

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ФЕДЕРАЛИЗМ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: КОНЪЮНКЦИЯ ПОНЯТИЙ И СМЫСЛОВ

ДОБРЫНИН Николай Михайлович,

доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.
E-mail: belyavskaya@partner72.ru

Краткая аннотация: В статье анализируются понятие и соотношение конституционализма и федерализма в современной России, их реальное состояние и диалектические взаимосвязи. На основе проведенного сопоставления делается вывод о том, что федерализм как образ государственного правления, предполагающий территориальное распределение публичной власти на основе принципа субсидиарности, выступает неотъемлемым, стержневым компонентом той модели конституционализма, которая зафиксирована действующей российской Конституцией. При этом реальное практическое воплощение этих и связанных с ними конституционных ценностей требует на современном этапе серьезных усилий по преодолению имеющихся разрывов между буквальными положениями Основного закона страны и наличной общественно-политической и социально-экономической ситуацией в России.

Abstract: The paper contains the author's analysis of terms 'constitutionalism' and 'federalism' and their conjunction, as well of their real condition and dialectical interconnections in the contemporary Russian legal system. On the basis of performed juxtaposition it is concluded that federalism being the principle of public governance providing a territorial distribution of public powers in accordance with the idea of subsidiarity is as inherent as core component of that constitutional model which is provided for by the current Russian Constitution. At the same time, real implementation of those and the related constitutional values demands the vast of hard efforts now to overcome those incompatibilities which are still existing between the textual provisions of the Basic law and actual social, political and economic situation in today's Russia.

Ключевые слова: Конституционализм, федерализм, субсидиарность, федерация, правосознание, правовая культура, публичная власть, конституционные ценности, государственно-территориальное устройство, разграничение предметов ведения и полномочий

Keywords: Constitutionalism, federalism, subsidiarity, federation, legal consciousness, legal culture, public power, constitutional values, territorial structure of State, delimitation of powers and jurisdictions

Пролог. К пониманию конституционализма и федерализма в качестве взаимосвязанных идей: постановка проблемы

Как известно, появление в новейшей истории человечества конституций в качестве основополагающих актов учредительно-государственного значения породило и столь многоаспектное, сложнейшее явление, как конституционализм. В XX в., по мере накопления человечеством опыта конституционного строительства, активизировались научные дискуссии о сущности конституционализма: предлагалось понимать под ним либо учение о содержании конституций как основных законов государств, либо определенный круг важнейших общественных отношений, заслуживающих закрепления в основном законе государства, а в дополнение к этому и в актах, имеющих общую конституционно-правовую направленность. Соответственно, вместе с этим выработалось и такое понимание конституционализма, которым охватываются как ключевые общественные отношения и их отражение в конституционных идеях, так и учение о наиболее рациональной структуре и содержании конституций. Отсюда не сложно сделать обоснованное предположение о том, что конституционализм (понятие о нем) выступает краеугольной категорией любой современной правовой системы и, прежде всего, современного правовопонимания, правового мировоззрения.

Россия в этом контексте не является исключением, ибо, стремясь к преодолению, выражаясь терминами уважаемого профессора В.Д. Зорькина, *правового барьера и занятию подобающего места в современной цивилизации права*[1], российское общество не имеет никакой другой альтернативы, кроме как всеобъемлющее и рациональное развитие идей и принципов реального конституционализма и в плоскости, относящейся к формированию адекватного правового мировоззрения, и в практическом срезе.

В то же время, хорошо известно и, по сути, в настоящее время общепризнанно то обстоятельство, что одним из стержневых, опорных элементов современного российского конституционализма выступает федеративный принцип государственного устройства. По всей видимости, для нашей страны с ее гигантскими пространствами, существенными различиями в климатическом и ресурсном потенциале территорий, их этническом составе и культурологической составляющей другой вариант государственного устройства попросту нерационален. Однако, полагаем, многие согласятся с тем, что между федерализмом как образом государственного правления и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница.

В этой связи нельзя не отметить, что за почти четверть века, прошедшие со дня принятия действующей Конституции, почти все крупные отечественные конституциона-

листы, за редчайшими исключениями, в своих трудах касались проблематики и федерализма как одного из осевых элементов современного конституционного строя России, и конституционализма вообще, как более емкого и всеобъемлющего явления государственно-правовой жизни страны: наиболее фундаментальные и новаторские из многочисленных трудов стали классикой современной российской правовой мысли. И это не случайно, ведь соотношение конституционализма и федерализма, их имплементация в парадигме современного правового понимания во многом определяет как практическую состоятельность других ключевых конституционных ценностей, так и в целом цивилизационный облик России на рубеже тысячелетий. Вот почему, с пиететом относясь к традициям современной конституционно-правовой науки, мы вновь обращаемся к обозначенной проблематике соотношения конституционализма и федерализма в стране, имеем стремление внести в существующий дискурс свой посильный авторский вклад.

О современном понимании конституционализма в контексте конституционных ценностей

Под конституционализмом часто понимается политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления[2]. На определенном историческом этапе, — прежде всего, в эпоху Нового времени и Просвещения, — конституционализм связывался с идеей конституции, устанавливающей ограничения государственной власти, что мыслилось как важнейшая гарантия соблюдения и сохранения системы свобод личности[3].

По мнению некоторых авторов, под конституционализмом следует понимать правление, ограниченное конституцией. Согласно такому подходу идея конституционализма, включающая в себя представления о конституционном государстве, конституционном правлении и верховенстве права, исторически была прогрессивной так же, как и идея о буржуазной экономике и буржуазной демократии[4].

Другие авторы предпочитают трактовать конституционализм как набор идей, отраженных в конституции и актах конституционного уровня[5]. Относительно содержания этих идей особых расхождений нет. *Как правило, это — свободное общество; личность, обладающая широким набором прав и свобод; демократия; политическое свободомыслие и плюрализм; формируемые демократическим путем органы публичной власти; сочетание централизации и децентрализации в управлении публичными делами; деятельность публичной власти на основе открытости, гласности и ответственности; создание экономических условий для жизни людей независимо от их материального положения.* Данный перечень, конечно же, не является исчерпывающим.

Почти все, кто когда-либо затрагивал различные аспекты конституционализма в своих исследованиях, до оп-

ределенной степени единодушны в том, что эмпирически конституционализм является результатом реализованной, воплощенной в жизнь идеи конституционного государства. Иначе говоря, это ситуация, при которой идеал, провозглашенный в качестве конституционно значимой цели социального прогресса, становится действительностью, соответствующей основному закону страны.

Полагаем, что взаимосвязь конституционализма как явления с установленным основным законом страны конституционным порядком практически ни у кого не вызывает сомнений: если исходить из того, что конституционный порядок представляет собой совокупность ценностно проникнутых идей и воззрений, лежащих в основе правопорядка в целом, то конституционализм, по сути, эмпирически представляет собой, — до определенной степени, — тождество с правопорядком конституционного государства.

Именно конституцией устанавливается система конституционно-правовых институтов, наличие и степень действенности которых в реальной жизни общества свидетельствуют о существовании правового, социального, демократического и, в конечном счете, конституционного государства, а значит, и конституционализма.

Мы соглашались с выводом профессора Н.С. Бондаря том, что «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее “возрастом” — есть значительно более важные, глубинные — социокультурные — истоки конституционализма»[6].

По мнению профессора И. А. Кравца, наличие самой конституции предопределяет реальное существование конституционализма во многом, но не во всем: «Хотя конституционализм основывается на конституции, самой конституции как правового акта, по всей вероятности, еще недостаточно, чтобы конституционализм стал фактом действительности»[7].

Схожие взгляды выражены и многими другими известными учеными-современниками. Например, как полагал Б. Н. Топорнин, «правовая система может существовать без конституции, а конституция без правовой системы - бессмысленное явление»[8]; С. А. Егоров указывает, что «в стране может существовать конституция, но может и не быть конституционализма, поскольку последний - это “совокупность таких социально-экономических, политических, правовых, психологических, этических, культурно-исторических и иных условий, при которых конституция функционирует как достаточно эффективный ограничитель государственной власти”». Там, где конституционализм является определяющей чертой политического ре-

жима, конституция первична — она как бы “предшествует” государственной власти, а лица, которые находятся у власти, связаны ее положениями как нормами верховного права»[9].

Следовательно, конституционализм (особенно, если принять во внимание опыт Великобритании и ряда других развитых государств, где отсутствует писаная конституция в виде единого документа с соответствующим названием) может существовать без конституции, но конституция без конституционализма лишена всякого смысла.

Нам представляется очевидным, что наличие конституции не определяет само по себе суть конституционализма и его качественный уровень; если сейчас в современный период новейшей истории страны, по-прежнему - спустя более двух десятилетий после принятия действующей Конституции, - определенные ее положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобного положения дел следует искать вовсе не в тексте Основного закона страны.

На наш взгляд, сегодня главная задача состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества в достаточной степени развить те базовые ценности Конституции, которые являются фундаментом общественного согласия и солидарности (принцип приоритета прав человека, принцип разделения властей, равенство всех перед законом и судом, и так далее).

Убеждены, что тем исследователям, кто активно отстаивает позицию о необходимости переписать Конституцию и применить так называемый принцип *tabularasa*, следует, прежде всего, сперва тщательно подумать о полноценной реализации ее правового потенциала, который, как справедливо отмечает профессор В.Д. Зорькин, «во многом зависит от того, насколько верно будет определен баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни»[10].

Думается с нами согласятся, что на этапе современного развития человеческой цивилизации основная характеристика конституционализма, тем самым, заключается в том, чтобы высший закон страны наиболее полно отражал систему фундаментальных ценностей гражданского общества и на практике гарантировал их устойчивость, надежную правовую защиту и воспроизводство; очевидно, что конституция любого государства должна воплощать указанную ценностную систему с учетом объективных особенностей конкретного исторического этапа в развитии общества и являть собой результат общественного согласия вокруг основополагающих аксиологических доминант социального пове-

дения как государства, так и личности.

Таким образом, по нашему глубокому убеждению, *конституционализм — это не утопическое восприятие некоторых идей, обуславливающих необходимость конституционного регулирования общественных отношений; конституционализм, считаем, логичнее трактовать как проявление определенной конституционной культуры, адекватной осмыслению бытия данного социума, это системное и осознанное наличие в реальной общественной жизни конституционных ценностей, на которых базируется вся правовая система страны.*

Однако, главное, что следует всем нам здесь учитывать, состоит в том, что конституционные ценности провозглашаются как имеющие высшую степень общественной важности, но, согласимся, что за этой важной стадией провозглашения и закрепления конституционных ценностей наступает не менее значимая: конституционные идеи должны быть воплощены в жизнь, в практику общественного и государственного строительства; необходимо иметь в виду, что обычно конституция закрепляет минимум, а остальное - это удел практики, в том числе, и практики нормативно-правового регулирования, и опыта конституционной герменевтики; иными словами, далее наступает стадия, когда происходит своего рода «*состязание*» конституционных идей, конкуренция подходов в их интерпретации и в конкретных соционормативных способах их воплощения на подконституционном уровне нормотворчества[11].

О соотношении формальной модели современного российского конституционализма и политико-правового режима осуществления публичной власти

Результаты исследования учеными текста Конституции, осуществлявшегося в самых разных аспектах, убеждают нас в том, что *формально такие идеалы, как правовое государство, свобода, общественное согласие, народовластие, федерализм, верховенство права, разделение властей, толерантность, равенство, плюрализм и другие общепризнанные ценности в их органическом единстве стали основой юридической модели современного российского конституционализма.* Но, по-нашему мнению, справедливо и другое: социальная действительность в России, увы, оказалась в ином правовом измерении.

Мы, в огромном числе жизненных ситуаций наблюдаем, что самодостаточность Конституции, несмотря на ее прямое действие, обеспечена далеко не в полной мере, имеет место существенный смысловой разрыв между основополагающими конституционными ценностями и социальной действительностью.

Полагаем, что *характерными чертами такой действительности продолжают оставаться низкий уровень конституционной культуры, системная неполноценность*

механизмов обеспечения верховенства права, отсутствие единого ценностно-систематизированного понимания ориентиров и приоритетов общественного развития, наличие внутренне противоречивой системы законодательства и практики его применения, целый ряд не утративших остроты со времен начала 1990-х гг. социально-экономических проблем.

Посему, сверхзадачей для страны была и остается гармонизация реалий общественной жизни с конституционными нормами и принципами, основанными на обеспечении верховенства права. С.С. Алексеев в одной из своих работ констатировал, что «у человечества нет иного пути и иного способа решения глобальных проблем и трудностей, грозящих тяжкими последствиями для человеческого рода, как поставить в самый центр жизни людей современно-право»[12].

Схожую мысль в последнее время выражают всё большее число ученых-юристов; в частности, в своей монографии профессор В.Д. Зорькин, размышляя о судьбах России, формулирует такое суждение: «Без правовой модернизации у России нет будущего»[13]. Сложно с этим поспорить. Да и имеются ли здесь основания для дискуссии?

Следует признать, что истинный конституционализм присущ таким социальным системам, которые достигли определенного признания и гарантирования социальных прав и свобод, общественного согласия на основе соответствующей системы социокультурных ценностей; конституционализм должен опираться на эти, причем вполне определенные, ценности как неотъемлемую часть и правосознания отдельной личности, и правовой культуры общества в целом.

Конституционализм, как нами было показано выше, — комплексная категория, которую нельзя рассматривать в отрыве от политико-правового режима. В противном случае явления формального конституционализма так и останутся в стране якобы «нормой жизни», что может стать прологом последствий, весьма обстоятельно изложенных профессором В.Д. Зорькиным на примере Веймарской Республики: «В этой Республике формально все отвечало демократическому идеалу политического устройства. Но именно формально... Именно специфика ее устройства, специфика несовпадений между юридической формой и реальным социальным, культурным, экономическим и политическим содержанием породила нацизм... Конституционные нормы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью — вот в чем опыт Веймарской Германии»[14].

К сожалению, сегодня в России мы с тревогой наблюдаем явный аксиологический разрыв между конституционными установлениями и реальной жизнью; разрыв, который становится фактором демонтажа подлинного конституциона-

лизма, тормозом его поступательного эволюционного развития; этот разрыв нам уже не представляется возможным нивелировать лишь за счет наращивания массива соответствующего законодательства и правоприменительной практики.

Надеемся, что с нами согласятся - пришло время решительных действий! Промедление чревато мало прогнозируемыми последствиями для судеб государства.

Более двадцати лет, прошедших после принятия Конституции, - это уже достаточно зрелый «возраст» конституционно-правового развития, и он требует осмысления и всесторонней оценки достигнутого, а также, соответствующей реакции на вызовы времени; никто не может отрицать наличие положительных результатов социальных трансформаций, произошедших в стране в указанный период; и эти результаты, несомненно, имеют непреходящее историческое значение.

Однако, считаем более важным сделать акцент на основных причинах имеющих место кризисных проявлений в конституционно-правовой сфере, которые приобретают системное значение и преодоление которых с учетом фундаментальных ценностей конституционной культуры нового тысячелетия является неотложной необходимостью.

Ключевым, на наш взгляд, является понимание того обстоятельства, что деформация конституционализма становится главным фактором нестабильности и социальных катаклизмов; любая деформация конституционализма — искажение основополагающих конституционных ценностей в обществе, отход от всеобщего согласия, однажды достигнутого в отношении системы социокультурных аксиологических доминант; как известно, одной из таких конституционно провозглашенных доминант в современной России является федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: в отечественной государственно-правовой науке давно установлено и общепризнанно, что искажение конституционно установленных начал федеративного государственного устройства несет в себе множество угроз и рисков, многие из которых являются исторически предопределенными.

Посему, нам представляется важным кратко изложить авторское ведение и размышления ученых о том, каков есть и каким должен быть федерализм в России с точки зрения обозначенных выше понятийных и аксиологических соотношений конституционализма и фиксируемых им формальных и действительных конституционных ценностей.

О сущности современного федерализма в контексте имплементации принципа субсидиарности

Не будет преувеличением отметить, что по сей день самым актуальным и востребованным направлением исканий на пути развития российского федерализма по-прежнему остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и отдельными состав-

ляющими федерацию территориями, при котором, как указывает С.А. Авакьян, «обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов»[15].

Эффективное выстраивание федеративных отношений требует комплексных мер, связанных не только с разработкой и реализацией основных принципов и норм конституционного права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества; иными словами, обозначенная проблема значима в масштабах всего конституционного строительства в стране, а потому, она находится в диалектической связи со всеми аспектами российского конституционализма.

Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами традиционно является довольно сложной задачей, от решения которой зависит функционирование всего государства. Закономерно, что в ходе такого разграничения обычно развертывается напряженная политическая дискуссия. Как известно, в России в 1993 году на Конституционном Собрании развернулась острая полемика по проблемам федерализма. При этом, одним из важнейших вопросов, который пытались разрешить, являлась как раз проблема оптимального разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, что повлекло за собой и дискуссию о содержании принципа субсидиарности во взаимоотношениях федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Профессор И.А. Умнова в этой связи указывает на важный момент: «В российской политической практике принцип субсидиарности приобрел популярность в начале 1990-х годов. Вместе с тем, наряду с конструктивными идеями внедрения данного принципа в федеративное устройство России, появились конъюнктурные заявления об отождествлении принципа субсидиарности с государственным суверенитетом республик в составе Российской Федерации, а также с принципом делегирования власти снизу вверх»[16].

Профессор И. А. Умнова далее отмечает, что «в современном понимании субсидиарность — это оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на том уровне, который ближе к гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только те полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти, обеспечивает государственный

суверенитет и безопасность страны»[17].

Профессор С.А. Авакьян раскрывает сущность субсидиарности следующим образом: «Применительно к федерации принцип субсидиарности толкуют так, что субъекты в состоянии сами организовывать свою жизнь и решать соответствующие дела, а создание федерации является как бы дополнительным средством. Федерация берет на себя часть общих дел в интересах субъектов и в другой части дел помогает субъектам. В последнее время принцип субсидиарности чаще всего трактуется как “разгрузка” федерации, децентрализация функций, их передача субъектам, а роль федерации при этом состоит в содействии субъектам и выполнении нескольких ведущих задач. Правда, бытует и прямо обратное понимание субсидиарности, когда именно федерация рассматривается как главный организатор всей жизни в новом образовании, и тогда же в помощь, в дополнение к ней (федерации), т.е. во вспомогательном плане, действуют субъекты федерации»[18].

По мнению профессора С. А. Авакьяна существование и деятельность федеративного государства на практике неизбежно формирует его уникальную «личность», в которой, по смыслу утверждений ученого, принцип субсидиарности занимает особое место и получает свое специфическое преломление; он резюмирует, что в любом случае «Федеративное государство — это лидер по отношению к своим субъектам. А субсидиарность надо толковать в том плане, что федерация всегда готова прийти на помощь своим субъектам, она — по большому счету — призвана во многом облегчить их жизнь. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность всегда поддерживать федерацию, в рамках своих сил помогать ей в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства, в содействии воинским частям на своей территории, в организации призыва в армию и т.д.), а также “разгрузить” федерацию от менее значимых дел»[19].

Мы видим, что сегодня принципу субсидиарности придается такое значение, которое позволяет использовать данный принцип не только при построении федераций, но и любых других многоуровневых публично-властных образований; в частности, к выстраиванию на основе субсидиарности отношений между властью в центре и на местах стремятся равным образом и унитарные государства[20]. Наиболее яркую роль первого плана рассматриваемый принцип получил в ходе западноевропейских интеграционных процессов. Как отмечает Ж. Делор, которого в рассматриваемом ключе следует считать идеологом принципа субсидиарности, «в каждой федеральной системе, подобной Европейскому Союзу, принцип субсидиарности служит постоянным противовесом механизмам перенасыщения, которые стремятся в сложном мире излишне загрузить центральную власть»[21].

Принцип субсидиарности, к сожалению, не нашедший своего прямого закрепления в Конституции 1993 года, все больше и больше входит в «обращение» в мировой практике конституционного строительства, при этом, преследуется цель именно разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти, действующих на разных территориальных уровнях. В 1990-х годах указанный принцип получил прямое конституционное закрепление в ряде европейских стран. Конституционно он впервые был зафиксирован в Германии. В 1992 году в Основном Законе ФРГ включена новая редакция статьи 23, одно из положений которой гласит: «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном Законе»[22].

В продолжение авторских суждений важно отметить, что построение взаимоотношений по принципу субсидиарности характерно не только для федерального центра и субъектов федерации; с применением такой же модели, безусловно, необходимо выстраивать отношения, кроме того, между государством и местным самоуправлением. Из этого, в частности, исходят положения Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года)[23].

Мы не сомневаемся, что принцип субсидиарности способен сыграть свою весьма положительную роль при разграничении в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня, а также, между органами государственной власти и органами местного самоуправления; его значимость значительно возрастает, когда в ответ на потребности поступательного развития общества и государства осуществляется реальная, но не мнимая, перестройка, оптимальное обновление федеративных отношений.

Принцип субсидиарности требует, прежде всего, для установления основополагающих общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или к компетенции ее субъектов при принятии или изменении конституции страны или при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации. **Универсальный характер субсидиарности следует из конституционных принципов государственной целостности, единства государственной власти, равенства субъектов федерации между собой, их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти.**

Думается с нами согласятся, что без такого подхода к пониманию принципа субсидиарности, его предназначения в качестве стержневой аксиологической доминанты любой федеративной модели невозможным становится и целостное восприятие сущности современного федерализма как одного из ключевых принципов российского конституционализма.

Исторический детерминизм субсидиарности в современной России: обзор философских воззрений российских государствоведов

Определенно, зримые предпосылки для внедрения идеи субсидиарности в практику российской государственности были обозначены еще в XIX – пер. пол. XX вв. видными российскими государствоведами.

Весьма примечательны суждения И. А. Ильина о подходах к устройству государства по принципу «учреждения» или по принципу «корпорации». Ученый, давая такую классификацию, исходил из того, что жизнь учреждения строится «сверху, а не снизу». В основе создания и деятельности учреждения лежат задачи и принципы опеки над заинтересованными людьми. При этом, по вполне понятной причине, внешнее и внутреннее устройство учреждения, порядок его жизнедеятельности - это результат усилий его создателя. «Опекаемые» же лица не имеют никакой возможности влияния ни на уклад учреждения, ни на происходящие в нем процессы. «И поскольку государство, – рассуждал И. А. Ильин, – есть не более чем учреждение, постольку народ в нем не управляет собою и не распоряжается, а получает свой правопорядок и все его блага... в порядке опеки, повиновения и воспитания»[24].

Напротив, корпорация строится «не сверху, а снизу». Корпорацию образуют активные и равноправные субъекты («деятели») на основе собственного и свободного волеизъявления в стремлении к реализации общего признаваемого интереса. У начал корпорации стоит индивидуум с его мнением, изволением и решением. И. А. Ильин в данном случае утверждал: «И поскольку государство есть корпорация “чистой воды”, постольку оно принимает и последовательно проводит принцип “все через народ”; и самые важные учреждения его, без которых ни одно государство все же не может ни жить, ни действовать, — оказываются подлежащими корпоративному контролю»[25].

Каждая из обозначенных моделей в своем крайнем проявлении, по Ильину, неизбежно порождает негативные последствия, искажающие самую ее суть. Так, проведенный «последовательно до конца» принцип учреждения, способен погасить социальную и политическую активность граждан, задуть свободу личности и духа и, как результат, привести к тоталитаризму и «его каторжным порядкам». Что же касается принципа корпорации, то его последовательная реализация разрушит всякую власть, в результате чего государство

разлагается и начинается анархия. «Таким образом, – писал И. А. Ильин, – предел учреждения — тоталитарная тюрьма, предел корпорации — всеобщая анархия»[26].

И.А. Ильин делал весьма значимый вывод: государство «в своем здоровом осуществлении» должно совмещать в себе черты, как присущие учреждению, так и характерные для корпорации, поскольку «есть такие государственные дела, в которых необходимо властное распоряжение; и есть такие дела, в которых уместно и полезно самоуправление»[27].

При этом, к условиям жизни, которые являются индикатором необходимой степени такого сочетания, И. А. Ильин относил: территорию государства, плотность населения, державные задачи государства, хозяйственные задачи страны, национальный состав страны, религиозную принадлежность народа, социальный состав страны, уровень общей культуры народа и особенно уровень правосознания, уклад народного характера[28] — все те элементы социальной, духовно-нравственной, экономической и политической сфер жизни общества, степень развитости которых вполне успешно позволит применять принцип субсидиарности в управлении государством и в наши дни.

Следует подчеркнуть, что учению И. А. Ильина о федерации заслуженно приписывают одно из центральных мест в его научном наследии. И. А. Ильин, анализируя юридическую природу федерации, отмечает: «В науке государственного права федерацией называется союз государств, основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)»[29].

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств — таково, по мнению И. А. Ильина, типичное возникновение классического федеративного государства: *снизу — вверх, от малого — к большому, от множества — к единству*. Федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации — обычно во всем, что касается их местных дел и что не опасно для единства. Возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены. Отсюда идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения еще и обратный оттенок — «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза»[30].

Классическая федерация, по И. А. Ильину, - пример государства-корпорации, соединяющей, в том числе, посредством самоорганизации, разрозненные части государства в единое целое. Что это, если не рассуждения, напрямую соотносимые с интерпретацией практического опыта субсидиарности?

Необходимо также упомянуть, что идеи, охватываемые содержанием принципа субсидиарности в его современном понимании, высказывались еще в XIX веке М. А. Бакуниным, который считается одним из основателей философии анархизма. В его трудах действительно присутствуют идеи уничтожения государства с предложением в качестве альтернативы принципа индивидуальной независимости и самоуправления коммун[31]. Эти идеи, однако, вполне могут быть восприняты как направленные не на ликвидацию государственного управления, а на его коренное переустройство «согласно действительным потребностям и естественным стремлениям всех частей через свободную федерацию индивидов и ассоциаций, коммун, провинций и наций»[32]. Иными словами, возможно небезосновательно заключить, что смысл идей М. А. Бакунина направлен на формирование системы государственного управления, осуществляемого не «сверху», а «снизу».

«Единство, – рассуждал М. А. Бакунин, – становится фатальным, разрушает...процветание индивидуумов и народов всякий раз, как оно образуется вне свободы или путем насилия». Полезным можно считать лишь то единство, «которое свободно образуется через федерацию автономных частей в одно целое с тем, чтобы это последнее, не будучи больше отрицанием частных прав и интересов, кладбищем, где насильственно хоронят всякое местное процветание, стало, напротив, подтверждением и источником всякой автономии...»[33]. Осуществляемая снизу вверх федеративная организация ассоциаций, групп, общин, волостей и, наконец, областей и народов — вот, по мнению М. А. Бакунина, единственное условие настоящей свободы[34].

Однако же, особое место среди направлений российской политико-правовой мысли конца XIX – пер. пол. XX вв. занимают идеи одного из самых ярких представителей русского дореволюционного государствоведения А.С. Яценко. Его научные взгляды на федерализм, которые (равным образом, как и взгляды И.А. Ильина), в настоящее время оцениваются не только как не утратившие своей актуальности, но и как в целом пророческие, получили свое выражение в фундаментальном труде «Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства», изданном в 1912 году.

А. С. Яценко, раскрывая в указанном трактате дуалистическую теорию суверенитета и одновременно критикуя теорию, предполагавшую государственный суверенитет делимым, отмечал: «Суверенитет, как верховенство и юридическая полнота власти, по самому своему понятию не может быть де-

лим... Суверенитет так же неразделен, как синтез власти в федеральных соединениях..., как не разделен он в унитарном парламенте... Верховенство есть понятие целостное; его нельзя делить, как нельзя делить вообще превосходную степень. Суверенитет есть по самому понятию своему выражение единства власти. Делить суверенитет значит делить единство, что заключает в себе логический абсурд. Когда мы утверждаем идею неделимости суверенитета, мы вовсе, разумеется, не предполагаем, что суверенитет организован унитарно, т.е. что существует лишь один суверенный орган... В сущности теория делимости суверенитета смешивает суверенитет с властью, принадлежащей отдельным государственным органам, и из того факта, что разными органами отправляются различные функции власти, она делает неправильное заключение о разделенности самого суверенитета»[35]. И далее ученый делал принципиальный вывод: «Своеобразие суверенитета в федеративном государстве следует искать не в особых свойствах его субъектов, а в организации суверенной власти»[36].

Таким образом, в контексте теории о суверенитете А. С. Яценко раскрывал предпосылки для применения к федеративным отношениям принципа субсидиарности в тех или иных его проявлениях. Какими же именно должны быть эти проявления, А. С. Яценко пояснял, сравнивая категории федерализма и автономии: «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это — два совершенно различных принципа. Федерализм, как понятие, скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия — сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей... Сама федеральная организация союза устанавливается именно для охраны местной автономии... Но цель должна быть строго различаема в данном случае от средства; если автономия есть цель, то федеративное устройство есть лишь средство, быть может, наиболее действительная гарантия сохранения автономии»[37]. И еще одна принципиальная мысль, высказанная в рассматриваемом труде А. С. Яценко: «... мы с достаточной настойчивостью постоянно различали политическую децентрализацию от федерализма. Если в России нужно противодействовать всякому федеративному течению, как жизнеразрушительному, то, наоборот, следует всячески содействовать разумному и целесообразному самоуправлению, как жизнь созидающему и утверждающему началу. Самоуправление вообще есть самодеятельность общества, есть усиление гражданской и политической энергии, есть сила, устойчивость и жизненность общественного порядка, ибо оно тяжесть управления разлагает на многие плечи... Нет ничего более анти-народного, как исключительное поглощение всей национальной жизни столицей»[38].

Итак, автономия и самоуправление — цель, а

федерация — объединяющее начало, средство ее достижения и гарантия сохранения. Это и есть лекало, по которому, согласно теории А. С. Яценко, следует «выкраивать» модель федерации, практический смысл принципа субсидиарности в конкретно-исторических условиях. Нельзя не отметить, что мы наблюдаем существенное сходство взглядов А. С. Яценко и И.А. Ильина.

О трудностях практической реализации принципа субсидиарности в современной России и их влиянии на общую картину конституционализма: выводы

Принцип субсидиарности, как видно из наших предыдущих рассуждений, следует рассматривать, прежде всего, в контексте проблематики, связанной с централизацией и децентрализацией государственной власти; безусловно, российская конституционная модель никак не может являться исключением; в том или ином восприятии субсидиарность отражает направленность и (или) взаимодействие обозначенных процессов.

Для российской государственности сначала советского, а затем и, выражаясь термином профессора И.А. Умновой, «постконституционного» периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных и последовательно сменяющих друг друга тенденциях централизации и децентрализации, при общем тяготении процесса все-таки в сторону усиления федерального центра; следует отметить еще одну особенность: смена вектора каждый раз была вызвана в той или иной степени значимыми объективными причинами; однако же, в какой бы точке амплитуды колебаний соответствующие отношения ни находились, перемена курса, как нам представляется, не обусловлена главной, генеральной целью, которой является отыскание разумного и, что самое главное, устойчивого баланса. Как известно, при отсутствии равновесия, — а применительно к российской действительности при его подчас нарочитом смещении, — стабилизация системы невозможна.

Таким образом, отыскание и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти является собой основную стратегическую цель последовательного и устойчивого претворения в российскую государственную действительность принципа субсидиарности.

Модель разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами закреплена в Конституции Российской Федерации 1993 года. В заданном контексте следует указать на то, что российская модель разграничения предметов ведения и полномочий является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти, притом что основы конституционного строя, включая

базовые принципы федеративных отношений, останутся, по меньшей мере формально, незыблемыми. Соответственно, пути решения сформулированной выше ключевой стратегической цели, как нам представляется, нужно искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство.

Профессор И. А. Умнова в этой связи, отмечает: «Государственно-правовые шаги, предпринимаемые Президентом РФ с 2000 года по укреплению вертикали власти, усилению контроля за законностью деятельности и ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, повышению эффективности, стабильности и безопасности России, привели не только к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, но и к определенным негативным последствиям для федеративного устройства России»[39].

Далее она пишет: «Во-первых, постконституционное развитие России в начале нового века пошло по пути не федеративной, а административной реформы. Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав (высших должностных лиц) субъектов РФ; в субституции ряда региональных функций субъектов Федерации властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации»[40].

В качестве второго аргумента в логике своих суждений профессор И.А. Умнова указывает, что «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистического размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали»[41]. И, наконец, она замечает: «В-третьих, усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых «мандатов»»[42].

Наряду с обозначенными основными проблемами, с наличием которых трудно не согласиться, профессор И.А. Умнова высказывает критику Федерального Закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[43]. Закон с момента его принятия вызвал не ути-

хающий до сих пор резонанс в общественной, политической и научной сферах российского общества. Критической оценке с позиций существенного умаления статуса и функционала субъектов Российской Федерации подвергся не только сам Закон, но и последующие изменения к нему. Нельзя не отметить, что справедливость оценок, высказанных нашей коллегой применительно и к содержательной, и к юридико-технической составляющим рассмотренного законодательного акта, не вызывает у нас принципиальных возражений[44].

Заслуживает отдельного упоминания и затронутый И.А. Умновой проблемный дискурс произошедшей в 2000-х гг. централизации власти в стране: «... есть и другая проблема, связанная с повышением эффективности власти субъектов РФ по реализации закрепленных за ними полномочий. Решение этой задачи напрямую связано с финансово-бюджетной обеспеченностью полномочий субъектов РФ. <...> В этих условиях межбюджетные трансферты, ставшие обыденной практикой, уже своим фактом существования подтверждают несоответствие общего распределения собираемых бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы»[45]. В данной оценке, следует заметить, И.А. Умнова не одинока.

Так, профессор С. А. Авакьян считает: «К сожалению, так и нет полных решений о распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сферах совместного ведения. В главном вопросе — о стабильных отчислениях из федерального бюджета в бюджеты субъектов Центр сохраняет свои руководящие позиции. Создано несколько федеральных фондов стабилизации экономики субъектов РФ, а это в очередной раз превращает субъекты в просителей, зависимых от центра»[46].

Далее профессор И.А. Умнова отмечает: «...за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»[47].

По замечанию профессора С.А. Авакьяна «в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства. По нашему мнению, выход не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом»[48].

Очередная тенденция к децентрализации государст-

венной власти, наметившаяся в Российской Федерации в течение последних пяти лет (возвращение губернаторских выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и так далее), безусловно, с позиций раскрытой выше проблематики являет собой своего рода «*блаую весть*». К сожалению, по существу, мы неизбежно приходим к одному лишь выводу: выводу о том, что в перспективе общего стратегического целеполагания для внедрения и эффективного запуска в российском государственном механизме

принципа субсидиарности еще колоссально много предстоит сделать... Не только политикам, государственным и общественным деятелям и ученым, но и каждому из нас — тем, кому не безразлично будущее России. Иного не дано: федерализм в России рискует так и остаться лишь сюжетной линией сюрреалистичного «*воспоминания*» о будущем, нашедшим только формальное изложение в конституционном нарративе, но не реальное воплощение в повседневной практике российского конституционализма.

Библиография:

1. Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 102.
2. Словарь иностранных слов. М., 1984. С. 247.
3. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики. М.; Новосибирск, 2001. С. 8.
4. Мишин А.А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1989. С. 67.
5. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 61.
6. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2011. С. 24.
7. Кравец И.А. Конституционализм: устойчивость власти и общественного развития. Новосибирск: Изд. ИФИПр СО РАН, 1994. С. 9-10.
8. Топорнин Б.Н. Конституционная реформа — путь к правовому государству // Советское государство и право. 1990. № 4. С. 4.
9. Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. С. 9-10.
10. Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) / Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 6-8.
11. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти... С.62.
12. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 710.
13. Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России... С. 69.
14. Зорькин В.Д. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля.
15. Авакьян С. А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 2. М.: Норма: Инфра-М, 2014. С. 106.
16. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 47.
17. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 47-48.
18. Авакьян С. А. Конституционное право России... Т. 2. С. 25.
19. Авакьян С. А. Конституционное право России... Т. 2. С. 25-26.
20. Преамбулу к Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года / Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2. М.: Норма, 2001. С. 686.
21. Delors J. Le nouveau concert européen. Paris, 1992. P. 169.
22. Основной Закон Федеративной Республики Германии / Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 188.
23. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466; (Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695. Для Российской Федерации Хартия вступила в силу 1 сентября 1998 года).
24. Ильин И. А. О монархии и республике // Собрание сочинений: в 10 т. Т. 4 / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993. С. 539.
25. Ильин И. А. О монархии и республике // Собрание сочинений: в 10 т. Т. 4 / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993. С. 540.
26. Ильин И. А. О монархии и республике // Собрание сочинений: в 10 т. Т. 4 / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993.
27. Ильин И. А. О монархии и республике // Собрание сочинений: в 10 т. Т. 4 / Сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993. С. 539.
28. Ильин И. А. О монархии и республике... С. 542-543.
29. Ильин И. А. Что такое федерация? / Наши задачи: Статьи 1948-1954 гг. Т.1. М., 2008. С. 228.
30. Ильин И. А. Что такое федерация? / Наши задачи: Статьи 1948-1954 гг. Т.1. М., 2008. С. 229-230.
31. Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика: [Сборник] / Вступ.сл., сост., подгот. текста и примеч. В.Ф. Пустарнакова. М.: Правда, 1989. С. 25.
32. Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика: [Сборник] / Вступ.сл., сост., подгот. текста и примеч. В. Ф. Пустарнакова. М.: Правда, 1989. С. 96.
33. Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика: [Сборник] / Вступ.сл., сост., подгот. текста и примеч. В. Ф. Пустарнакова. М.: Правда, 1989. С. 19-21.
34. Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика... С. 303.
35. Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 250-252.
36. Яценко А. С. Теория федерализма... С. 299-300.
37. Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 343-346.
38. Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 415.
39. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 48.
40. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 48.
41. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 48.
42. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 48.
43. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
44. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 48-51.
45. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 51.
46. Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.
47. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации... С. 52.
48. Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма... С. 5.