

На правах рукописи

БАРЫШНИКОВ ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ
ФЕДЕРАЛИЗМА В СТРАНАХ МИРА
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2002

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
Алтайского государственного университета

Научный руководитель:

заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Кокотов Александр Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Юсубов Эльман Сулейманович

Ведущая организация:

Кемеровский государственный университет

Защита диссертации состоится 15 декабря 2002 года в 9 часов
на заседании Диссертационного совета Д 212. 274. 06
в Тюменском государственном университете по адресу:
625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке

Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «__» ноября 2002 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,
доктор юридических наук,
доцент

В.Д. Плесовских

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Неотъемлемой частью формы современного государства является форма его государственного устройства. На протяжении последних двух столетий получили развитие две основные формы государственного устройства - унитарное и федеративное государственное устройство. Федерация не является распространенной формой государственного устройства. Из двухсот государств лишь 24 являются федерациями, то есть государствами, включающими в себя территориальные образования, обладающие известной степенью государственно-правовой самостоятельности по отношению к целому государству. Вместе с тем среди федераций существуют крупные государства (Австралия, Индия, Канада, Россия, США, ФРГ и др.), история становления и развития которых позволяет в полной мере представить о своеобразии федеративного государственного устройства.

Связанная с понятием федерации категория «федерализм» служит в современной конституционно-правовой науке для обозначения соответствующего учения (доктрины), принципа государственного строительства и формы государственного устройства. С федерализмом связывают децентрализацию экономической и политической жизни общества и государства, выступающую в качестве одного из условий обеспечения свободы личности и демократии.

Соответственно возникает вопрос о причинах и условиях развития федерализма, ответ на который позволяет вскрыть природу федерализма, его влияние на степень эффективности функционирования государства. Познание причин и условий развития федерализма в различных странах одновременно позволяет соотнести историческое развитие государственного устройства России с основными тенденциями причинной обусловленности федерализма в других странах. Вместе с тем это способствует поиску наиболее совершенных моделей федерализма, оптимизации устройства

государственной власти в целях обеспечения интересов граждан, демократического развития общества и государства.

Россия выстрадала на протяжении XX века федерализм как форму государственного устройства с ориентацией на лучшие мировые образцы. Выявление причинной обусловленности российского федерализма позволяет увидеть особенности его эволюции, способствует совершенствованию конституционной модели современного российского федерализма, определению перспектив его развития.

Цель, задачи, предмет и объект исследования. Целью настоящего исследования являются обобщение и анализ причин и условий развития федерализма как формы государственного устройства стран мира. Соответственно поставленной цели выдвигаются следующие задачи:

- выявление сущности федерализма как государственно-правовой доктрины, принципа государственного строительства и формы государственного устройства;
- обоснование причинной обусловленности становления и развития федерализма как формы государственного устройства в странах мира;
- выявление факторов влияния на федеративное государственное устройство и определение оснований их классификации;
- выявление общих закономерностей и особенностей содержания причин и условий федерализации зарубежных государств в XVIII – XXI веках;
- выявление общих черт эволюции государственного устройства России в XX-XXI веках и факторов влияния на развитие российского (советского) федерализма.

Объектом исследования является федеративное государственное устройство.

Предметом исследования являются факторы влияния (причины и условия) на становление и развитие федеративного государственного устройства различных стран мира, включая Россию.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. С точки зрения исторического развития конституционно (государственно) – правовая наука рассматривает федерализм как соответствующее учение, принцип устройства государства и одну из форм государственного устройства. Преимущественное значение в науке конституционного (государственного) права различных стран придается понятию федерализма (федерации) как формы или способа государственного устройства, олицетворяющего собой территориальную организацию государства с учетом государственно-правовой связи между целым государством и отдельными его территориальными образованиями (штатами, кантонами, землями, провинциями, республиками).

2. Развитие конкретной формы государственного устройства, в том числе федеративной, обусловлено определенными факторами, носит детерминированный характер. В ряду таких факторов можно выделить факторы, составляющие причины, и факторы, составляющие условия. Если причины как бы вызывают к жизни федерализм, то условия предполагают наличие благоприятной почвы для его развития. В то же время упомянутое отделение причин от условий зачастую носит гипотетический характер: один и тот же фактор может выполнять двоякую роль в процессе федерализации, выступая одновременно в качестве причины и условия становления и развития федеративного государственного устройства.

3. Анализ истории становления и развития многих федеративных государств мира показывает, что среди факторов влияния (причин и условий) на становление и развитие федеративного государственного устройства особое место занимают экономические и естественно-географические факторы. Как показывает практика федеративного государственного строительства, экономические факторы могут быть обусловлены различным уровнем развития природно-ресурсной базы, производства и коммуникаций в отдельных территориальных образованиях. Названные обстоятельства стимулируют соответственно различные экономические интересы отдельных

территориальных сообществ людей, которые могут усиливать или ослаблять центростремительные и центробежные тенденции в организации и функционировании государства. Целям сбалансирования этих тенденций может эффективно служить федеративное государственное устройство (Австралия, Аргентина, Бразилия, Канада и др.).

В тесной связи с экономическими факторами часто выступают причины и условия естественно - географического характера. В частности, становлению и развитию федеративного государственного устройства способствует значительная площадь территории государства с обособленными в природно-климатическом отношении территориальными образованиями (последние могут быть отделены реками, пустынями, горами, иметь островное положение и пр.), неразвитыми природно-ресурсными связями и коммуникациями между ними. При этом естественно-географические факторы преимущественно выступают в качестве условий становления и развития федерализма (Мексика, Пакистан, Папуа Новая Гвинея, Танзания, Швейцария и др.).

4. Полинациональный состав населения страны может выступать в качестве важнейшего фактора влияния на федеративное государственное устройство. На территории государства могут компактно проживать общности людей, обладающие чертами нации, осознающие национально-этническую самодостаточность, национально-культурное своеобразие и потому желающие выразить их посредством государственно-правового самоопределения. При этом национально-этнические особенности могут выступать одновременно в качестве причины и условия развития федерализма. Несмотря на то, что большинство федеративных государств не построено на основе национально-этнического признака, идея федерализации государства по национально-этническому признаку все же не может быть отвергнута. Опыт некоторых федеративных государств прошлого и современности доказывает актуальность построения федеративного

государства в целях решения национального вопроса (Бельгия, Индия, Нигерия, СССР, СФРЮ и др.).

5. Различные экономические, естественно-географические и национально-этнические факторы, определяющие становление и развитие федеративного устройства в том или ином государстве, могут иметь политический оттенок. Вместе с тем анализ становления и развития федерализма во многих государствах позволяет выделить и собственно политические причины и условия. Среди политических причин и условий федерализации могут выступать наличие той или иной разновидности политического режима (степени демократичности или антидемократичности приемов и методов осуществления государственной власти) и ротация правящих политических элит с возможной сменой государственной идеологии (Аргентина, Венесуэла, Пакистан и др.).

6. Историческая обусловленность федерализма связана с наличием у образующих федеративное государство территориальных частей собственного опыта самостоятельного государственно-правового развития. Данный опыт, с одной стороны, предопределяет стремление к сохранению политико-правовой самостоятельности и соответствующих атрибутов этой самостоятельности в рамках единого государства, а с другой стороны, выступает в качестве важной предпосылки становления и развития федеративного государственного устройства, поскольку образующие федерацию территории имеют реальную способность к самоуправлению (Австралия, США, Швейцария).

7. Причинная обусловленность советского федерализма на первых этапах его развития была связана с национально-культурной и политической дезинтеграцией России в ходе развития революционных событий после февраля 1917 года. Федерализм был использован ведущей на тот период политической партией - партией большевиков (РСДРП – РКПб) как средство нейтрализации центробежных процессов и сохранения государственного единства страны, а также для решения задач в провозглашенной классовой

борьбе. Последующее развитие советского федерализма приобрело причудливый характер: отдельные элементы национально – культурной и государственно – правовой децентрализации сочетались с доминирующей тенденцией на унификацию государственной и общественной жизни в Союзе Советских Социалистических Республик (официально признавалась единая государственная идеология, существовали строгая иерархическая подчиненность тесно переплетенных партийно-государственных органов и командно - административная система управления экономикой и пр.).

8. Всеобъемлющий кризис российского (советского) общества и государства на рубеже 80 - 90 годов XX века привел к необходимости пересмотра принципов государственного устройства, включая обновление федерализма как одной из разновидностей экономической и политико-правовой децентрализации, способа дальнейшего государственно-правового самоопределения отдельных национальных групп (в границах республик, автономных округов, автономной области). Одновременно восторжествовала идея тесного увязывания федерализма с развитием демократии в соответствии с известным положением о том, что политическая децентрализация есть условие демократии, а федерализм выступает в качестве одной из разновидностей такой децентрализации.

9. Препятствием на пути развития асимметричного децентрализованного российского федерализма, сложившегося в 90-х годах, стали геополитические, естественно-географические и исторические факторы. В частности, насущным для современной России является вопрос об обеспечении неприкосновенности внешних границ, развития территорий с сохраняющимися на них суровыми природно-климатическими условиями для жизни человека. Кроме того, важное значение имеет и давление вековых традиций централизованного государственного управления в России, которые необходимо учитывать. Влияние такого рода факторов способствовало проявлению на рубеже XX-XXI веков тенденции к централизации российского федерализма. Она совпала с одновременным

формированием полнокровного суверенного российского государства и в известной мере может считаться объективно закономерной.

Степень разработанности темы. В отечественной конституционно (государственно)-правовой науке вопросы причинной обусловленности федерализма получили определенное развитие. Постановку этих вопросов можно обнаружить уже в трудах дореволюционных ученых-юристов. Рассматривая институты федерализма и автономии, они выделяли конкретные объективные факторы (исторические, естественно-географические и др.) и субъективные факторы (привлекательность зарубежного опыта федеративного строительства) влияния на федеративное государственное устройство. Примечательно, что дореволюционная государственно-правовая наука с учетом зарубежного опыта государственного строительства отрицала идею федерализма для России, усматривая в нем реальную угрозу единству многонациональной страны.

В советской науке государственного права вопрос причинной обусловленности федерализма освещался путем простого упоминания или краткой характеристики некоторых оснований федерализации в процессе анализа актуальных проблем теории и практики государственно-территориального устройства. Особое место отводилось национально-этническим причинам и условиям развития федерализма как объективным факторам влияния на формирование федеративного устройства. Иные же причины и условия рассматривались преимущественно через призму классовой заинтересованности господствующих социальных групп того или иного общества.

В современной российской конституционно-правовой науке также отсутствует комплексное исследование факторов влияния на федеративное государственное устройство. Хотя фрагментарно вопрос о причинах и условиях становления и развития федерализма рассматривается в отдельных монографических изданиях, посвященных проблемам государственного устройства некоторых стран.

Таким образом, исследование причин и условий развития федерализма в странах мира, в том числе в России, требует более углубленного и специализированного подхода.

Теоретические и методологические основы исследования.

Теоретические основы исследования составили взгляды и концепции отечественных и зарубежных ученых в области конституционного (государственного) права, теории и истории государства и права, политологии.

Вопрос о сущности и причинной обусловленности федерализма затрагивался в известной мере в трудах дореволюционных российских государствоведов (В.А. Гессен, А.Д. Градовский, А.А. Жилин, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Н.Н. Палиенко, А.С. Ященко и др.). Важное значение придавалось в процессе исследования отдельным положениям, юридическим конструкциям и выводам в этой части ученых-юристов, специалистов иных сфер обществоведения советского и современного российского периодов. В частности, речь идет о взглядах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Г.В. Александренко, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, Н.А. Богдановой, Л.Ф. Болтенковой, Г.А. Гаджиева, В.Г. Графского, Д.Л. Златопольского, И.П. Ильинского, Л.М. Карапетяна, Е.Р. Кастеля, С.Ю. Кашкина, А.И. Кима, А.Н. Кокотова, Б.С. Крылова, М.И. Кукушкина, В.И. Лафитского, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, В.Н. Лысенко, Н.А. Михалевой, А.А. Мишина, В.В. Невинского, С.И. Русиновой, П.И. Савицкого, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, Ю.Г. Судницына, И.А. Умновой, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Л.Н. Энтина и др.

В процессе исследования использованы многие положения и выводы современных зарубежных государствоведов и политологов (Д.Д. Басу, Д. Елазара, Х.Кильпера, Д. Кинкейда, Х. Лауфера, Р. Лотты, Т. Маунца, П. Ордешука, В. Острома, У. Райкера, В. Рудольфа, С. Солника, Л. Фридмэна, К. Хессе и др.), а также зарубежных авторов прошлого (А. Гамильтона, Д.

Джея, Т. Джефферсона, Г. Еллинека, П. Лабанда, Д. Мэдисона, А. де Токвиля и др.).

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания – диалектический, материалистический, формально - юридический, формально - логический, исторический, социологический, статистический, сравнительно - правовой. Особое место отводится выявлению причинно-следственной связи между природными и социальными явлениями внутри социальных отношений.

Научная новизна исследования определяется постановкой актуальных вопросов и комплексным подходом к исследованию причин и условий развития федерализма в зарубежных странах и в России. Настоящая работа представляет собой первую попытку в отечественной науке конституционного (государственного) права обобщенного исследования причинной обусловленности федерализма как формы государственного устройства.

Практическое значение и апробация результатов исследования. Положения и выводы диссертации могут быть использованы в процессе разработки концепции государственного строительства и развития национальных отношений в современной России, законодательного регулирования государственного устройства России. Материалы диссертационного исследования могут найти применение в процессе преподавания учебных курсов «Теория и история государства и права», «Конституционное право России и зарубежных стран», «Политология».

Материалы диссертационного исследования использовались в докладах и сообщениях на республиканских и региональных научно-практических конференциях, в частности, на республиканском научно-практическом семинаре "Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт" (Барнаул, 1996); межрегиональном научном семинаре молодых ученых "Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых" (Барнаул, 1997);

республиканской конференции "Современное российское право: федеральное и региональное измерение" (Барнаул, 1997); межрегиональных научно-практических семинарах "Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства" (Барнаул, 1999) и "Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы" (Барнаул, 2000), республиканской научной конференции «Публично– и частно – правовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы» (Барнаул, 2002).

Основные положения и выводы исследования нашли отражение в семи опубликованных научных статьях и тезисах докладов, в коллективной работе «Конституционное право Российской Федерации: Практикум» (Барнаул, 1999).

Структура диссертации. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, заключение, список использованной литературы, приложение .

Содержание работы

Во **введении** раскрываются актуальность, цель, задачи, выносимые на защиту основные положения, теоретические и методологические основы, научная новизна и практическая значимость исследования, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава 1 «Теоретические основы федерализма как формы государственного устройства» посвящена анализу различных теоретических аспектов федерализма вообще и федеративного государственного устройства в частности.

В **первом параграфе** главы на основе обобщения различных взглядов отечественных и зарубежных исследователей дается развернутый анализ федерализма как многогранного политико- и государственно-правового явления. Федерализм рассматривается в работе в трех аспектах. Во-первых, федерализм представляет собой учение о федеративной форме

государственного устройства (или федерации). Вместе с тем отмечается, что в современных юридической и политической науках федерализм нередко рассматривается как учение об особом способе общественно-политической жизни, основанном на признании свободы индивида, сбалансирования интересов между индивидом, обществом и государством, развития демократических принципов. Во-вторых, федерализм выступает как принцип государственного устройства, получающий свое конституционное закрепление. Наряду с другими конституционными принципами (демократическое государство, правовое государство, социальное государство и пр.) он олицетворяет самое важное, сущностное в характеристике соответствующего государства. В-третьих, федерализм предстает как собственно форма государственного устройства, тождественная в данном случае понятию федерации. При этом федерализм предполагает двухуровневую систему организации государственной власти, самостоятельность каждого из властных уровней в пределах своего ведения, известную конкуренцию и сотрудничество между федерацией и ее отдельными составными частями (субъектами) с целью оптимизации государственного управления и эффективного решения стоящих перед ними задач.

Несмотря на то, что в современной мировой науке федерализм превратился по существу в общесоциальную универсальную категорию, в конституционно (государственно)- правовой науке доминирующим остается понимание федерализма именно как формы государственного устройства (наряду с его оценкой как государственно- правовой доктрины и принципа государственного устройства).

Во **втором параграфе** детально исследуются теоретические аспекты характеристики федерализма как одной из форм государственного устройства. В частности, раскрываются признаки федерализма. Под признаками федерализма понимаются такие черты данной формы государственного устройства, которые, с одной стороны, отличают ее от

унитарного и регионального устройства государств, а с другой стороны, позволяют уяснить функциональное ролевое назначение этого явления в процессах государственно- правового строительства. Данные признаки предлагается классифицировать на обязательные (присущие каждому федеративному государству) и факультативные (которые, как правило, свойственны федеративным государствам). К обязательным признакам федерализма отнесены двухуровневый характер системы законодательства и организации государственной власти, разграничение компетенции в сфере осуществления государственной власти (прежде всего, в сфере законодательства) между федерацией и ее составными частями. Факультативными признаками федерализма являются наличие у субъектов федерации собственной учредительной власти, собственного гражданства, ограниченной международной правосубъектности, двухпалатная структура федерального парламента, а также недопустимость изменения территориальных границ образующих Федерацию субъектов без их согласия.

Анализ признаков федерализма позволяет сделать вывод о том, что они несут на себе двойную нагрузку: с одной стороны, преимущественно характеризуют правовое положение субъектов федерации, а с другой стороны, указывают на такую черту федеративного государства, как наличие в рамках суверенного государства территориальных частей, обладающих качествами государствовподобных образований. При этом признаки федерализма необходимо отличать от принципов соответствующей формы государственного устройства. Принципы - это базовые идеи, исходные начала, положенные в основу федеративного устройства того или иного государства.

Ролевое назначение федерализма можно рассматривать, по крайней мере, в трех аспектах. Первое. Федерализм выступает в качестве одного из средств, способствующих демократическому развитию государств. Второе. Федерализм представляет собой один из способов децентрализации и рационализации государственного управления. Третье. Федерализм

используется для сбалансирования национально-этнических, экономических, политических и иных интересов в обществе и государстве, как орудие социального компромисса. Вместе с тем в работе критикуется гипертрофированное отношение к социальной роли федерализма.

В **третьем параграфе** федерализация рассматривается как сложный и в то же время для некоторых государств закономерный процесс, осуществляющийся под воздействием определенных факторов. Важное значение придается выявлению таких факторов. Их выявление необходимо в целях глубокого познания природы федеративного государственного устройства, степени его влияния на эффективность функционирования государства. Более того, предлагается выделить в отечественной теории федерализма вопрос о причинной обусловленности федеративного государственного устройства в качестве самостоятельного раздела.

Среди факторов влияния на становление и развитие федеративного устройства следует различать факторы, выступающие в качестве причин и условий. Под причинами становления и развития федерализма понимаются те фактические обстоятельства, которые вызывают к жизни федеративное государственное устройство, определяют его возникновение и дальнейшее развитие. Условиями же становления и развития федерализма выступают те реалии, которые способствуют появлению федерализма и положительно влияют на его дальнейшее развитие. Таким образом, коренное отличие причин и условий развития федерализма заключается в их неодинаковой роли в процессах федерализации. Причины детерминируют эти процессы, а условия создают для них благоприятную почву. В то же время указывается на сравнительно относительный характер разграничения причин и условий федерализации, поскольку обычно один и тот же фактор может быть одновременно расценен как стимул к федерализации и как ее предпосылка.

Глава 2 «Причины и условия развития федерализма в зарубежных странах» посвящена анализу основных закономерностей и содержания

конкретных факторов влияния на федеративное устройство отдельных зарубежных государств.

В первом параграфе главы подробно исследуются экономические и естественно-географические факторы влияния на развитие федерализма. Возникновение некоторых федеративных государств (Австралия, Германия по Конституции 1871 года, Канада и др.) определялось потребностями экономической интеграции ранее политически несвязанных либо слабо связанных друг с другом территорий в целях поступательного развития их внутренней экономической жизни, обеспечения благоприятного климата своим товарам и капиталам в рамках мирового экономического процесса. Федерация позволяла им реализовывать такого рода цели. В этой связи важно отметить, что в XIX – первой половине XX веков носителем идеи политического единения разрозненных государств (государственных образований) преимущественно выступала буржуазия.

Среди экономических причин и условий выделяются также влияние определенного уровня и характера экономического развития государств и государственных образований, наличие экономических разногласий между ними. В частности, государства и государственные образования, характеризующиеся богатой природно-ресурсной базой, развитой инфраструктурой, высоким уровнем производства, зачастую объективно стремятся к установлению такой формы государственного устройства, которая бы обеспечивала их экономические преимущества. Однако в целях сбалансирования экономических интересов они склонны также к видимым партнерским отношениям с иными образованиями. Федерация является удобной формой решения этих вопросов (примеры Австралии, Аргентины, Бразилии и др.).

Своеобразную роль в качестве причины, а чаще всего условия развития федерализма играют естественно-географические факторы. Первоочередное значение среди таких факторов обычно отводится площади территории соответствующего государства – федерации. В работе отмечается, что на

современном этапе значительные территориальные масштабы сами по себе вряд ли можно рассматривать как обстоятельства, определяющие становление и развитие федерализма. Иначе говоря, их самостоятельная роль в процессах федерализации осталась в прошлом (США, Мексика и др.). Между тем территориальный фактор может сохранять свою значимость для процессов развития федерализма и в настоящее время. В частности, сохранение федеративного устройства Канады до сих пор, в ряду прочего, определяется ее внушительными размерами и вытекающим отсюда разнообразием географических, природно-климатических условий различных провинций (Альберта, Квебек, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Онтарио и др.).

В целом, история и современная практика федеративного строительства позволяют судить об экономических и естественно-географических факторах как объективной основе становления и развития федеративного государственного устройства.

Во **втором параграфе** исследуется взаимосвязь между федеративным государственным устройством и национально-этническим составом населения страны. Национально-этнический фактор не выступает в качестве абсолютной причины или условия становления и развития федеративного устройства. Так, за исключением Австрии (98 % населения – австрийцы) и ФРГ (95,1 % населения – немцы), ныне существующие зарубежные федеративные государства характеризуются ярко выраженным многонациональным составом населения. Однако немногие среди них структурированы на основе национально-этнического признака. Речь идет, в частности, о Бельгии, Индии, Канаде, Нигерии и Танзании. В каждой из этих стран компактно проживают этносы, самодостаточность и своеобразие которых выражаются путем государственно-правового самоопределения в форме федерации.

С учетом конкретно-исторических примеров федеративного строительства в зарубежных странах в работе указывается на актуальность

использования национального признака в структурировании федеративного государства. Особенно это актуально в случае необходимости сглаживания остроты национального вопроса и сохранения государственного единства.

В третьем параграфе главы раскрываются политические и исторические причины и условия развития федерализма. По источникам возникновения политические факторы можно разделить на две большие группы – внутренние и внешние. К внутривнутриполитическим факторам влияния на федеративное государственное устройство относятся политическая борьба между сторонниками различных подходов к решению проблемы формы государственного устройства; политическая раздробленность общества, в рамках которого образуется государство; активная политическая пропаганда идеи федерализма и др. Важную роль в процессе федерализации играют и внешнеполитические факторы, наиболее значимыми из которых являются внешнеполитическая угроза верховенству и независимости (суверенитету) разрозненных государственных образований – государств (Австралия, Германия, Канада, США и др.); привлекательность зарубежного опыта федерализма и стремление подражать ему (латиноамериканские федерации); диктат на установление федеративной формы государственного устройства извне, со стороны иностранных государств (Малайзия, ФРГ, Эфиопия и др.). В работе раскрывается содержание каждого из указанных политических факторов влияния на федеративное государственное устройство.

Развитие федерализма в странах мира может определяться и историческими факторами (Германия, США, Танзания, Швейцария и др.). Причем в данном случае речь идет не о каких-либо конкретно-исторических событиях политического, экономического и культурного характера, а о формирующихся на их основе тенденциях более или менее устойчивого развития в сторону объединения территориальных образований государства с сохранением определенной степени их самостоятельности в политической, экономической и культурной жизни.

Глава 3 «Российский федерализм: причины и условия развития в XX – XXI веках» посвящена анализу эволюции формы государственного устройства Советской России, Союза ССР и современной России на протяжении XX – начала XXI веков, выявлению соответствующей причинной обусловленности ее развития.

В **первом параграфе** главы анализируется процесс смены унитаризма царской России федеративным устройством российского советского государства, развития советского федерализма (вплоть до распада СССР в 1991 году). В качестве причины и условия эволюции формы государственного устройства России от унитарной к федеративной в ходе революционных событий 1917 года выступали преимущественно политические факторы. Их содержание проявилось в федералистских устремлениях многих влиятельных на тот период политических партий, в государственно-правовой раздробленности страны. Буржуазия национальных окраин России, преследуя собственные экономические и политические цели, подогревала националистические настроения на местах, способствуя тем самым росту национального движения под лозунгом права народов на самоопределение, порождающего центробежные тенденции в национальных регионах страны.

Анализируя процесс смены формы государственного устройства России в указанный период, следует обратить внимание на то, что к тому времени Россия уже имела объективные условия для государственно-правовой децентрализации в форме федеративного устройства. Эти условия коренились, в частности, в сфере естественно-географического положения отдельных территорий (их отдаленность от центра управления), а также экономических и национально-культурных особенностей развития регионов России. Однако они нейтрализовывались в значительной мере специфической формой правления - царским самодержавием. Со временем объективно созревшие условия «обнажили» необходимость политической децентрализации в стране. Как следствие, политическое решение пришедших

к власти большевиков о федерализации России легло на благоприятную почву.

Вплоть до 90-х годов прошлого века Россия провозглашалась как федеративное государство, в основу которого была положена идея признания национально-территориальной автономии. Но это формально. Фактически же уже с 1918 года Россия развивалась сначала самостоятельно, а затем в составе СССР, как унитарное государство с автономными национально-территориальными образованиями различного уровня, что отвечало исторической традиции и утверждающемуся руководящему принципу партийно-государственного строительства - принципу демократического централизма. Именно наличие отдельных автономных (в сущности – бесправных) территорий выдавалось за признаки федерализма.

Следовательно, формальное закрепление и существование советского федерализма на протяжении столь длительного периода времени (1918 год – начало 1990-х годов) отвечало сформированной на рубеже 1917 – 1918 годов большевиками концепции национально-государственного строительства. Другими словами, советский федерализм был обусловлен идеологически. Процессы же фактической централизации и сверхцентрализации государственного управления, начавшиеся с 1925 года, были связаны с эволюцией советской тоталитарной политической системы, обеспечивающей безраздельное господство одной партии (КПСС). Крах этой системы неизбежно повлек за собой и крушение советского федерализма.

Во **втором параграфе** анализируются причины и условия перехода от формально декларированного к реальному российскому федерализму, его развития с начала 1990-х годов XX века по настоящее время.

На протяжении 90-х годов XX века Россия оформилась постепенно де-юре и де-факто как федеративное государство. При этом прослеживалась отчетливая тенденция на построение в России децентрализованной федерации, которая нашла свое формальное отражение в статьях 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ 1993 года, Федеративном договоре от 31 марта 1992

года, отдельных договорах о размежевании компетенции между федеральными и региональными органами власти, Основных положениях региональной политики в РФ 1996 года и других актах. Процессы федерализации происходили под влиянием многочисленных факторов, среди которых можно выделить политические, экономические и национально-этнические причины и условия развития федеративного государственного устройства России.

Политическая детерминанта развития современного российского федерализма (особенно в первой половине 90-х годов XX века) была связана, прежде всего, с политической дезинтеграцией суверенной России. Вместе с тем политической основой федерализации страны явилось и то, что с момента объявления государственного суверенитета Российской Федерации в 1990 году федерализм в качестве одного из основополагающих принципов российской государственности стал рассматриваться политиками и общественностью как историческая заданность, на которую Россия просто обречена в конце XX века и которая является панацеей от возможного рецидива тоталитаризма, условием процветания отдельных национально-этнических общностей, построения демократической государственности и обеспечения свободы граждан.

В основе развития современного российского федерализма можно обнаружить также экономические причины и условия. В стране на протяжении длительного времени отсутствовало (вопреки требованию Конституции РФ) единое экономическое пространство, не соблюдалась свобода передвижения товаров и услуг, поскольку некоторые регионы устанавливали собственные таможенные барьеры, преследуя определенные экономические интересы. Одновременно между отдельными субъектами РФ (например, между Республикой Татарстан и Республикой Алтай) сложился существенный разрыв (более чем в сто раз) по таким показателям, как стоимость их основных фондов, объем валового регионального продукта, уровень расходов бюджета на душу населения, уровень собственных доходов

бюджета на душу населения и т.д. В условиях столь дезинтегрированной и неравномерно развитой экономики развитие унитарной, а не федеративной государственности было бы затруднено.

Экономическую основу федерализации современной России можно усматривать и в обновляемом экономическом районировании, в частности, в образовании региональных ассоциаций экономического взаимодействия («Большая Волга», «Сибирское Соглашение» и др.).

Действенное влияние на развитие федеративного государственного устройства оказал и национально-этнический фактор. В новых условиях с конституционными положениями периода советского федерализма стали связываться вполне определенные политико-правовые притязания региональных элит (республик и некоторых автономных образований), которые, как уже отмечалось, получили свое формальное закрепление в Федеративном договоре от 31 марта 1992 года, Конституции РФ 1993 года, отдельных договорах и соглашениях. Как следствие, в составе современной Российской Федерации на основе национально-этнического признака образовано 32 субъекта - 21 республика, 10 автономных округов и одна автономная область. Одновременно 57 субъектов РФ построены по территориальному признаку (6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения).

В отечественной юридической науке нет однозначного отношения к использованию национального принципа построения российского федерализма. Разброс мнений – от его безоговорочного признания до отрицания. В то же время отношение к построению федерации на основе территориального принципа более или менее единодушно позитивное. В усилении территориальной основы построения российского федерализма видят залог сохранения единства Российского государства, стабильности государственно-территориального устройства.

Однако на сегодня реальность такова, что Россия не может не быть федерацией. При чем федерацией, построенной на смешанной

принципиальной основе – по национально-территориальному признаку. Как показывает конституционно-правовая практика последнего десятилетия, оба принципа достаточно сложно приживаются друг к другу. Конституция РФ как основной закон, закрепивший оба принципа построения Российской Федерации, отражала определенный компромисс между ведущими политическими силами государства на момент ее принятия. Поэтому она четко не регламентировала многие вопросы российского федерализма. Это отражается на разделении и сбалансировании компетенции федеральных государственных органов и государственных органов субъектов федерации, межбюджетных отношениях Федерации и ее составных частей, степени государственно-правовой самостоятельности субъектов федерации различных видов и стройности правопорядка в целом, основанном на единых принципах (верховенство права и закона, признание прав человека в качестве высшей ценности, утверждение единого российского государственного суверенитета и др.).

В известной мере, такое положение объективно предопределено переходным характером российской государственности, неустойчивостью государственного механизма, сложностью решаемых внутренних и внешних задач, недостатком опыта в развитии обновляемого федеративного государственного устройства.

На этом фоне возникает также вопрос о наличии объективных факторов влияния на формирование централизованного федеративного устройства. Среди этих факторов можно назвать следующие.

Во-первых, около 60 % территории России, преимущественно обладающей богатыми природными ресурсами, либо не заселено вообще, либо мало населено. В связи с этим возникает опасность мирной экспансии сопредельных государств, в частности, государств Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии. Не стоит забывать и о территориальных претензиях некоторых государств к России, других геополитических проблемах (например, проблема территории анклава – Калининградской области).

Отсюда, перед Россией стоит стратегическая задача удержания собственных границ. Для решения этой задачи наиболее оптимальной формой государственного устройства является централизованная федерация.

Во-вторых, в современной Российской Федерации имеются территории (например, Арктический Север России), характеризующиеся суровыми природно-климатическими условиями. Подобные условия диктуют необходимость жестко централизованного государственного управления соответствующими регионами. От своевременности и эффективности принимаемых управленческих решений, организационного и материально-технического их обеспечения напрямую зависит выживаемость местного населения. Таким образом и упомянутый естественно-географический фактор обуславливает развитие централизованного федерализма.

В-третьих, российский федерализм не имеет глубоких исторических традиций. На протяжении столетий Россия развивалась как единое государство с централизованной системой управления и соответствующим менталитетом управляющих и управляемых в центре и на местах. Данное обстоятельство подтачивает, в определенной степени, обоснованность существования децентрализованного федерализма в России по примеру «классических» федераций.

Переход к устойчивому развитию суверенного российского государства с конца 90-х годов XX века сопряжен с естественными шагами по достижению государственного единства. Эти шаги можно расценивать одновременно как путь к формированию централизованной федерации. Важными вехами на этом пути стали образование семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента РФ, изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, усиление мер конституционной ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации и органов исполнительной власти (их руководителей) субъектов федерации за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства, постепенное

приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. На усиление роли централизма в рамках конституционный основ федеративного устройства России направлена реформа в области разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Однако стремление к упорядочению федеративных отношений через усиление централизации государственно-правового развития не должно быть чрезмерным, подрывающим существо предмета федеративных отношений. В частности, навряд ли может быть оправданным расторжение Российской Федерацией большинства договоров о дополнительном разграничении полномочий между Федерацией и ее определенным субъектом, предусмотренных частью 3 ст. 11 Конституции РФ. Природе федерализма не противоречат внутрифедеративные договоры по экономическим, социальным и культурным вопросам. Наоборот, они стимулируют сбалансирование федеративных отношений по вертикали (между Федерацией и ее субъектами) и по горизонтали (между отдельными составными частями Федерации). Главное, чтобы эти договоры не противоречили Конституции РФ и федеральному законодательству.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются соответствующие предложения и выводы.

Основное содержание исследования отражено в следующих публикациях автора:

1. Правовые основы разграничения компетенции в сфере законодательства между федерацией и ее субъектами (на примере РФ и ФРГ) // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт (Республиканский научно-практический семинар. Барнаул, 27-28 сентября 1996 года): Тезисы докладов. Барнаул, 1996. С. 53-56.

2. Правовое регулирование международной деятельности субъектов РФ // Новое российское законодательство и практика его применения. Барнаул, 1997. С. 96-98.
3. Проблемы обусловленности формы государственного устройства современной России // Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Барнаул, 1997. С. 25-28.
4. Причины и условия, определяющие выбор формы государственного устройства (на примере некоторых федеративных государств мира) // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 2. Барнаул, 1998. С. 74-79.
5. Экономико-географические и природно-климатические причины и условия становления и развития федерализма в странах мира // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 4. Барнаул, 2000. С. 51-57.
6. Политические причины и условия становления и развития федерализма в странах мира // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 5. Барнаул, 2001. С. 75-77.
7. Исторические причины и условия развития федерализма в странах мира // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 6. Барнаул, 2002. С. 45-48.