. Отсюда можно сделать и такой вывод: если нет правового государства, то вряд ли можно сформировать и подлинное федеративное государство. Поэтому очень важно подчеркнуть, что необходимо стремиться не только к формированию федеративного государства, но и к формированию демократического правового государства.

Библиографические ссылки

1. Раянов Ф.М. Правовое обществоведение. М. : Юрлитинформ. 2018.
2. URL: <http://center-yf.ru/data/stat/Gosudarstvennoe-ustroistvo.php>
3. Раянов Ф.М. Система законодательства Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации // Система законодательства Республики Башкортостан: становление и дальнейшее развитие : материалы Республиканской научно-практической конференции 27 февраля 1996 г., г. Уфа. Академия наук Республики Башкортостан. Уфа, 1996. С. 16-24.
4. Раянов Ф.М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Российский юридический журнал. 1999. №1 (21). С. 110-118.
5. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
6. Федерализм в России : монография / под общ. ред. Р. Хакимова. Казань, 2001.
7. Арзамаскин Н.Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма // Право и политика. 2007. № 4.
8. Барциц И.Н. О единстве государственной власти в Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 9.
9. Галиев Ф.Х. Сочетание традиционного и правового регуляторов в правовой культуре федеративного государства // Правовое государство. 2009. № 3 (17). С. 17-20.
10. Раянов Ф.М. Актуальные проблемы теории и практики правового государства в России // Правовое государство: теория и практика. 2010. № 1 (19). С. 3-8.

References

1. Rayanov F.M. Pravovoe obshchestvovedenie (Legal Social Studies). Moscow, Yurlitinform. 2018.
2. URL: <http://center-yf.ru/data/stat/Gosudarstvennoe-ustroistvo.php>
3. Rayanov F.M. Sistema zakonodatel'stva Respubliki Bashkortostan kak sub'ekta Rossiiskoi Federatsii (The System of Legislation of the Republic of Bashkortostan as a Subject of the Russian Federation), *Sistema zakonodatel'stva Respubliki Bashkortostan: stanovlenie i dal'neishee razvitie*, ma-



terialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii 27 fevralya 1996 g., g. Ufa. Akademiya nauk Respubliki Bashkortostan. Ufa, 1996, pp. 16-24.

4. Rayanov F.M. Razvitie sovremennykh predstavlenii o sushchnosti federativnogo gosudarstva (Development of Modern Ideas on the Essence of a Federal State), *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 1999, No.1 (21), pp. 110-118.

5. Umnova I.A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma (Constitutional Bases of Modern Russian Federalism). Moscow 1998.

6. Federalizm v Rossii: monografiya (Federalism in Russia), pod obshch. red. R. Khakimova. Kazan', 2001.

7. Arzamaskin N.N. Etapy i sovremennye tendentsii stanovleniya rossiiskogo federalizma (Stages and Current Trends in the Formation of Russian Federalism), *Pravo i politika*, 2007, No. 4.

8. Bartsits I.N. O edinstve gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii (On the Unity of State Power in the Russian Federation), *Zakonodatel'stvo*, 2001, No. 9.

9. Galiev F.Kh. Sochetanie traditsionnogo i pravovogo regulyatorov v pravovoi kul'ture federativnogo gosudarstva (The combination of traditional and legal regulators in the legal culture of a federal state), *Pravovoe gosudarstvo*, 2009, No. 3 (17), pp. 17-20.

10. Rayanov F.M. Aktual'nye problemy teorii i praktiki pravovogo gosudarstva v Rossii (Actual Problems of Theory and Practice of the Rule-of-Law State in Russia), *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2010, No. 1 (19), pp. 3-8.

Дата поступления: 09.04.2018

Received: 09.04.2018