ФЕДЕРАТИВНЫЙ РЕЖИМ И ЕГО ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ

Сложность и противоречивость федеративного устройства обусловлены действием множества факторов. Сегментированность государственно-правового пространства, присущая федерациям, специфическим образом сказывается на динамике государственного режима и иных параметрах государства. Анализируются генезис федеративной идеи и федеративного принципа, а также эволюция института федеративного договора. Это позволяет выявить новые грани в понимании и объяснении природы федеративной государственности.

Ключевые слова: режим; федеративная идея; федеративный принцип.

Генезис и эволюцию государственности можно представить как непрерывный процесс трансформации (интеграции, дезинтеграции) территориальных организаций публичной власти. Он сопутствует развитию цивилизаций, в ходе которого происходит сближение и взаимопроникновение разных культур. А это делает естественной перманентную конвергенцию элементов национальной и наднациональной моделей организованного (публично-правового) порядка, правовых институтов. Поэтому неудивительно возникновение «гибридных» юридических форм и режимов, к числу которых следовало бы отнести государственный режим федерации. «Режим» (порядок действий, распорядок дел) [1. С. 673] – это специфически-правовая категория, охватывающая политико-правовые, идеологические, организационно-управленческие, технико-юридические и иные аспекты функционирования государственной власти. Известно, что в федеративных системах структурно-функциональные характеристики государственной власти и ее конституционно-правовое обеспечение имеют качественную специфику, обусловленную наличием так называемого вертикального разделения государственно-властных полномочий.

Как кажется, сегодня в науке тезис об обладании субъектами федерации государственности возражений не встречает. Однако с констатацией данного обстоятельства неизбежной становится необходимость признания и другой реальности. Свойственная государственно-правовому пространству федерации дискретность, вслед за многократным воспроизведением (на уровне федерации и каждого из ее субъектов) и сегментацией государственности, вызывает эффект дисперсии (расслоения) государственного режима. С одной стороны, режим федерации (так же, как федеральная власть, территория федерации) имеет собирательный характер и скомпонован на основе локальных режимов, генерируемых субъектами федерации – носителями государственности. С другой стороны, рассматриваемый феномен не есть результат синтетического сложения или же поглощения им указанных режимов. В свою очередь, взаимодействие носителей государственности, опирающихся на собственные источники легитимации публичной власти, не может не создавать конкуренцию компетенций (скрытой или же открытой) и иллюзию «диалога» суверенитетов. Понятно, что внутренняя динамика рассматриваемого случая не укладывается в традиционное представление о государственном режиме как в целом органичной модели правового порядка. В свое время попытки государствоведов (и отечественных, и зарубежных) примирить возникшее противоречие привели к выдвиганию концеп-

ций «несуверенного государства» в приложении к статусу субъекта федерации (Г. Еллинек, В.М. Гессен и др.) и «деленного» суверенитета (А. Токвиль, Г. Вайц и др.). Названные, а также многие другие подходы, сформировавшиеся позднее, не дали, однако, удовлетворительного теоретического разрешения проблемы. Она по сей день сохраняет свою дискуссионность. Ибо сама по себе глубоко противоречива природа федеративной государственности и ее системообразующей основы, которую, в постановочном порядке, предпочтительней было бы обозначить термином «федеративный режим». Специфика последнего обусловлена генетически, что обнаруживается при анализе правовых источников, сопровождавших становление и эволюцию федеративного принципа (федеративной идеи).

Традиционно исследователями объяснение сущности федерализма связывается с этимологией известных латинских терминов «foederatio» (союз, объединение), «foedus» (соглашение, договор). Тем самым как бы подчеркивается договорный, союзный характер федеративной государственности. Обычно этим и ограничивалось объяснение правовых предпосылок федеративной организации. Как правило, юридические элементы, изначально закладывавшиеся в основу федеративного принципа, оказывались вне поля зрения, как и сам древнеримский институт публичного права foedus. Соответственно и федеративный принцип, активно вовлекаемый в научный оборот, имел всегда лишь очень приблизительные характеристики, рассматривавшиеся вне исторического контекста.

В правовых литературных источниках время появления федеративных государств соотносится с возникновением Швейцарии как договорной федерации (конфедерации) (1291 г.) [2. С. 312] либо США (1787 г.) как первой конституционной федерации, осуществившей идею федерализма [3. С. 32–321]. А появление учения о федерации связывается с именем И. Альтузиуса (1561–1638) [4. С. 244–254]. Вряд ли отмеченные позиции корректны. Обстоятельные рассуждения о природе федеративной государственности можно встретить как у современников И. Альтузиуса, например Дж. Локка (1632–1704) [5. С. 347–348], так и предшественников, в частности Н. Макиавелли (1469–1527) [6. С. 9, 235–236]. До нашего времени дошли более древние источники. Подробное летописное повествование о возникновении и распространении древних федераций Италии и Греции можно встретить у Тита Ливия (59 до н.э. – 17 н.э.) в его «Истории Рима от основания города» [7], в «Истории» Фукидида (около 460–396 до н.э.) [8. С. 205–402], «Греческой истории» Ксенофонта (около 430–360 до н.э.) [9. С. 405–498] и др.

Поскольку затронутый вопрос о генезисе и эволюции федеративной идеи и федеративной государственности объемнен и требует самостоятельного изложения, обозначим лишь наиболее значимые вехи из истории федерализма. По доступным правовым памятникам, истоки федеративного режима коренятся в античной государственности, в международном публичном праве. Древнеримский институт федеративного договора (*foedus*) и его правовые аналоги, имевшие широкое распространение, причем не только ранних в государствах Средиземноморья, регулировали по преимуществу межгосударственное общение, а не внутригосударственную территориальную организацию. Вместе с тем именно со второй половины XVIII в. идеи федерализма, региональной автономии и децентрализации получили акцентированное выражение и распространение. Они выдвигались на фоне борьбы с абсолютным государством и засильем империй. Это эпоха самоопределения пробуждающихся этносов и укрепления национальных государств. Идеи Просвещения подстегнули процессы этногенеза и государствообразования не только в Европе, но и на территории обоих американских континентов. Процесс государственного самоопределения народов имел разнонаправленный характер. Федерации были и раньше. Но конституционные федерации стали возникать именно с этого времени.

С учетом изложенного представляется важным расставить акценты на следующих знаковых моментах:

1. Зачатки федеративной идеи и проявления федеративной государственности в исторической традиции фиксируются с античных времен, что связывается непосредственно с возникновением института федеративного договора и его правовых аналогов в Древней Греции, Древнем Риме и др.

2. В первоизданном, классическом виде федеративный договор (*foedus*) и его аналоги являлись институтами международного публичного права, опосредствовавшими межгосударственные взаимоотношения, международный обмен. Поэтому с точки зрения этимологической, да и, пожалуй, юридической, «федеративный» означает «международный», «межгосударственный». Соответственно в «первородном», изначальном смысле «классическая федерация» (равно как и конфедерация) – не что иное, как межгосударственное объединение.

3. С точки зрения процессов конвергенции элементов юридической культуры одним из важнейших «мест встречи» международного и конституционного права является федеративная государственность, федеративный режим.

4. Федеративная идея и федеративный принцип в процессе эволюции претерпели существенные изменения. До Нового времени в их содержании преобладал международно-правовой и по преимуществу интеграционный концепт. В эту эпоху федерализм и федеративное движение ассоциируются с объединительными тенденциями в развитии и взаимодействии государств, вызываемых самыми разными причинами. Главная из них – стремление к автаркии, самодостаточности. Начиная с Нового времени, с появлением конституционных федераций, федеративный принцип трансформируется в способ внутреннего структурирования пуб-

лично-властной и территориальной организации государства, особую технику государственного управления в условиях существенной территориальной, экономической, ресурсной, этнокультурной и прочей неоднородности пространства государства.

5. Содержание федеративной идеи усложнила эпоха Просвещения. Как известно, в ее модернизацию существенный вклад внесли Ш.Л. Монтескье и американские федералисты А. Гамильтон, Д. Мэдисон, Д. Джей. Явившись синтетическим сложением и логическим продолжением политико-правовых идей Просвещения (теорий представительной демократии и разделения властей), федеративный принцип мыслился в качестве универсального конституционно-правового средства, уберігающего нацию от олигархизации государственной власти и издержек демократии.

6. Федеративная государственность привносит во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектуру горизонтально проецирующиеся, а потому диссонирующие с нею, элементы международного публично-правового порядка. Посему проблематичность федеративного устройства состоит не столько в сложности техники управления различиями, сколько в фундаментальном противоречии двух начал, закладываемых в основу единой государственности – принципа государства и федеративного принципа. Первый есть начало суверенитета, единого и неделимого, второй – его отрицание.

7. Поскольку по своей генетической сути федеративный договор – институт международного публично-права, то с точки зрения формально-юридической участники федеративного договора (буквально – союзники) с момента подписания и впредь до его полной отмены не находятся в иерархической, субординационной взаимосвязи. Их взаимодействие носит горизонтальный характер. Фактически же, в формате единой государственности, федеративный договор – правовая фикция, создающая иллюзию статусной равноправности его субъектов. Она также фиксирует отсутствие определенности по вопросу о носителе государственного суверенитета и откладывает его окончательное решение на неопределенный срок. При этом дальнейшие события могут развиваться либо в интеграционном, либо в дезинтеграционном направлении. Усиление интеграции приводит к изменению конфигурации организационных взаимодействий в сторону их иерархизации и унитаризации.

8. Устойчивые федерации – это такие союзные государства, в которых государственное (унитарное) начало преобладает над союзническим, полиархическим.

Новейшее время характеризуется нарастающей дифференциацией государств с федеративным устройством. По сути моделей/модификаций федерализма ровно столько, сколько можно насчитать федераций. С другой стороны, усиливается тенденция сглаживания различий между федеративной и унитарной формами, вызванная происходящими во встречном направлении процессами скрытой «реструктуризации» и «диверсификации» конституционного строя. Федеративные государства движутся в сторону его унитаризации, а унитарные государства – к рационализации на основе сочетания элементов федерирования, децентрализации и

регионализации. Отсюда и то близкое сходство фундаментальных принципов и институтов международного права и федеративного строя. Федеративная государственность является в буквальном смысле центральным «местом встречи» международного публичного и национального конституционного права. Согласно Заключительному акту СБСЕ 1975 г., аккумулировавшему основные принципы взаимоотношений государств, провозглашенных Уставом ООН (ст. 1, 2) и Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., руководящими началами межгосударственных отношений являются:

- 1) суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету;
- 2) неприменение силы или угрозы силой;
- 3) нерушимость границ;
- 4) территориальная целостность государства;
- 5) мирное урегулирование споров;
- 6) невмешательство во внутренние дела;
- 7) равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой;
- 8) сотрудничество между государствами;
- 9) добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

В федеративных государствах принципу суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету, корреспондируют принцип равноправия субъектов федерации и сохраняющийся в конституциях многих государств концепт ограниченного суверенитета членов союзного государства. Налицо институциональная общность принципов нерушимости границ и территориальной целостности государственных образований. Принципам невмешательства во внутренние дела и мирного урегулирования споров соответствуют положения федеральных конституций, закрепляющие механизмы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами, судебного рассмотрения споров о компетенции, а также договорное и коллизионное право.

Наличие у субъектов федерации выраженных признаков государственности и высокой степени самостоятельности является следствием воспроизводства во внутригосударственном масштабе международно-правового принципа равноправия народов и их права на политическое самоопределение. Наконец, нетрудно обнаружить очевидные параллели между принципом сотрудничества государств и кооперативными, субсидиарными началами, активно развиваемыми в современных федерациях. Вообще-то говоря, субсидиарный подход в своей первооснове – это также институция международного права.

В контексте изложенного представляется небезынтересным отследить характер проявления обозначенных закономерностей и тенденций в отечественных условиях. Вопрос об истоках федеративной государственности в России также дискусионен. Господствующим в российском государствоведении является мнение о том, что в дореволюционное время Россия сложилась как классическое унитарное государство имперского типа с элементами территориальной автономии. Вместе с тем выражались взгляды о том, что гене-

зис российской государственности не был столь однозначным. В различные исторические периоды, начиная с раннегосударственной эпохи, в государственном устройстве России исследователями фиксировались проявления федерирующих политико-правовых связей. Федеративная идея имела достаточно широкую популярность в общественно-политических кругах. Другое дело, что существенно расходились взгляды относительно федеративной предопределенности исторического прошлого и будущего самой России.

В России до момента объединения славянских земель под властью Киева в 882 г. действовало два крупнейших независимых друг от друга политических центра древних славян – Киевский и Новгородский, рассматривавшихся согласно российской исторической традиции в качестве протогосударственных федераций [10]. Считается, что федеративный государственный строй на территории России формировался не только славянским этносом. Носителями федеративной государственности именует Л.Н. Гумилев печенегов, противостоявших Киевской Руси и Византии в X–XI вв. По свидетельству ученого, в этот период обширная федерация печенегов – ветви древнего тюркского этноса «канг», населявшего страну Кангюй, – простиралась в степи между Иртышом и Аралом, а впоследствии, к моменту своего упадка и распада, переместилась на Балканский полуостров [11. С. 249, 302–305]. Соответствующие теоретические позиции находят отражение и в учебной литературе. В подтверждение сказанному можно привести материал одного из современных учебников по истории государства и права России. «...Племенные союзы (здесь и далее курсив мой. – Ю.К.) в военно-политических целях объединялись в еще более крупные формирования – “союзы союзов”. Центром одного из них стал Киев. В источниках упоминаются три крупных политических центра, которые могут считаться *протогосударственными объединениями*: Куяба (южная группа славянских племен с центром в Киеве), Славия (северная группа, Новгород), Артания (юго-восточная группа, Рязань). В IX в. большая часть славянских племен слилась в территориальный союз, получивший название “Русская земля”. Центром объединения был Киев, где правила полупоупендарная династия Кия, Дира и Аскольда. В 882 г. два крупнейших политических центра древних славян, Киевский и Новгородский, объединились под властью Киева, образовав Древнерусское государство. С конца IX до начала XI в. это государство включало территории других славянских племен – древлян, северян, радимичей, уличей, тиверцев, вятичей. В центре нового государственного образования оказалось племя полян. Древнерусское государство стало своеобразной *федерацией племен*, по своей форме это была раннефеодалная монархия» [12. С. 16].

В качестве отечественного аналога федеративного договора рассматривается древнерусский «ряд» – политическое соглашение между членами владетельного княжеского рода о порядке княжеского владения и отправления верховной власти Руси [12. С. 16]. Заметим, что с федеративным договором ряд имеет весьма отдаленное сходство. Подробнейший анализ этого правового института проделан В.О. Ключевским в «Курсе рус-

ской истории», на основе чего историк пришел к выводу, что Русская земля лишь при первом взгляде представляется земской федерацией, союзом самостоятельных областей и земель. Их объединял политически только княжеский род, помимо которого между ними не было другой политической связи. Причем единство княжеского рода было не государственным установлением, а бытовым обычаем. В этом заключались существенные отличия Руси XII в. как земского союза от федерации в привычном смысле этого слова. «Основание федерации – постоянный *политический договор, момент юридический*; в основе княжеского совместного владения лежал факт происхождения, *момент генеалогический*, из которого выходили постоянно изменявшиеся личные соглашения. Этот факт навязывал князьям солидарность действий, не давая им постоянных норм, не указывая определенного порядка отношений. Далее в федерации должны быть *союзные учреждения*, простирающие своё действие на всю союзную территорию. Правда, и на Руси XII в. было *два* таких учреждения: *власть великого князя киевского и княжеские съезды*. Но власть великого князя киевского, вытекая из генеалогического факта, а не из постоянного договора, не была точно определена и прочно обеспечена, не имела достаточных средств для действия и постепенно превратилась в почётное отличие, получила очень условное значение. ...Это *генеалогическая фикция*, а не реальная политическая власть» [13. С. 208–209]. По мнению В.О. Ключевского, ни власть великого князя, ни княжеские съезды «*не сообщали Русской земле характера политической федерации, союзного государства в точном смысле слова. Русская земля представляла собою не союз князей или областей, а союз областей через князей. Это была федерация не политическая, а генеалогическая, если можно соединять в одном определении понятия столь различных порядков, федерация, построенная на факте родства правителей, союз невольный по происхождению и ни к чему не обязывавший по своему действию – один из тех средневековых общественных составов, в которых из частноправовой основы возникали политические отношения*. Русская земля не делилась на части, совершенно обособленные друг от друга, не представляла кучи областей, соединённых только соседством. В ней действовали связи, соединявшие эти части в одно целое; только эти связи были не политические, а племенные, экономические, социальные и церковно-нравственные. Не было единства государственного, но завязывалось единство земское, народное. Нитями, из которых сплеталось это единство, были не законы и учреждения, а интересы, нравы и отношения, ещё не успевшие облечься в твёрдые законы и учреждения» [13. С. 209–210]. Как видим, В.О. Ключевский, давая определение древнерусского государства как федерации, сопровождал его многочисленными уточняющими оговорками. Он прекрасно понимал, что государственный строй Киевской Руси, своеобразный и уникальный, имел лишь поверхностное сходство с известными федеративными системами. Употребляя термин «федерация», он не склонялся на самом деле к тому, чтобы считать государственное устройство Руси федеративным. Думается, что все изложенное не может служить

свидетельством фатальной предопределенности федеративного строя России. Речь, скорее, могла бы идти о специфическом преломлении в отечественных условиях общих закономерностей государственной эволюции, в рамках которых возникновение федерирующих взаимодействий вовсе не исключено. А при определенных условиях соответствующие тенденции могут привести к образованию вполне конкретных государственно-правовых форм. Такие условия в досоветскую эпоху, видимо, все же не возникали.

Примечателен, вместе с тем, тот факт, что в Новейшей отечественной истории правовая модель русского протогосударственного ряда претерпела «реинкарнацию». Это произошло при оформлении Федеративного договора 1992 г. Напомним: специфика ряда состояла в том, что он заключался не между отдельными славянскими городами и племенными союзами, а между ними и неким центром (князем). М.В. Глигич-Золотарева склонна рассматривать это событие как проявление преемственности традиций российской федеративной государственности [14. С. 67–78]. Между тем отмеченное представляется не более чем политико-правовым казусом. Не секрет, что в структуре Российской государственности именно институт федеративного устройства изобилует искусственными, подчас казуистичными построениями. В первую очередь сказанное относится к Федеративному договору, который, безусловно, следует отнести к разряду конституционно-правовых фикций. Во-первых, он не учреждал союзную государственность (Российское государство как конституционную федерацию, основанную в 1918 г., никто не упразднил). Он как бы ориентировался на сохранение отношений (их «качественное обновление») в уже существующей Федерации. Во-вторых, сторонами Федеративного договора являлись не государство-учредители союзного государства, а союзное государство, с одной стороны, и, с другой – национально-государственные и административно-территориальные образования, притязавшие на предельно возможный в рамках единой государственности уровень политической самоопределенности. Парадокс состоял и в том, что реконструкция конфигурации межгосударственных, паритетных правовых связей осуществлялась не по линии «субъект федерации – субъект федерации», как это бывает обычно, а по схеме «федерация – субъекты федерации», что, вообще-то говоря, прецедентов в мировой истории не имеет. Разумеется, к федеративному принципу эта модель имеет косвенное отношение. С традиционным федеративным договором рассматриваемый акт связывает лишь разве что общность терминологии. Вместе с тем искусственное вживание во внутригосударственную организацию, во взаимоотношения ее центра и периферии элементов международного публично-правового порядка на устойчивости государства, как известно, сказалось самым катастрофичным образом. Федеративный договор, а также и Конституция РФ 1993 г., ранимирующие конфедеративную юридическую оболочку, содержат «генетический код» кризисной государственности и политико-правовые предпосылки для ее эрозии имплицитно.

Федеративный режим делает своеобразным, необычайно сложным и внутренне неустойчивым фе-

деративный государственный строй, выбор в пользу которого требует исключительно взвешенной оценки, высочайшей организационной и политико-правовой культуры общества. Не случайно А. Ток-

виль считал, что «система федеративного устройства не может быть введена у всех народов», поскольку «далеко не всякий народ способен воспользоваться ее благами» [15. С. 137–138].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999.
2. *Конституционное право России: Учеб. для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко.* М., 2006.
3. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 2004.
4. *Федерализм: Энциклопедический словарь.* М., 1997.
5. *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т. 3.
6. *Макиавелли Н.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1997.
7. *Ливий Тит.* История Рима от основания города. М., 1989. Т. 1.
8. *Фукидид.* История // Историки античности: В 2 т. Т. 1: Древняя Греция / Пер. с древнегреч.; Сост., вступ. ст. и примеч. М. Томашевского. М., 1989.
9. *Ксенофонт.* Греческая история // Историки античности: В 2 т. / Пер. с древнегреч.; Сост., вступ. ст. и примеч. М. Томашевского. М., 1989. Т. 1.
10. *Янин В.Л., Зализняк А.А.* Новгородские грамоты на бересте (из раскопок 1977–1983 гг.). М., 1986.
11. *Гумилев Л.Н.* Древняя Русь и Великая степь. М., 2003.
12. *Исаев И.А.* История государства и права России: Учеб. М., 2005.
13. *Ключевский В.О.* Сочинения. В 9 т. Т. 1: Курс русской истории / Под ред. чл.-кор. АН СССР В.Л. Янина. М., 1987. Ч. 2.
14. *Глигич-Золотарева М.В.* К вопросу о кризисе современного федерализма // Федерализм. 2005. № 4.
15. *Токвиль Алексис де.* Демократия в Америке / Пер. с фр.; Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М., 1992.

Статья представлена научной редакцией «Право» 20 декабря 2008 г.