

УДК 340.1

Хафизов А.А.

*Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет,
(г.Казань)*

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

A. Khafizov

*Tatar State Humanities and Education University,
(Kazan)*

STRUCTURE AND ORGANIZATION OF POWER IN A FEDERAL STATE

Аннотация. В статье раскрывается специфика реализации разделения властей в государстве с федеративным характером государственного устройства. Автор указывает на необходимость не только «вертикального» (территориального) разделения властей, но и специальных структур на федеральном уровне, курирующих в рамках федеративных отношений вопросы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, а также межсубъектные (горизонтальные) отношения. В статье также произведена попытка определения инвариантных признаков разделения властей, характерных для федеративного государства.

Ключевые слова: федеративное государство, форма государственного устройства, разделение властей.

Abstract. This study aimed at disclosing specifics of the implementation of power division in the state with a federal character. The article points out the necessity of not only “vertical” (territorial) division of power, but also special structures at the federal level under the charge of federal relations issues of cooperation between the federal center and subjects of the federation, as well as intersubjective (horizontal) attitude. Furthermore, the attempt to determine the invariant features of power division characteristic for the federative state has been made.

Key words: federal state, form of government, division of power.

В настоящее время констатируется, что «не существует единой модели федерализма, скорее, федерализм принимает много форм» [17, 4]. М.Х. Фарукшин справедливо заключает, что по поводу содержания понятия «федерализм» до сих пор нет единого мнения [10, 11]. В зарубежной литературе также отмечается, что «не существует никакой всеохватывающей теории федерализма, хотя имеется много определений «федерализма»... Теория федерализма еще развивается» [18, 68]. Данное обстоятельство, помимо прочего, подчеркивает сложность и многоаспектность явления «федерация» и понятия «федерализм», служащего теоретическому обобщению и описанию принципов построения первого.

Кроме того, понятия «федерализм» и «федерация» не совпадают [12, 10]. Федерализм целесообразно рассматривать как принцип, концепцию, парадигму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях [9, 11]. Таким образом, понятие федерализма шире и не сводимо лишь к форме государственного устройства. Федерализм присутствует в качестве цементирующего принципа в основе любой федерации, однако это не означает возможности их отождествления: «хотя федерализм и может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма» [16, 70]. По существу, из этого вытекает следующий вывод: федерализм как принцип постро-

ения государственно-правовых отношений способен присутствовать и присутствует в ряде унитарных государств, определяя в них достаточно высокую (для унитарного государства) степень децентрализации властных полномочий [3, 16].

Скептики (Ж.Ф. Обер) полагают, что в современных условиях деление государств на унитарные и федеративные потеряло смысл – уместно говорить о степени централизации – децентрализации власти в конкретном государстве [6, 249]. Диаметрально полярная позиция представлена мнением об отсутствии непосредственного отношения централизации и децентрализации к федерализму [14, 338]. Э.В. Тадевосян заметил в этой связи, что определение федерации «не может быть конкретным по своей сути и характеру» [7, 63]. Несмотря на широту современных дискуссий, для большинства исследователей и сегодня несомненным остается тот факт, что в условиях «сложных» обществ, с богатой региональной или культурной спецификой федерализм является лучшим способом организации «гражданского правления при системе народовластия» [15, 57].

Федеративная форма государственного устройства имеет множество конкретных разновидностей, в которых, тем не менее, прослеживаются общие черты. Как отметил в свое время Э.Д. Тадевосян, определение федерации «должно быть по необходимости более абстрактным, обобщающим, состоящим из относительно более широкого, родового понятия (форма политико-территориальной организации государства) и ряда самых общих видовых сущностных признаков (атрибутов), которые отличают федерацию от других государственных форм».

Среди наиболее дискуссионных вопросов – суверенитет субъектов федерации. Преобладающая ныне европейская (прежде всего «германская») точка зрения продолжает тысячелетнюю традицию, исходя из положения о неделимости суверенитета. Противоположна позиция по этому вопросу у финансируемого США Европейского института политических исследований, исходящего из

принципиальной делимости суверенитета [4, 35]. Данная точка зрения представляется более убедительной, отвечающей требованиям современности и, кроме того, позволяющей урегулировать возможные конфликты в федеративных отношениях, прежде всего, между федеральным центром и субъектами федерации. Одно из следствий такого подхода – признаваемый сегодня повсеместно примат федерального законодательства над региональным в сочетании с детализацией разграничения полномочий и предметов ведения.

Федерализм как принцип взаимодействия, как уже отмечалось, имеет и широкое толкование. И в этом случае он становится сродни более объемному понятию – федератизму. Возникает необходимость соотнесения понятий федерации и федератизма [13, 24]. Понятие федератизма является достаточно широким, имеет несколько подвидов. Первый подвид – федерация представляет форму государственного устройства, предполагает организацию единых центральных (федеральных) органов власти, а составляющие ее субъекты федерации получают право как на самоуправление, так и на участие в управлении федеративным государством в целом. В формировании центральных органов власти преобладает принцип выборности. В этих выборах участвует население всей федерации. Чтобы федерация прекратила свое существование, необходимо одобрение этого шага со стороны всех или большинства субъектов федерации. В настоящее время, говоря о федерализме, часто имеют в виду именно федерацию (хотя это не совсем обоснованно). По мнению Д.Дж. Элейзера, к классическим современным федерациям следует отнести США, Швейцарию, Канаду.

Вторым подвидом федератизма является конфедерация. Составляющие ее государства сохраняют суверенитет и обладают возможностью выхода из ее состава в любой момент в одностороннем порядке. Типичным примером современной конфедерации являются Европейский Союз (ЕС). При этом конфедерация отличается и от иных подви-

дов федератизма: например, от асимметричных взаимоотношений между федерированным государством и другим федеративным государством, более крупным по своим территории, потенциалу и влиянию – такое образование можно отнести к третьему подвиду. Федерированное государство сохраняет широкую внутреннюю автономию, одновременно отказываясь от участия в некоторых формах управления всем союзным государством.

Очень близка к предыдущему виду следующая форма взаимодействия – ассоциированная государственность, составляющая четвертый подвид. Она также характеризуется высокой степенью асимметричностью отношений, но в этом случае федерированное государство обладает меньшей зависимостью от федеративной державы, а конституция такого союзного образования закрепляет возможность выхода каждого государства из состава содружества при соблюдении определенных условий. Примером является содружество США с Микронезией и Маршалловыми островами.

Все остальные формы взаимодействия государств, несмотря на присутствие в них элементов федератизма, специалисты называют квазифедеративными. К ним относят:

- 1) унии (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);
- 2) лиги (например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии);
- 3) кондоминиумы (например, Андорра под совместным протекторатом Франции и Урхельского епископа (Испания));
- 4) конституциональная регионализация (например, Италия);
- 5) конституциональное самоуправление (например, Япония) [5, 25].

Эволюционируя, многие федеративные системы способны включать новые единицы. Однако, как показывает практика, это в большей степени свойственно молодым образованиям, уже устоявшиеся образования, как правило, проявляют большой консерватизм и не склонны ширить свои ряды.

Как отмечалось выше, одним из базовых формальных признаков федеративного государства является закрепление федеративной формы государственного устройства в Конституции страны и иных основных документах государственно-правового характера. Соотношение понятий «федерализм» и «федерация» наглядно демонстрирует широту применения принципов федерализма, выходящего далеко за рамки федеративных государств. Применительно к федеративным государствам в литературе традиционно выделяют несколько критериев типологизации. Вот основные из них:

- 1) способ закрепления федеративного характера государственности (конституционный, договорный, конституционно-договорный);
- 2) порядок образования федерации (имеется в виду получившее распространение деление федераций на образовавшиеся «сверху» и «снизу»);
- 3) форма отношений между федеральным центром и субъектами федерации;
- 4) разграничение полномочий и предметов ведения (говорящее о степени централизации - децентрализации);
- 5) учет культурного (этнического, конфессионального) фактора при образовании субъектов федерации в ее структуре (федерации национальные, территориальные и смешанные).

Каждый из названных критериев, лежащих в основе различных типологий, способен накладывать отпечаток как на структуру и организацию власти в федеративном государстве, так и на содержание компетенций каждого уровня власти, несмотря на то, что влияние этих факторов различно и не одинаково в каждом конкретном государстве. Прежде всего, необходимо выделить влияние инвариантных признаков федерации:

- а) территория федерации состоит из территорий ее субъектов;
- б) наличие у субъектов федерации определенной политической самостоятельности, некоторых возможностей внутренней самоорганизации, в том числе создания собс-

твенных правовой и судебной систем, права учредительной власти;

в) разграничение компетенции между органами государственной власти федерального центра и субъектов федерации. Нередким (но всё же вариативным) является также наличие у субъектов федерации самостоятельных правовых и судебных систем.

Из инвариантных признаков вытекает, в первую очередь, факт наличия двух уровней власти (федерального и регионального) в федеративном государстве. В этой связи в числе наиболее обсуждаемых – вопрос о дублировании не только функций, но самих властных структур.

Центральный вопрос федеративных отношений – разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти двух уровней: федерального центра и субъектов федерации. Данные вопросы часто становятся предметом политических дискуссий. Их содержание во многом влияет на политико-правовое положение субъектов федерации. Определяющим, системообразующим элементом любой федерации являются именно ее субъекты, поэтому юридически федерация определяется (и отличается от унитарной формы) «через субъекты», их отношения между собой и с федерацией в целом [11, 72]. Исследователи обращают внимание на то обстоятельство, что принцип разделения властей как основа организации и осуществления государственной власти в федеративном государстве дополняется разграничением между разными уровнями власти предметов ведения и полномочий.

В самой основе классической теории федерализма лежит идея делимости суверенитета между органами власти двух уровней. По мнению И. Бушуева, «наиболее последовательно идея делимости суверенитета отражена в Конституции Мексики 1917 года» [17, 77]. Классическому (дуалистическому) федерализму, в частности, свойственно: разграничение компетенции и полномочий федерального центра и субъектов федерации, выступающее предпосылкой самостоятельности обоих уровней власти и их возможнос-

ти контролировать друг друга; конкретные ограничения полномочий как федерального центра, так и субъектов федерации; приоритет норм федерального законодательства; равноправие субъектов федерации; жесткую конституцию, изменение которой возможно лишь с согласия федерального центра и субъектов федерации; право каждого уровня власти действовать непосредственно от имени населения, пользующегося на всем пространстве федерации рядом общих гражданских и политических прав и обязанностей.

Федеративная природа государства порождает необходимость не только «вертикального» (территориального) разделения властей, но и специальных структур на федеральном уровне, курирующих в рамках федеративных отношений вопросы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, а также межсубъектные (горизонтальные) отношения. Наличие данных структур, имеющих разные названия и существующих в разных формах, также имеет все основания считаться инвариантным признаком разделения властей в федеративном государстве, поскольку является для них общим местом.

Таким образом, федеральные органы государственной власти и органы власти субъекта федерации рассматриваются как два самостоятельных уровня власти. Однако это не означает их полной независимости – скорее, они должны пониматься как звенья единой системы, целостность и иерархичность которой задается не только закреплением приоритета федерального законодательства над региональным в случаях возникновения коллизий. Наличие у федерального центра контрольных полномочий объясняется закреплением за ним стратегических функций (направлений деятельности) и ответственностью за их исполнение в масштабах всего государства. В то же время верховенство федерального законодательства не означает иерархичности (в классическом виде) органов власти. Применительно к классическому федерализму в литературе отмечалось, что «ни один из уровней власти не обладает абсолют-

ным верховенством во внешних и внутренних делах. Федеральные органы власти, как и властные органы субъектов федерации, «считались верховными» лишь в строго ограниченной сфере своей компетенции. ... Взаимоотношения между двумя самостоятельными и независимыми сферами власти строились на основе координирования, а не соподчинения» [1, 77].

Указанный взгляд справедливо отражает природу федеративных отношений и разделение властей в федеративном государстве, а потому не теряет своей актуальности и сегодня. Федерализму свойствен сложный и децентрализованный механизм государственной власти со множеством относительно самостоятельных и сильных политических институтов и центров власти. На уровне федерального центра федеративный характер государства влияет, прежде всего, на структуру и организацию законодательной ветви власти, проявляясь в обычном для современных федераций бикамерализме – двухпалатной структуре парламента.

Исторически «верхняя палата парламента служила сдерживающим инструментом, противовесом устремлениям более радикальной нижней палаты» [8, 5]. По мере усиления демократических тенденций в мире необходимость в верхней палате в унитарных государствах отпадает, поскольку она все в возрастающей степени дублирует нижнюю палату. В настоящее время бикамерализм в унитарных государствах – редкость, и существует во многом как дань традициям. Совершенно иной смысл имеет бикамерализм в федерациях, где верхняя палата формируется путем представительства от субъектов федерации и призвана отражать их интересы и влияние на политику всего федеративного государства. Но не только в этом проявляется влияние федеративной природы государства на структуру и деятельность парламента. Влияние субъектов федерации на деятельность общенационального представительного учреждения проявляется не только через формирование верхней палаты, а непосредственно сказывается также в деятельности нижней палаты, которая отра-

жает интересы и действует в интересах всего федеративного государства, поскольку депутаты получают мандат по результатам выборов в избирательных округах в субъектах федерации [2, 143].

В целом, суммируя различные подходы, можно заключить, что в условиях федеративного государства принцип разделения властей имеет свои отличительные инвариантные особенности:

1) система государственной власти в федеративном государстве включает в себя два уровня, две подсистемы: государственную власть федерации (федерального уровня) и государственную власть субъектов федерации. Принцип разделения властей в современных федерациях реализуется на обоих уровнях;

2) самостоятельность субъектов федерации при построении собственной системы органов государственной власти в соответствии с принципом разделения властей ограничена требованиями федеральной Конституции и федеральных законов;

3) схемы организации органов государственной власти федерации и субъектов федерации в целях обеспечения единства государственной власти обычно совпадают;

4) принцип разделения властей как основа организации и осуществления государственной власти в федеративном государстве дополняется разграничением между разными уровнями власти предметов ведения и полномочий;

5) бикамерализм и наличие специальной палаты федерального парламента, представляющей интересы субъектов федерации;

6) наличие на федеральном уровне специальных органов и структур, курирующих в рамках федеративных отношений вопросы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации, а также межсубъектные (горизонтальные) отношения.

Все остальные особенности организации власти в федеративных государствах, называемые различными исследователями признаками федеративного государства и перечисленные выше, могут считаться вариативными.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве: Дисс. ... к.ю.н. М., 1997. 77 с.
2. Васильев В.И. Федерализм и избирательная система в Германии // Полис. 1995. № 4. С.143-144.
3. Глигич-Злотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. 16 с.
4. Косов В. В. Процесс федерализации в Западной Европе: миф или реальность? // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2003. № 6. С. 35-53.
5. Марченко М.Н. Сравнительные исследования проблем федерации // Вестник Московского университета. Право. 1993. С.25.
6. Обер Ж.Ф. Очерки по федерализму // Федерализм: Энциклопедический словарь. С. 249.
7. Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 63.
8. Тарасов И.Н. Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша - Чехия. Саратов: Издат. центр ГГСЭУ, 2005. 5 с.
9. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. 11 с.
10. Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004. 11 с.
11. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.А.Топорнин. М., 2001. 72 с.
12. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003. 10 с.
13. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 24.
14. Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. 338 с.
15. American federalists: Hamilton, Madison, Jay. Chaldise Publications, 1990. 57 p.
16. King P. Federalism and Federation. Baltimore, 1982. 70 p.
17. Simeon R., Swinton K. Introduction: Rethinking Federalism in a Changing World // Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Government in a Changing World. Vancouver: UBC PRESS, 1995. P. 4.
18. Whiltshire K. Planning and Federalism: Australian and Canadian Experience. Queensland: University of Queensland Press, 1986. 68 p.