***Содержание:***

Введение 2

1. Федерация – одна из основных разновидностей государственного устройства 4

2.Тип федеративного устройства; современный подход к классификации 6

3. Преимущества и недостатки федеративного устройства 12

3.1. Краткий исторический очерк 12

3.2. Причины образования федераций 15

3.3. Степень централизации власти в унитарном и федеративном государстве 16

3.4. Вопрос об устойчивости федеративных государств 18

3.5. Демократичность федеративной формы государственного устройства 23

Заключение 26

Список литературы 27

Приложение 29

Введение

*Федерация* – это форма государственного или национального государственного устройства, основанная на политических образованиях, обладающих определенной сферой государственной самостоятельности. Прежде чем изучать специфику федеративного государственного устройства, определим само понятие государственного устройства. Итак, *форма государственного устройства* – это территориальная организация государственной власти. “понятие “форма государственного устройства” применяется к странам с однонациональным составом населения”[[1]](#footnote-1). Нередко форму государственного устройства называют формой национально-территориального устройства, административного устройства или формой политико-территориального устройства. В современной литературе принято выделять три основных формы государственного устройства: унитарное, федерацию, конфедерацию. Более правильным представляется мнение о том, что существует две формы государства: именно унитарные и федеративная форма. Унитарная форма государственного устройства характеризуется в основном тем, что в таком государстве существует двухзвенная система органов: высшие и местные органы. Кроме того, в государствах существует единое законодательство, кредитно-денежная система, единая система налогов. Управление в унитарном государстве является наиболее простым. Федеративное государство – это наиболее сложная форма государственного устройства. Характеризуется тем, что в состав государства входят территориальные образования, обладающие признаками государственности и суверенитета. Это, по сути, государство, которое состоит из отдельных государств. Те территориальные образования, которые обладают государственностью, именуются субъектами федерации (не менее двух). В федеральном государстве существует трехзвенная система государственных органов (федеральные – высшие органы, высшие органы субъектов федерации, местные органы). В федеральном государстве может быть двойное гражданство (не обязательно). В федеральных государствах может существовать двойная система законодательства: федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации. В федеральных государствах может существовать двойная кредитно-денежная система и двойная налоговая система. Таким образом, государственное управление федерального государства является более сложным, чем в унитарном.

*Тема* данной работы – основы федераций. Тема, безусловно, *актуальна* в наше время. дело в том, что современный мир демонстрирует нам значительную диверсифицированность и динамичность институтов государства. Исчезают старые государства, возникают новые. Предметом постоянных споров и обсуждений становятся не только границы между различными государствами, но даже состав отдельных государств. Возникают и создаются населенные территории, население которых не считает себя частью ни одного из существующих государств (например, Палестина), одновременно возникают государства в государствах (например, республики в составе РФ), развитые государства создают свои надгосударственные образования. научное знание должно стремиться к максимальному извлечению позитивного потенциала из всего уже существующего, описывая процессы. Происходящие в современном мире. Поэтому, существующие признанные юридические и политические теории не только не должны быть отброшены, но наоборот, должны использоваться в максимальной степени, но с учетом тех изменений, которые произошли с момента их создания. Известный российский исследователь федерализма Л.М. Карапетян подчеркивает: “Бесспорно, что общие определения, понятия должны развиваться и уточняться в соответствии с исторической практикой и ее научным осмыслением. Но при этом не следует забывать, что эти уточнения не могут изменить сущностную характеристику рассматриваемого явления или предмета… Задача науки состоит не в том, чтобы оправдывать противоречащую естественно-историческим процессам политическую практику. Она призвана на основе объективного анализа этих процессов выявлять определяющие социального прогресса, вырабатывать обоснованные рекомендации по оптимальной организации жизнедеятельности государства и общества и, конечно же, упреждать волюнтаризм политиков”[[2]](#footnote-2). *Цель* данной работы – изложить традиционные положения теории государства и права в области изучения федерального государственного устройства, а также изучить взгляды современных исследователей федерализма. В рамках указанной цели необходимо решить ряд частных задач, а именно:

* дать определение понятия “федерация”;
* рассмотреть основные типы и виды федераций;
* выявить преимущества и недостатки федеративного устройства.

1. Федерация – одна из основных разновидностей государственного устройства

Федерация как форма государственного устройства представляет собой состоящее из нескольких (двух и более) государственных образований суверенное государство, власть которого исходит от отдельных его членов, связанных в одно государственное целое. Это государственно-правовое объединение, в котором власть составляющих его частей пользуется известной самостоятельностью по вопросам, не входящим в компетенцию центральной власти. Федерация всегда является объединением исторически сложившихся устойчивых государственных образований. Если она складывается из государств, до тех пор не связанных в государственно-правовом отношении, то ее образованию предшествуют договоры, относящиеся к ее конституции. Превращение же единого государства в федеративное, как это имело место в Венесуэле, Мексике, Аргентине, Бразилии, возможно лишь в силу допустимости этого союзной конституцией.

За последние 30-40 лет, с развитием новых течений в социально-политической науке, использованием в политологии и юриспруденции новейших положений теории управления, появились идеи, авторы которых пытаются по-новому объяснить некоторые положения сущности государства и права, в том числе понятие и природу федеративного государства. Этому процессу, как справедливо замечает Л.М. Карапетян, способствовали и обстоятельства, связанные с распадом некоторых федераций - СССР, Югославии, Чехословакии, и усиление тенденции к самоопределению народов с выходом из состава федеративных и унитарных государств, что обусловило иное толкование федерализма с конструированием его новых моделей[[3]](#footnote-3). В связи с этим следует отметить, что новейшим идеям, теориям, объясняющим федерализм, присущ некий “многополярный” универсализм и “технократизм”, заменяющие собой политико-правовые конституции федеральных соединений. Один из новейших идеологов федерализма, Даниил Елазар, в одной из своих работ природу федеративных отношений видит “в отражении характера связи между людьми, их стремления к единению, приобщенности к идеям единства мира, божественного договора и гражданского согласия”[[4]](#footnote-4). Автор другого исследования пишет, что “федерация – возможная форма объединения государств целого континента (Соединенные Штаты Европы) и даже планеты в целом (Всемирная Федерация)”[[5]](#footnote-5).

Представляется, что подобные характеристики федерализма и его перспектив уводят нас из области определения формы государства в область библейских пророчеств о стремлении людей к единению, божественному праву и метафизических доктрин и никак не способствуют выработке более совершенных юридических понятий конструкции устройства государства. Думается, права И.А. Умнова, которая в связи с этими высказываниями отмечает, что “универсализм данного понятия не привел к девальвации основного смыслового значения федерализма в государствоведении, что доминантным в конституционном праве является понимание федерализма как формы государственного устройства конкретных стран, образование государства как федерации”[[6]](#footnote-6). Следует согласиться и с высказываниями И.А. Умновой о том, что отказ от исследования федерализма на основе идентификации его особенностей, характеризующих систему разделения власти по вертикали, демократии и эффективности федеративного устройства, едва ли оправдан. Однако представляется, что при исследовании типологии современного федерализма названный автор акцентирует внимание не на типе федерации как родовом понятии, а на типологии различных современных моделей федерализма, которые обозначают не тип федерации, а ее разновидности, достаточно изменчивые и в известной мере носящие конъюнктурный характер.

Федерация есть сложное государство, где центр власти один, так как в ней одна, единая система власти; федерализм не является многоцентрализмом власти. Децентрализм всегда имел тенденцию к созданию многих центров власти, независимых друг от друга и лишь условно контролируемых властью федерации. Федерализм, в силу своего объединительного начала, стремится соединить различные центры власти, свести их к единству, сохраняя их автономность во взаимоотношениях между собою и властью федерации. В этом, собственно, и состоит предназначение федеративного государства, направленного на соединение политических или территориальных образований в единое государство. В этой плоскости следует согласиться с В.Е. Чиркиным в том, что деление федерации на централизованные и децентрализованные достаточно условно, что в обстановке современных реалий в мировой практике федеративных государств, с бурными событиями и вызовами, федерация не может быть аморфной, государство должно обеспечивать определенное единство действий его субъектов, и поэтому все современные федерации, в той или иной степени, централизованы[[7]](#footnote-7).

2.Тип федеративного устройства; современный подход к классификации

Тип федеративного устройства – это родовое понятие, которое определяет характер и истоки ее формирования, политико-юридическую основу зарождения, сущность и порядок властеотношений между федерацией и ее членами. Термин же “модель федерализма”, который часто употребляется в современной литературе, на наш взгляд, не характерен для определения того или иного государства в плане формы правления, формы государственного строя и государственного устройства. Этот термин, имеющий французское происхождение, обычно употребляется в значении “образец”, “стандарт”, “схема”, “эталон какой-либо системы”. Термином “модель” в лучшем случае может быть определен не тип федерации как государственного устройства, а того или иного политического режима, характера и формы взаимоотношений федерации и ее субъектов, в условиях которого реализуется данный тип федерации. Например, при высокой оценке монографии И.А. Умновой о российском федерализме, нельзя, на наш взгляд, согласиться с тем, что можно выделить два типа федерализма: централизованный и нецентрализованный. Это не типы федерализма, а способ организации власти, режим властеотношений в системе разделения и реализации государственной власти между федерацией и ее членами на том или ином этапе развития данного типа федерации. Эта форма отношений, централизованная или нецентрализованная, имеет переменчивое значение: при одном и том же типе федерации она, в силу политической ситуации, соотношения политических сил Центра и регионов, центробежных или центростремительных сил, может изменяться. Мнение же Даниила Елазара, на которого ссылается И.А. Умнова, о том, что “при централизации центр может спустить вниз полномочия (децентрализовать), а может их забрать обратно (рецентрализовать)”[[8]](#footnote-8) и что нецентрализация этого не допускает, так как обеспечивается договором, достаточно упрощенно объясняет указанные процессы и возможности центра. Склонность центра к “децентрализации”, и особенно централизации властеотношений, - достаточно сложный процесс. Такое вольное варьирование этого процесса, о котором говорит Д. Елазар, возможно в условиях тоталитарной или авторитарной системы. В СССР так и делалось, и никакой договор, на основе которого был образован Союз ССР, не был помехой подобным действиям Центра. Но такое крайне сложно или почти невозможно осуществить в условиях таких демократических федераций, как США, ФРГ, Швейцария и др.

Традиционно существуют следующие классификации типов федераций.

1-ая классификация – с учетом порядка образования федеральные государства подразделяются на договорные (на основе федерального договора – СССР, РФ) и конституционные (возникают на основе Конституции - Чехословакия).

На наш взгляд, данная классификация не совсем обоснована. Договорная федерация – это и есть союзная федерация, возникающая на основе договора между самостоятельными политическими или территориальными образованиями, получающая законодательное закрепление в конституции единого федеративного государства и по своей природе являющаяся конституционной союзной федерацией. Договорной федерации, без ее оформления конституцией в союзную федерацию, в основе образования которой лежал договор, не существует в мировой практике. Договорная федерация без ее трансформирования путем конституционного оформления в единое государство - это уже не федерация, а конфедерация со всеми вытекающими политико-правовыми последствиями.

2-ая классификация – с учетом права наций на самоопределение федерации подразделяются на союзные (СССР, есть право выхода субъекта из состава федерации) и автономные (РСФСР, право выхода субъекта из состава федерации не предусматривается).

3-я классификация – в зависимости от принципа построения (формирования) федерации подразделяются на национально-территориальные (с учетом национального принципа, национального состава населения – СССР, ЧССР, СФРЮ) и территориальные (на основе территориального принципа без учета национального состава населения – США, нет национализма). Национально-территориальные федерации построены на основе территориального и национального принципа – современная РФ.

4-ая классификация - с учетом правового положения субъектов федерации, отсюда все федерации подразделяются на симметричные и асимметричные. Симметричные - это федерации, состоящие из равноправных и одно-порядковых субъектов - Аргентина. Асимметричные подразделяются на три вида (типа). К первому виду относятся федерации, в состав которых помимо субъектов входят и другие территориальные образования, которые субъектами не являются, но имеют определенное правовое положение (федеральный округ, федеральные территории - США). Ко второму виду относятся федерации, состоящие из разно-порядковых субъектов. Правовое положение этих субъектов также различается - Россия. 3-я разновидность – это федерации, состоящие из одно-порядковых, но не равноправных субъектов -ФРГ.

На современном этапе в мировой практике более значимым является именно вопрос о разделении типов федерации на симметричные и асимметричные. Каков критерий подобного разграничения? Прежде всего следует отметить, что ни одна федерация в своем конституционном статусе не может признать асимметрию конституционного статуса субъектов федерации. В мировой практике федерализма не было ни одного случая, чтобы конституция федерации не устанавливала критерий равноправия субъектов федерации, т. е. равенства конституционного статуса составляющих субъектов. Однако равноправный конституционный статус субъектов федерации нельзя смешивать с тем или иным объемом полномочий субъектов. В силу экономического положения, природных ресурсов и транспортно-энергетических магистралей, объема производства и т. п., одни субъекты федерации объективно связаны с более широким полем деятельности и реализацией функций, требующих большего объема полномочий, чем у других. Однако более широкий или менее широкий круг полномочий объективно связан не с равноправным конституционным статусом субъекта федерации, а с более объемным или менее объемным полем деятельности государственных органов и органов местного самоуправления данного субъекта федерации. Такая “асимметричность” полномочий не может доминировать над “симметричностью” конституционного статуса субъектов федерации, не может нарушить их конституционного равноправия как главного принципа федерализма.

В отечественной литературе вопрос об “асимметричности” или “симметричности” федеративных государств, на наш взгляд, несколько преувеличивается: критерии их определения достаточно различны. Абсолютизация различий приводит к тому, что этому критерию придается статус типа федерации. И.А. Умнова, например, основываясь на этом критерии, выделяет “три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии”[[9]](#footnote-9), – а по способу образования определяет “два типа” федеративных государств: союзное и децентрализованное[[10]](#footnote-10), еще “два типа” федерализма - централизованный и нецентрализованный с точки зрения характера отношений в системе разделения государственной власти, “два типа” федерализма – дуалистический и кооперативный, и др.

В.Е. Чиркин также особо выделяет симметричные и асимметричные виды федерализма, при этом, считая, что современные федерации, как правило, являются “асимметричными”, он конструирует следующие субмодели асимметричного федерализма: структурно асимметричная федерация (в которой, кроме субъектов, есть и несубъекты – федеральные территории, асациированные образования и т.п.); федерация, в которой присутствуют только субъекты, но они неодинаковы; федерация со скрытой “асимметрией”, в которой состоят однопорядковые субъекты (Германия, Швейцария, Австрия), но они имеют неодинаковое представительство в верхней палате[[11]](#footnote-11). Возникает вопрос, насколько значимо для теории и практики современного федерализма выделение по тем или иным критериям такого многообразия моделей федерализма, которые, в сущности, дробят понятие федеративного государства, вносят в нее путаницу. Вопрос этот тем более актуален, что названные и другие авторы отмечают, что различия между многими этими моделями достаточны условны.

В современной юридической литературе рассматривается в качестве значимых видов также дуалистический и кооперативный федерализм[[12]](#footnote-12). О дуалистическом федерализме мы говорили выше. Здесь лишь отметим, что основная идея этой концепции, получившей мировое признание в США, заключается в принципе максимального равновесия между федерацией и ее субъектами и невмешательства в дела друг друга; эта идея не выдержала экзамена в практической политике. По мере развития централистских начал и усиления федерального центра реальная жизнь все дальше отходила от идей, заложенных в дуалистической конституции, отраженной в известной мере и в самой Конституции США.

На наш взгляд, сегодня говорить всерьез о дуалистическом характере федерализма в США мы имеем мало оснований. Суть “кооперативного” федерализма, как его объясняет П. Пернталер, “это не только разграничение компетенций и полномочий между общефедеральными органами и членами федерации, но и кооперация усилий, и интеграция в ведении общегосударственных дел”. Западногерманский юрист О. Киминних считает, что кооперативный федерализм “относится к институционно оформленному сотрудничеству федерации и земель, а также земель между собой. В широком смысле слова оно охватывает всю их деятельность, урегулированную позитивным правом”[[13]](#footnote-13). По свидетельству О. Киминниха, другой германский автор, Г. Хессе, “определил кооперативный федерализм как общую форму более совершенного сотрудничества между федерацией, землями и общинами”. Указанные и другие подобные определения “неопозитивного федерализма” не представляют собой нечто качественно новое, которое затрагивало бы суть, юридическую природу федерализма. В концепциях кооперативного и дуалистического федерализма, например, аккумулированы некоторые универсальные принципы должного состояния федерации, о котором в той или иной форме говорится в “старых” и “новых” теориях. В юридической литературе выдвигаются и так называемые теории бюджетного федерализма, экономического федерализма. Не вдаваясь в анализ этих теорий, отметим, что в федеративном государстве, как в государстве вообще, существуют области управления, касающиеся различных сфер ее жизнедеятельности – обороны, экономики, финансов, экологии, транспорта и др., которые в современных условиях нуждаются в новых подходах к их совершенствованию, определению приоритетов в той или иной сфере управления этими областями в соответствии с реалиями жизни. Изучение этих подходов способствует правильной ориентации в отдельных сферах управления, их научном и практическом осмыслении. Однако значимость изучения этих сфер развития государственности вовсе не ведет к необходимости обозначения их в названиях применительно к государству.

На наш взгляд, при разработке многообразных современных теорий и идей о федерализме не следует поддаваться соблазну создавать новшества, нужно исходить из исторически сложившегося и апробированного понятия федерации как формы государственного устройства, как целостного суверенного государства с общей конституцией, пользующейся верховенством в правовой системе всей федерации, одной общей территорией, системой федеральных органов государственной власти, общим гражданством и т. п.

3. Преимущества и недостатки федеративного устройства

3.1. Краткий исторический очерк

Анализ мировой истории убедительно демонстрирует существование двух важнейших причин объединения различных государств: внешнеполитическая причина (и, прежде всего, совместная оборона) и экономическая причина. Причем, в процессе исторического развития менялось соотношение этих причин.

Со времен Древней Греции и Римской империи лидирующее место занимала тенденция к созданию сложносоставных государств для объединения военной мощи объединяющихся государств. Данную тенденцию можно проследить и в государствах средневековой Европы (личные и реальные унии Монархов), и в Соединенных Штатах Америки на первом этапе их существования (70-90 е годы XVIII века) и так далее. Причем иногда имела место даже гиперболизация данной цели государственного строительства. Так, одной из наиболее существенных причин распада Римской империи как раз и стал тот факт, что, несмотря на огромную военную мощь данного политического образования, не удалось обеспечить должного уровня административно-хозяйственного единства всего государства в целом. Значительные же различия и даже барьеры на пути хозяйственных связей и систем управления различных частей (провинций) Римской империи и привели к развалу данного государства.

Пожалуй впервые необходимость создания сложного государства для обеспечения экономического единства и, как следствие, экономического развития была в полной мере осознана в Северной Америке. При принятии декларации независимости Америки, равно как и при учреждении Североамериканской конфедерации на Континентальном Конгрессе в 1777 году основной задачей, потребовавшей объединения тринадцати штатов было именно военное сотрудничество в рамках общей борьбы за независимость от Великобритании. Однако заключение мирного договора с Великобританией в 1785 году означало достижение данной цели, а последовавшее политическое развитие продемонстрировало ограниченность Конфедерации и неспособность ее решать важнейшие общегосударственные проблемы. Именно этим была обусловлена Разработка новой Конституции США 1787 года, которая было призвана в первую очередь реформировать федеративную систему США, приспособив ее для решения не только внешнеполитических, но и иных задач.

В выпущенном в 1787-1788 годах цикле статей в защиту новой Конституции видные политики Америки того времени – Александр Гамильтон, Джеймс Мэдисон и Джон Джей - попытались ответить на вопрос о том, зачем вообще нужна федерация и чем она лучше внешнеполитического союза независимых государств[[14]](#footnote-14). Причем анализу подверглись не только внешние, но и внутренние функции единого государства. В восьмидесяти пяти статьях, объединенных позже единым названием “Федералист” указанные авторы отстаивали необходимость более прочного объединения, чем существовавшая в то время конфедерация государств, ссылаясь на следующие основные причины такого объединения:

1. Необходимость эффективной обороны как от колониальных держав Европы, так и от индейцев;

2. Выработки единой внешней политики во взаимоотношениях с Европейскими державами и с колониальными государствами Северной Америки;

3. Упрощение налоговой и таможенной системы вплоть до создания единого налогового и таможенного пространства;

4. Проведение единой тарифной и акцизной политики для стимулирования необходимых секторов производства и потребления;

5. Создание общефедеральных резервов для обеспечения возможности перераспределения доходов и расходов между штатами для придания стабильности всей финансовой системе в целом;

6. Возможность эффективного подавления местного криминалитета силами единого государства;

7. Упрощение системы управления, уменьшение бюрократического аппарата.

Достижение указанных целей, по мнению авторов “Федералиста” невозможно без создания прочного объединения государств (states), которое могло бы силой своей собственной власти обеспечить проведение единой государственной политики, Причем они прямо указывали на невозможность проведения эффективной единой политики в исключительно договорном объединении государств, основанном на принципе консенсуса всех членов этого союза. Единое государство должно не просто защищать общий интерес и артикулировать общую волю, но и проводить эту волю в жизнь воле отдельных государств-участников, в том числе и насильственно.

3.2. Причины образования федераций

В ходе дальнейшего исторического развития человеческого общества экономические причины из мотивов, дополняющих внешнеполитические предпосылки объединения государств, превратились в равноправные с ними, а затеем и в лидирующие. Так, Н.А. Михалева подчеркивает, что “федерация предполагает стремление ее субъектов к государственно-политическому и социально-экономическому единению при сохранении значительной доли своей самостоятельности”[[15]](#footnote-15). А авторы энциклопедического словаря прямо указывают, что “в социально-экономическом отношении принципы федерализма могут быть реализованы только на основе развития внутреннего рынка страны, который стягивает единым обручем все материальные потенции субъектов федерации для удовлетворения всей массы потребностей данного государства и для международной экономической экспансии, а также протекционистской направленности внешнеэкономической политики федеративного центра, создания им условий для развития национального производственного потенциала”[[16]](#footnote-16). Не случайно, политическое объединение государств Европы выросло из их экономической интеграции.

В то же время, развитие технологий вооружения, с одной стороны, и процессы глобализации экономики, с другой, привели к концу двадцатого века к тому, что даже обеспечение безопасности государства все более превращается из вопроса военно-политического характера в чисто экономическую проблему.

Таким образом, политическое единение различных государств проистекает из естественных тенденций укрепления государственной власти, усиления экономического, военного и политического потенциала общества. В свое время образование почти всех классических западных федераций представляло собой процесс перехода от менее централизованных или даже независимых государств к более централизованным, что отнюдь не исключало использования принципа федерализма в их организации.

Однако данный тезис вызывает вполне логичный вопрос. Если более централизованное государство означает его большую эффективность в реализации собственных функций, то, значит, унитарное государство еще более эффективно, чем федеративное, и федерализация в исторической перспективе может рассматриваться как шаг на пути к полной унитаризации государств? Иными словами, если федерация хороша своим единством, то не означает ли это, что унитарное государство отличается большей степенью политического единства, а значит еще лучше?

Мы полагаем, что на этот вопрос не может быть дан положительный ответ. Наличие единого централизованного государства не означает, что его организация обязательно должна быть ограничена унитарной формой, поскольку федеративная форма не противоречит возможности централизации государственной власти. Большинство классических федераций – США, Германия – обладают высокой степенью централизации, что едва ли можно оценивать в качестве тенденции “укрепления унитарных устоев государства”[[17]](#footnote-17).

3.3. Степень централизации власти в унитарном и федеративном государстве

Степень централизации государства определяется объемом и содержанием полномочий, преданных для решения центральной власти или местным властям. При этом разная степень централизации может наблюдаться как в федеративных, так и в унитарных государствах. Понимание федерации как менее централизованного государства по отношению к унитарному представляется значительным упрощением проблемы. В этом смысле интересными представляются выводы дореволюционного ученого А.С. Ященко, полагавшего, что для федерации как особой формы государственного устройства характерен только “способ организации правительственных властей”, вопросы же о том, какие права принадлежат властям субъектов РФ, а какие - общефедеральной власти, сущности федеративного государства не касается[[18]](#footnote-18).

Действительно, разграничение полномочий на местные и общегосударственные проводится в абсолютно любом государстве. Это есть не следствие принципа федерализма, а способ организации управления в масштабах государства, при котором часть вопросов должна решаться на общегосударственном уровне, а часть вопросов удобней решать в локальных сообществах. А.Гамильтон, Д.Мэдисон и Дж.Джей в “Федералисте” высказывали точку зрения, что федеральному правительству просто невыгодно заниматься вопросами “мелких краж и заборов”, что децентрализация полномочий продиктована самой сущностью осуществления государственной власти[[19]](#footnote-19).

Но это же утверждение в полной мере относится и к унитарному государству. А значит, создание унитарного государства вместо федерации вовсе не обязательно приводит к большей централизации власти. Пример федеративного США и унитарной Испании являются ярким подтверждением данного тезиса. Поэтому достаточно дискуссионной представляется характеристика федерализма как “структурно оформленной дисперсии полномочий между различными государственными органами – своего рода властными центрами”[[20]](#footnote-20). Дисперсия полномочий наблюдается и в унитарном государстве, причем не только по вертикали, но и по горизонтали – между органами законодательной, исполнительной и судебной власти. В случае же с федерацией логичней говорить не о дисперсии полномочий, а о структурно оформленном союзе независимых властных центров разного территориального уровня.

Иной аргумент, доказывающий самостоятельную ценность федеративного государства, становится очевидным при рассмотрении ее с позиции исторической перспективы. В этой связи в литературе достаточно часто встречается точка зрения о том, что конфедерация имеет тяготение перейти в федеральное государство, а последнее — в унитарное государство.

“Федерализм как компромисс, как переходная форма не может быть политическим идеалом; идеал — унитарное государство”, - полагают Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян[[21]](#footnote-21). Однако данная схема является не только не абсолютной, но даже весьма редкой. Унитарное государство — это самостоятельная форма, которая отнюдь не служит обязательным результатом преобразования из федеративной формы. Более того, такие случаи чрезвычайно редки.

3.4. Вопрос об устойчивости федеративных государств

Между тем, традиции рассмотрения федерации как временной, переходной формы на пути построения действительно единого государства во многом были свойственны всей советской науке Конституционного права. Но данное положение, включенное первоначально в Программу большевистской партии (в 1919 году), в последующие редакции Программы КПСС не входило. Однако парадокс здесь состоял в том, что, исключив это положение из своей Программы, официально выступая за всемерное использование возможностей, заложенных в принципе федерализма, КПСС фактически привела страну к “полному политическому единству”, то есть к унитаризму.

Выбор большевиками федеративной формы организации российского, а затем и советского государства был продиктован исключительно одним соображением – невозможностью сохранения России как унитарного государства. В условиях, когда создание федерации является единственным средством сохранения единого государства, такая форма становится предпочтительнее унитаризма, обреченного на кризис. Известно, что за последние двадцать лет в Италии уже несколько раз возникала инициатива проведения референдума о преобразовании государства в федерацию. И хотя указанный референдум так и не был проведен, причины такой инициативы невозможны - внутриполитические трудности, которые испытывает Италия в рамках унитарного государства.

Что же касается конфедерации, то она действительно выступала в качестве переходной формы, которую последовательно прошли США (с 1776 года по 1787 год), Швейцария (с 1815 года по 1848 год), Германия (с 1815 года по 1864 год) и некоторые другие страны. Конфедерация в этих странах проявила себя временным, неустойчивым союзом, созданным на основе преобладания сильных государств над более слабыми (показательно в этом плане положение Пруссии в Германском союзе), объединяемым зачастую насильственным путем, в процессе преодоления сопротивления тех государств, которые не хотели объединения (победа Северо-Американских штатов над Южными в гражданской войне; борьба прогрессивных сил в Швейцарии против Зондербунда — особого союза семи католических кантонов, стремившихся к отделению).

Если говорить наиболее обобщенно, то причины преобразования конфедерации в федеративное государство сводятся, во-первых, к необходимости учреждения сильной власти, поскольку условия ее развития противоречат тому положению, когда центральная власть ничего не значит для субъектов конфедерации; вместо нескольких параллельно существующих суверенных властей в федерации имеется лишь одна суверенная власть — общегосударственная, но образуемая особым образом, специфическим именно для данной политической формы[[22]](#footnote-22). Во-вторых, причина состоит в необходимости создания централизованного государства, способного преодолеть раздробленность отдельных частей и обеспечить политическое единство, исключающее “парад суверенитетов”. Отцы-основатели американской конституции специально обращали внимание на то, что нужно остерегаться как самой немыслимой утопии, самого опрометчивого из всех начинаний дробления страны на части под предлогом сохранения нашей свободы и содействия нашему счастью. К тому же этим целям отнюдь не противоречат “попытки создать большую республику”[[23]](#footnote-23). Наконец, в-третьих, создание федерации определяется необходимостью образования единого экономического пространства, в пределах которого будет преодолен замкнутый характер хозяйства отдельных субъектов, не могущих в силу этого включиться в расширенное воспроизводство в масштабе всей страны.

Таким образом, преобразование конфедерации в федерацию служит проявлением мирового интеграционного процесса. Еще А.С. Ященко писал, что федерализм есть выражение политической интеграции человеческих обществ, одно из политических средств достижения истинно органического единства[[24]](#footnote-24). Конфедерация — лишь этап, первая стадия на пути этого единства. Она представляет собой союз одних правительств а не народов соответствующих государств, а потому не дает никаких гарантий устойчивости и действенности своей политики[[25]](#footnote-25). Строго говоря, конфедерация — не единое союзное государство, а союз независимых государств, заключивших договор для осуществления общих целей и задач. Государства в этом союзе не утрачивают своей независимости и суверенитета, они располагают правами нуллификации и сецессии Все это обусловливает стремление наделить центральную власть независимостью от власти субъектов, придать ей необходимые права по обеспечению союзного законодательства и союзной политики, то есть преобразовать слабый и аморфный союз в федеративное государство.

Значительным своеобразием в этом отношении характеризовался процесс образования советской федерации. По мнению советских исследователей, объединительное движение народов России за образование Союза ССР началось непосредственно со стадии становления и развития федеративных отношений между РСФСР и другими независимыми республиками, минуя стадию конфедерации[[26]](#footnote-26).

Однако это точка зрения не была единственной. Еще в 20-е годы в юридической литературе был высказан взгляд, согласно которому до образования СССР существовала своеобразная конфедерация независимых республик[[27]](#footnote-27). Сторонники этого взгляда распространяли на отношения республик все те юридические признаки, которые были характерны для процесса создания классических западных федераций. В дальнейшем проблема образования “чего-то вроде конфедеративного союза как переходной формы к более тесным союзным отношениям” республик на этапе их военного союза, закрепленного Декретом ВЦИК от 1 июня 1919 года, а затем — военно-хозяйственного союза, определяемого союзными рабоче-крестьянскими договорами между РСФСР и другими республиками, была поднята А.И. Лепешкиным и некоторыми другими авторами[[28]](#footnote-28).

Указанные процессы в побудили некоторых авторов говорить о цикличности форм государственного устройства, о неизбежности преобразования одних из них в другие. Так, М.Н. Марченко пишет: “Любое федеративное, равно как и унитарное государство имеет свое начало – период зарождения и становления, свой апогей – период наивысшего развития и расцвета, и, соответственно, период увядания и заката, свой конец. Так было, например, с федеративным устройством советского государства – СССР. Так происходит с федерацией Югославией, … и неизбежно в будущем с ныне процветающими федерациями США, Канады и других промышленно развитых стран”[[29]](#footnote-29).

Характерно, что автор патриотично не включил Российскую Федерацию в число “обреченных” государств. Между тем, такие исторические пророчества вызывают значительный скепсис. Для преобразования форм государственного устройства должны наличествовать соответствующие юридические и политические причины. Однако политическая конъюнктура скорее подчиняется сложным системам случайных факторов и вряд ли может быть объяснена и тем более предсказана на основе формально-юридических причин. Без анализа же таких причин выводы о цикличности форм государственного устройства превращаются в подобие схоластического философского утверждения о том, что “все сущее бренно”.

Юридическая же практика показывает возможность существования как устойчивых, по крайней мере в течении нескольких столетий федераций (например, США, Швейцария), так и государств, изменивших свою форму государственного устройства несколько раз в течении последнего века (Чехословакия, Россия). Вряд ли такое различие может быть внятно объяснено тем, что время одних “уже подошло”, а других – нет. А если такое различие опирается на конкретные политико-юридические причины, то значит их можно проанализировать и ответить на вопрос о том, в чем заключается разница между различными федеративными государствами и какие правовые факторы способствуют их стабильности, а какие – наоборот. Ограничимся выводом о том, что федерация, как и унитарное государство, может быть и бывает вполне устойчивым государством. Неизбежная же цикличность смен конфедеративно-федеративно-унитарных форм политико-территориальной организации представляется некоторой исторической натяжкой.

3.5. Демократичность федеративной формы государственного устройства

Устойчивость федерации как формы государственного устройства во многом основывается на особом характере устройства общефедерального правительства, в котором воплощены как представительство населения, так и представительство субъектов федерации. В этой связи можно сказать, что федерация является по своей природе более демократическим образованием, чем унитарное государство. Известное утверждение гласит даже, что федерация есть демократия в территориальном аспекте ее выражения.

Л.М. Карапетян полагает, что “федерация как структура, созданная однопорядковыми в смысле их равноправия образованиями, более, чем унитарное государство, способна противостоять тоталитаристским тенденциям, нередко свойственным органам центральной власти любого государства. Унитарное же государство лишено таких противовесов центру, какие имеет федерация в лице ее составных частей. При этом также нужно учитывать, что в федеративном государстве органы, имеющие право принимать решения и издавать законодательные акты, как правило, больше зависят от воли населения, чем соответствующие органы унитарного государства”[[30]](#footnote-30).

Демократичность федеративной формы государственного устройства отмечает и многие иные авторы[[31]](#footnote-31). А Р. Натан и Э. Хоффманн раскрывают демократический потенциал федерации через пять основных целей федерализма: примирение единства и разнообразия; защита от тирании центрального правительства; создание условий для участия населения в политическом процессе на нескольких уровнях власти; повышение эффективности центрального правительства через региональную конкуренцию; стимулирование новаторских идей в региональных правительствах[[32]](#footnote-32).

Конечно же, не следует преувеличивать демократический потенциал федерализма. Демократические политические режимы вполне существуют и в унитарных государствах – Франции, Великобритании, Дании, Швеции. С другой стороны, ряд федераций – Индия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан – могут быть причислены к странам развитой демократии лишь с достаточной степенью условности. Однако сама тенденция налицо: федеративные государства в любом случае основаны на принципе согласия, на консенсусе общегосударственной и региональных политических элит, а значит не могут превратиться в централизованную диктатуру не потеряв своего федеративного характера. Данное следствие принципа федерализма конечно же не означает автоматического возникновения развитой системы народовластия, но, по крайней мере, служит надежной гарантией от крайних форм тоталитаризма.

На это свойство федерализма обращает внимание и А.С. Маныкин: “федеральная структура, во-первых, как правило, способствует выработке консенсуса в решении спорных проблем, а во-вторых, - благодаря ей у конфликтующих сторон имеются шансы легитимным путем отстаивать свои позиции… Это качество государства, основанного на федеративных принципах, несомненно повышает его эффективность, увеличивает социальную стабильность, снижает уровень конфликтного потенциала, присутствующего в обществе”[[33]](#footnote-33). Причем, И.А. Умнова полагает, что демократизация государственно-властных отношений особенно свойственна современным федерациям[[34]](#footnote-34).

Наконец, в литературе обращается внимание на еще оно важное свойство любого федеративного государства – а именно бόльшая эффективность самих властных структур в федеративном государстве, большая приближенность их к населению, что должно способствовать уменьшению слоя бюрократии. Разветвленная структура государственной власти в федеративных государствах вкупе с присущим развитому гражданскому обществу многочисленными общественными организмами, стимулирует, по мнению ряда авторов, общественную активность населения, что создает определенные препятствия на пути усиления влияния бюрократии[[35]](#footnote-35).

Однако такие выводы представляются достаточно дискуссионными. Вряд ли существуют однозначные аргументы, свидетельствующие о том, что федеративная форма государственного устройства позволяет значительно сократить бюрократический аппарат по сравнению с унитарным, Как было уже отмечено, двух и более уровневая организация государственной власти свойственна отнюдь не только федеративным государствам, но и практически любому унитарному государству. Отличия унитарной и федеративной форм государственного устройства здесь проводятся не по факту наличия региональных органов власти, а по их природе, политической функции, порядку формирования и так далее.

Более того, при прочих равных условиях федеративные государства даже более, по нашему мнению, склонны к увеличению бюрократического аппарата. Происходит это по двум причинам, Во-первых, если в унитарных государствах создание региональных органов власти преследует прежде всего функциональную цель – рассредоточение полномочий, то органы власти субъектов федерации несут и политическую нагрузку – представление субъекта как относительно самостоятельного политического образования, что вызывает необходимость создания дополнительных властных структур. Во-вторых, практически в каждом федеративном государстве на уровне субъектов существуют и отдельные общефедеральные органы власти, На них лежат функции реализации некоторых исключительных полномочий федерации и контроль за конституционностью и законностью осуществления государственной власти субъектов федерации.

Конечно, бесконтрольная централизованная власть в унитарном государстве еще больше свойственна к обюрокрачиванию. Однако нам представляется, что факторами, оказывающими решающее влияние на уровень бюрократии в государстве оказывается не форма государственного устройства, а высокий уровень правосознания, политико-правовой культуры в обществе, эффективность работы правоохранительных органов, наличие устойчивых демократических традиций, наконец, упомянутый выше “высокий уровень развития гражданского общества”. Однако вряд ли можно всерьез утверждать, что федерация подразумевает наличие всех указанных факторов.

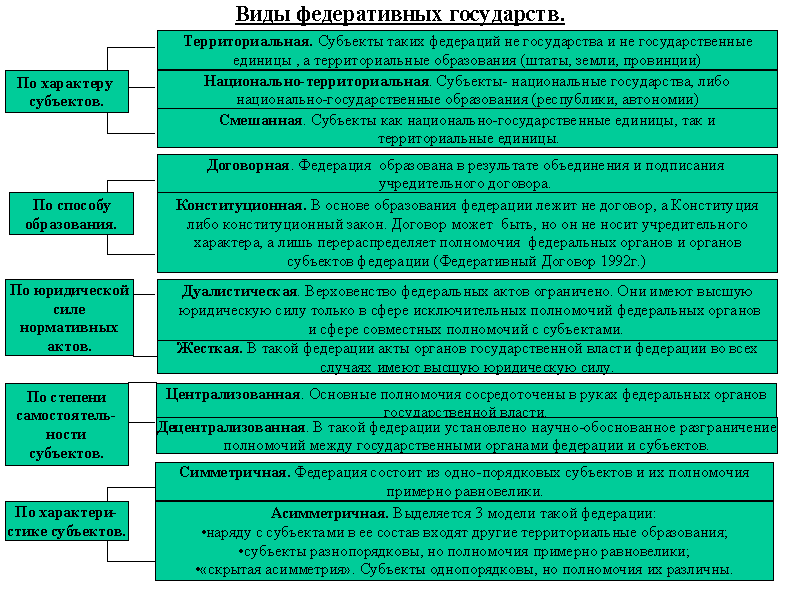
Заключение

В большинстве случаев федерация выступает как историческая форма консолидации государств, преследующая своей целью повышение их экономической и политической эффективности и отличающаяся, с одной стороны, большей гибкостью, демократичностью, а с другой, большим элементом нестабильности, повышенной конфликтностью внутриполитических отношений. Вопрос о том, насколько оправданно использование федеративной формы государственного устройства в конкретном случае надлежит решать с учетом множества факторов, важнейшим из которых являются политико-правовые традиции, размер территории (то есть, актуальность территориальной децентрализации полномочий) и степень гомогенности общества. В тех случаях, когда данные факторы позволяют использовать унитарную форму государственного устройства (небольшой размер территории, высокая степень экономической и демографической однородности), она представляется более предпочтительной. Однако при иных обстоятельствах федеративная форма государственного устройства может оказаться принципиальным, а возможно и единственным условием сохранения государственного единства, и в этом случае создание федерации будет предпочтительнее искусственного конструирования унитарного государства.

Список литературы

1. Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1999. № 5.
2. Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. М., 1954.
3. Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. М., 1996.
4. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
5. Киминих О. Федеративное государство//Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994.
6. Коваленко А.И. Теория государства и права. М., 1997.
7. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для ВУЗов под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999.
8. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. 2. М., 1962.
9. Марченко М.Н. Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник МГУ. Серия 11. М., 1993.
10. Палиенко Н.И. Конфедерации, федерации и союз социалистических советских республик. Одесса, 1923.
11. Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии//Государство и право. 1994. № 3
12. Проблемы суверенитета в Российской Федерации, М., 1994. Стр. 106.
13. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
14. Федерализм: энциклопедический словарь. М., 2000.
15. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000.
16. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
17. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ//Государство и право. 1994. № 8 – 9.
18. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов //Государство и право. 1995.№3.
19. Ященко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории государства. СпБ, 1999.

Приложение



1. Коваленко А.И. Теория государства и права. М., 1997. С. 45. [↑](#footnote-ref-1)
2. Карапетян Л.М.Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 16. [↑](#footnote-ref-2)
3. Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. М., 1996. С. 28. [↑](#footnote-ref-3)
4. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 12. [↑](#footnote-ref-4)
5. Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы//Политические исследования. 1999. № 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Умнова И.А. Указ. соч. С. 13. [↑](#footnote-ref-6)
7. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 19. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. С. 30. [↑](#footnote-ref-8)
9. Умнова И.А. Указ. соч. С. 39. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 29. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ//Государство и право. 1994. № 8 – 9. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 21 – 27. [↑](#footnote-ref-11)
12. Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии//Государство и право. 1994. № 3 [↑](#footnote-ref-12)
13. Киминих О. Федеративное государство//Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 82 – 83. [↑](#footnote-ref-13)
14. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000. [↑](#footnote-ref-14)
15. Проблемы суверенитета в Российской Федерации, М., 1994. Стр. 106. [↑](#footnote-ref-15)
16. Федерализм: энциклопедический словарь. М., 2000. Стр. 245 [↑](#footnote-ref-16)
17. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов //Государство и право. 1995.№3.С.4. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ященко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории государства. СпБ, 1999. [↑](#footnote-ref-18)
19. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000. [↑](#footnote-ref-19)
20. Федерализм: теория и история развития. Под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2000. Стр. 17 [↑](#footnote-ref-20)
21. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов //Государство и право. 1995.№3. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Ященко А.С. Указ. соч.. С. 370. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. С. 108 [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Ященко А.С. Указ. соч. С. 387. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Там же. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Ронин С.Л. К истории Конституции СССР 1924 года. М.-Л., 1949. С. 60; Чистяков О.И. Взаимоотношения советских республик до образования СССР. М., 1955. С. 136-137; Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. М., 1954. С. 79; Он же. СССР — федеративное государство. М., 1967. С. 115-118; и др [↑](#footnote-ref-26)
27. Палиенко Н.И. Конфедерации, федерации и союз социалистических советских республик. Одесса, 1923. С. 3. [↑](#footnote-ref-27)
28. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. 2. М., 1962. С. 56-58. [↑](#footnote-ref-28)
29. Федерализм: теория и история развития. Под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2000. Стр. 7 [↑](#footnote-ref-29)
30. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.,2001. Стр. 4-5. [↑](#footnote-ref-30)
31. Марченко М.Н. . Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник МГУ. Серия 11 - Право. 1993. №1. [↑](#footnote-ref-31)
32. Натан Р., Хоффманн Э. современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1991. №4. [↑](#footnote-ref-32)
33. Федерализм: теория и история развития. Под ред. проф. М.Н. Марченко М.2000. Стр. 74-75 [↑](#footnote-ref-33)
34. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. Стр. 15 [↑](#footnote-ref-34)
35. Федерализм: теория и история развития. Под ред. проф. М.Н. Марченко М.2000. Стр. 75. [↑](#footnote-ref-35)