

так как ряд пропагандируемых НРД идей под- и общественного порядка и подвергает их жизнь
стрекает людей к нарушению законодательства и здоровье опасности.

Библиографический список

1. Вико, Дж. Основания новой науки об общей природе наций / Дж. Вико ; пер. А. А. Губера ; ред., авт. вступ. ст. М. А. Лифшиц. – М. ; Киев : REFL-book : НСА, 1994. – 618 с.
2. Козлова, Е. И. Конституционное право России : учеб. для вузов по специальности «Юриспруденция» / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2003. – 587 с.
3. Магомедова, М. М. Идеология экстремизма и меры противодействия [Электронный ресурс] / М. М. Магомедова // Экстремизм.ru. – Режим доступа: <http://www.ekstremizm.ru/publikacii/profilaktika-i-protivodeystvie/item/578-ideologiya-ekstremizma-i-mery-protivodeystviya> (дата обращения: 24.03.2015).
4. О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
6. Правительство, свободное от коррупции // Сторожевая башня. – 2015. – № 1. – С. 3–7.
7. Флоренский, П. А. Собрание сочинений. Философия культа (Опыт православной антропологии) / П. А. Флоренский. – М. : Мысль, 2004. – 688 с.
8. EdwART. Словарь терминов МЧС [Электронный ресурс] / EdwART. – 2010. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency/160/Безопасность> (дата обращения: 24.03.2015).

УДК 342

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ВЗГЛЯД НА СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ФЕДЕРАЛИЗМ» И «ФЕДЕРАЦИЯ» State Legal Vision of Correlation of the Concepts “Federalism” and “Federation”

И. А. Журавлева – доцент кафедры правоведения и государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета, кандидат юридических наук

I. A. Zhuravleva – Associate-Professor of Jurisprudence and State and Municipal Administration at the Omsk State Pedagogical University, Candidate of Legal Sciences



Аннотация. В теории и практике федеративного строительства в настоящее время актуальна проблема соотношения понятий «федерация» и «федерализм». Существует большое количество определений как федерализма, так и собственно федерации. В статье автор предлагает варианты интерпретации этих понятий и формулирует возможные пути применения их на практике.

In theory and practice of federation development a current problem is the correlation between the notions “federation” and “federalism”. There are a large number of definitions of both federalism and federation. The author suggests versions of interpreting these notions and sets forth the possible ways of employing them.

Ключевые слова: федерация, федерализм, государственное устройство, субъект федерации, государство, принцип, централизация, децентрализация.

Federation, federalism, state structure, subject of federation, state, principle, centralization, decentralization.

В настоящее время в теории и практике федеративного строительства как с позиции правового закрепления, так и с позиции эффективного государственного управления актуальна проблема соотношения таких основополагающих понятий, как «федерация» и «федерализм». В связи с этим предлагаем проанализировать и соотнести эти понятия.

Итак, федерация (от лат. foederatio – союз, объединение) в самых общих чертах представляет собой форму государственного устройства, в основе которого лежат такие принципы, как формирование государства как единого целого из территорий членов (субъектов) федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т. п.); субъекты федерации наделяются возможностями внутренней самоорганизации, обладают ограниченными правами (порой их называют суверенными правами), включая принятие собственной конституции; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается в принципе федеральной конституцией, а более подробно – федеральными законами, но в ряде деталей – договорами федерации и субъектов или их органов власти и т. д.

Существует немало определений как собственно федерации, так и федерализма. Так, например, Большая советская энциклопедия определяет федерализм [3] двояко: как форму государственного устройства, существующую обычно в многонациональных государствах, и как политическое движение за федеративное устройство. Представляется, что в первом случае мы видим определение федерации как формы государственного устройства, а второе определение ближе к пониманию федерализма. Тем не менее оно несколько однобоко и не отражает всех особенностей анализируемого явления.

Вместе с тем в определении федерации этот же источник более обстоятелен. Так, федерация, согласно ему, это форма государственного устройства, при которой несколько государственных образований, юридически обладающих определенной политической самостоятельностью, образуют одно союзное государство. Отличительные признаки федерации при этом такие: территория федерации состоит из территорий отдельных ее субъектов (штатов, кантонов, земель, союзных республик и т. п.); субъекты федерации обычно наделяются учредительной властью, другими словами, правом принятия собственных конституций; компетенция между

федерацией и ее субъектами разграничивается союзной конституцией; каждый субъект федерации имеет свои правовую и судебную системы; в большинстве федераций одновременно существуют единое союзное гражданство и гражданство союзных единиц; в большинстве федераций в союзном парламенте имеется палата, представляющая интересы членов федерации.

Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» [9] определяет федерацию как государство, составными частями которого являются относительно самостоятельные государственные образования (штаты, земли, кантоны и т. п.). Федерацию называют союзным государством, в отличие, с одной стороны, от конфедерации (союза государств), а с другой – от унитарного (единого) государства, территория которого состоит из административных единиц. При верховенстве общегосударственной (федеральной) власти и общегосударственного (федерального) права государственные образования в составе федерации имеют свое гражданство, законодательство, часто свои конституции, чего не знает унитарное государство. В отличие от конфедерации государственные образования – члены федерации не обладают суверенитетом (он принадлежит федерации как таковой), не могут иметь свои вооруженные силы, не обладают правом выхода из федерации.

На наш взгляд, представляется, что наиболее полное определение федерации дано в энциклопедическом словаре «Конституционное право» [8]. Но здесь оно присутствует как определение федерализма, а в разделе «Федерация» описываются основные разновидности федеративного устройства. Суть же федерации, по мнению составителей словаря, заключается в следующем:

– во-первых, в характере внутренней структуры государства, то есть если унитарное государство делится на административно-территориальные единицы, то федеративное государство состоит из субъектов, которые могут быть государствами, национально-территориальными образованиями или территориальными единицами со специфическим статусом;

– во-вторых, в характере связей центра и частей государства, где характер отношений центра и субъектов в федеративном государстве выражается, как правило, в том, что субъекты равноправны в отношениях с федеративным государством и друг с другом, имеют предста-

вительство на федеральном уровне, вправе обращаться в федеральные органы, то есть в тех или иных организационных формах могут участвовать в решении интересующих их вопросов на федеральном уровне. В частности, на примере Конституции РФ этот тезис имеет свою практику реализации, где определяется, что находится в совместном ведении федерального центра и субъектов. Другими словами, мы явно имеем вариант федерирования, или федерализации государства. В унитарном же государстве у административно-территориальных единиц тоже есть возможности влияния на решение вопросов в центре, однако они гораздо скромнее и выражаются, как правило, в виде просьб и ходатайств, далеко не всегда юридически обязательных для центральных органов;

– в-третьих, в специфике прав центра и субъектов федерации: в унитарном государстве высока степень централизованного руководства и регулирования жизни государства, в федеративном – на уровне федерации концентрируются важнейшие вопросы жизни страны, далее предполагается большая мера децентрализации как в руководстве делами, так и в их правовом регулировании. И опять идея этого тезиса наглядно представлена в отечественной Конституции.

В традиционном смысле федерация понималась как форма государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно, но сегодня очевидно, что федерация уже не обязательно объединение независимых государств.

Говоря о федерализме, отметим, что саму идею федерализма нередко распространяют на очень широкий круг общественных, а то и личных отношений. В свое время сторонники анархизма М. Бакунин, П. Кропоткин, П. Ж. Прудон писали о необходимости охватить федерализацией каждую область человеческой деятельности – экономическую, социальную, культурную, с тем чтобы получить подлинно децентрализованное целое, в котором бы власть уживалась со свободой. Иногда и в наше время под федерализмом понимают персональные отношения, связанные с множеством ролей человека в обществе (он одновременно член семьи, трудового коллектива, представляет государство и т. п.).

Однако федерализм (от франц. *federalisme* и лат. *foedus* – договор, союз) представляет собой принцип (концепцию, парадигму) государственного устройства, позволяющий обеспечить

единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, как режим государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве.

Таким образом, видится, что понятие «федерализм» шире и существенной частью его является идеологическая, в некоторых случаях, можно сказать, мировоззренческая составляющая. Федерализм может совпадать с федеративной формой государственного устройства, но это не обязательный его признак. Исходя из этого, можно сформулировать понятие федерализма как некое отражение характера, способа связи между людьми, стремление общества к единению, их приобщение к идее объединения мира, появление гражданского согласия в рамках возможности разрешения конфликтов, но с учетом правовых норм.

Таким образом, федерализм представляет собой организованное сообщество, призванное удовлетворять потребности людей, интересы государственных институтов, территориально распространяющее политическую власть во имя свободы и одновременно концентрирующее ее от имени единого (общего, федерального) правительства; это процесс создания не только и не столько правовых норм, сколько появления общественной, общегосударственной идеологии.

Следовательно, резюмируя точки зрения ряда авторов, можно сказать, что федерализм служит средством обеспечения свободы, в этом его сущность: одновременное сохранение единства и децентрализации внутри целостного государства. «Федерализм, – писал французский социолог Р. Арон, – представляет собой единственное цельное усилие, чтобы выйти из тупика и наладить порядок. Он для середины XX в. играет ту же роль, какую играл либерализм в XVIII в., марксизм в середине XIX в., то есть он соответствует идеям нашего времени, позволяя их использовать в теории и на практике» [2]. При таком подходе принцип федерализма превращается в универсальную категорию философии права [10], применимую практически в любой области общественного устройства.

«Федерализм как система, – пишет Н. М. Добрынин, – характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет вектор направленности федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой – наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации» [4]. Эффективная модель федерализма, по его мнению, «должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений» [4].

Особый интерес, на наш взгляд, вызывает следующая точка зрения. По мнению Р. Г. Абдулатипова, «федерализм давно стал феноменом мирового значения... Это демократический принцип обустройства народов, территорий в рамках единого государства» [1]. Такой подход можно условно назвать «этническим федерализмом» [6], и, к сожалению, сегодня в свете последних государственно-политических процессов в России и в мире в целом он не находит должного понимания, скорее, способствует появлению нездоровой, а главное – пагубной реакции отдельных экстремистски настроенных представителей так называемых «неправомерно исторически обиженных народов».

Определение федерализма в той или иной степени зависит от понимания того, что такое федерация. Федерализм и федерация сегодня отождествляются в виде формы государственно-государственного устройства, обладающей определенными признаками.

Таким образом, выявляются значительные расхождения в понимании сущности федерализма. Например, Д. Элазаром [7] были выделены шесть основных предпосылок многогранности рассматриваемого явления:

1) федерализм относится одновременно к структуре и функционированию государственной власти. С одной стороны, федерализм часто понимается как форма государственного устройства (федерация), с другой – как практика реализации определенных идей и концепций в сфере государственного устройства, причем совокупность данных идей также называют федерализмом;

2) федерализм содействует сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур. Данный фактор связан с разнообразным пониманием роли федерализма как интеграционного и дезинтеграционного элемента в государстве и обществе и касается динамических характеристик федерализма; существует даже точка зрения, рассматривающая его исключительно как переходную форму государственного устройства: от союза государств к единому государству либо, напротив, от единого государства к его распаду на самостоятельные части;

3) федерализм включает действие как политических, так и социальных факторов. Это, по сути, междисциплинарный институт. Он обусловлен действием целого ряда факторов. Кроме перечисленных это финансовый, экономический, идеологический, языковой, этнический и иные факторы. Добавим от себя, что этот тезис находит свое отражение в части экономика-финансовой составляющей, в частности в появлении такой проблематики федерализма, как конкурентный федерализм [5];

4) федерализм связывает воедино как цели, так и средства их достижения. В данном случае речь идет об идеологической функции федерализма как комплекса идей. Одновременно с этим федерализм часто рассматривается и как государственное устройство, посредством которого общество стремится к достижению поставленных идеалов;

5) федерализм связывает эти цели как с развитием страны, так и с глобальными проблемами мирового развития. В настоящее время можно говорить о глобальном масштабе идей федерализма. Федерализм предназначен для использования в качестве средства объединения в мирное и гармоничное сообщество людей на всех уровнях их территориальной организации. Федерализм ушел далеко за рамки применения его только во внутригосударственных отношениях. Его принципы дублируются на местном (местное самоуправление), политическом (плюрализм, многопартийность) и религиозном (свобода совести) уровнях, в межгосударственных отношениях (так называемая концепция многополярного либо многополюсного мира) и в целом ряде иных государственных и общественных институтов;

6) федерализм постоянно меняет формы своей политической организации. Он предстает зачастую в столь разнообразных формах, что с тру-

дом может быть идентифицирован среди них, при этом являясь одним из наиболее динамичных и универсальных конституционно-правовых институтов. Значительная степень его «переходности» позволяет говорить о федерализме как об образе общественно-правового мышления в эпоху современности и даже как о методологии государственного строительства.

Вместе с тем выделяется также широкое и узкое понимание федерализма. Федерализм в узком смысле – это взаимоотношения между разными правительственными уровнями, в широком – попытка сочетания самоуправления и долевого управления посредством конституционного соучастия на основе и в рамках децентрализации.

Таким образом, федерализм сложен и многолик и в каждом конкретном случае обладает уникальными особенностями. Он уже перестал быть средством решения какой-либо одной или нескольких проблем из области общественной или государственной жизни. В современном мире это, пожалуй, наиболее универсальная форма взаимодействия граждан и государства, межгосударственного диалога, не говоря уже о возможностях решения национально-культурных вопросов. Таким образом, это комплексный институт на стыке различных научных дисциплин, в связи с чем можно констатировать, что сегодня он является лучшим способом организации гражданского управления при создании системы народовластия.

Библиографический список

1. Абдулатипов, Р. Г. Федералогия / Р. Г. Абдулатипов. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.
2. Арон, Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон ; пер. с фр. Г. И. Семенова. – М. : Текст, 1993. – 303 с.
3. Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. – Т. 28 : Франкфурт–Чага. – 3-е изд. – М. : Совет. энцикл., 1978. – 616 с.
4. Добрынин, Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2005. – 368 с.
5. Журавлева, И. А. Вопросы реализации концепции конкурентного федерализма в современной федеративной России / И. А. Журавлева // Рос. государственность: истор., политико-правовые, духов. аспекты : сб. материалов всерос. науч.-практ. семинара. – Омск : Изд-во Ом. эконом. ин-та, 2012. – С. 48–52.
6. Журавлева, И. А. Российский этнический федерализм: ошибка или историческая необходимость // Правовая система России: этапы становления (к 90-летию Февр. революции) : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. 14 апр. 2007 г. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2007.
7. Камилова, Д. В. Сущность федерализма, его генезис и особенности в России / Д. В. Камилова. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/20_AND_2009/Pravo/49070.doc.htm (дата обращения: 17.04.2015).
8. Конституционное право России : энциклопед. слов. / [Г. И. Иванец, И. В. Калинин, В. И. Червонюк ; под общ. ред. проф. В. И. Червонюка]. – М. : Юрид. лит., 2002. – 430 с.
9. Конституция Российской Федерации : энциклопед. слов. / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая рос. энцикл., 1997. – 320 с.
10. Нерсесянц, В. С. Философия права: либертарно-юридическая концепция / В. С. Нерсесянц // Вопр. философии. – 2002. – № 3. – С. 3–15.