

УДК – 342  
ББК – 67.400

**ЧИХЛАДЗЕ Леван Теймуразович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой муниципального права  
Российского университета дружбы народов  
Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

**ГАГЛОЕВ Давид Владимирович,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права  
и конституционного судопроизводства  
Российского университета дружбы народов  
Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

## РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В XXI ВЕКЕ – КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ДИНАМИКА

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению ключевых особенностей федеративной модели территориального устройства путем анализа основных тенденций его становления и развития. Авторскому вниманию подвергаются модели взаимоотношений между федеральным центром и субъектами с точки зрения историко-правовой природы их происхождения.

**Ключевые слова:** федерализм, республика, государство и право, суверенитет, правовая система.

**CHIKHLADZE Levan Teymurazovich,**  
doctor of jurisprudence, professor, head of the department of the municipal right  
Russian Peoples' Friendship University Moscow, Miklukho-Maclay St., 6

**GAGLOYEV David Vladimirovich,**  
Candidate of Law Sciences, associate professor of constitutional right  
and constitutional legal proceedings Russian Peoples' Friendship University  
Moscow, Miklukho-Maclay St., 6

## EVOLUTION OF FEDERALISM IN THE XXI CENTURY – CONSTITUTIONAL AND LEGAL DYNAMICS

**Summary.** The article is devoted to the identification of the key features of a federal territorial structure model by analyzing the major trends of its formation and development. The author's attention are subject to model the relationship between the federal center and the subjects from the point of view of historical and legal nature of their origin.

**Keywords:** federalism, republic, state and law, the sovereignty, the legal system.

**В** условиях постоянных преобразований основ государства и права на современном этапе не вызывает сомнений вопрос об актуальности и целесообразности обращения к традициям становления и нормативного регулирования форм государства в целом и важнейших аспектов территориального устройства в частности. В этих условиях важной задачей современного ученого-государ-

ствоведа, использующего сравнительно-правовую методологию исследования в качестве базовой, представляется выявление ключевых особенностей соответствующих явлений, а также анализ практического влияния на эволюцию основ государственного строя с точки зрения обстоятельств их возникновения, теоретического осмысления и нормативного регулирования.

Актуальность обращения к фундаментальным принципам федерализма определяется, помимо прочего, развитием идеи об эволюции модели территориального устройства в целом. Характерной особенностью при этом видится неоднозначность выводов и научных позиций в рассматриваемой проблематике. С одной стороны, федерация, будучи сложной многоуровневой формой административного устройства, совокупностью разнородных территориальных единиц, на современном этапе представляет собой некое подобие государственной архаики. Объясняется этот тезис существовавшей ранее необходимостью в поиске совместного (в рамках единого государства) компромиссного способа для существования разных этнорелигиозных (преимущественно) групп.

Окончательно оформившийся в XX в. распад колониальной системы, окончание второй мировой войны, а также принятие ключевых нормативных актов наднационального характера, установивших базовые основы международного публичного права в послевоенном мире, – все это привело к планомерному распаду сложных федераций, таких, как Советский Союз, Чехословакия и Югославия (с шестипалатным парламентом в качестве высшего представительного органа государственной власти), а также ряда других. Указанные выше события привели к многократному увеличению количества государств в целом на политической карте мира. Дополнительный импульс обозначенным событиям придали такие явления нового века, как глобализм, мультикультурализм и стремительное развитие средств сообщения и коммуникаций.

С другой стороны, федерация как явление может рассматриваться исследователями в качестве высшей стадии эволюции форм территориального устройства, представляющей собой незаменимую модель консенсуса во взаимоотношениях (по горизонтали и вертикали) между составными частями страны и центральными органами публичной власти. Незаменимость федерации в указанном аспекте обуславливается тем, что подобная форма государственного устройства характерна преимущественно для государств с мультинациональным и конфессиональным составом,

предоставление центральными органами периферийным высокой степени политической самостоятельности (вплоть до признания права сепарации) зачастую становится единственным способом существования децентрализованной федерации в качестве единого государства с «тлеющими» признаками национального сепаратизма.

Таким образом, на современном этапе федерацию можно определить как форму территориального устройства, при которой составными частями (субъектами) являются сложные государствовподобные административные образования со своей системой законодательства и собственной системой органов государственной публичной власти.

Несмотря на то что основы федеративного устройства в Российском государстве были заложены в «советский» период его истории, идеи построения децентрализованного государства, во многом актуальные и сегодня, существовали за десятки лет до известных революционных событий 1917 г., связанных с изменением формы государственного правления.

О необходимости построения в России федерации говорил известный дореволюционный общественный деятель начала XIX в., лидер «северного движения» декабристов Н.М. Муравьев. В своем конституционном проекте «Русская Правда» 1825 г. он провозглашал идеи целесообразности построения в Российской империи федерации с четырнадцатью Державами и двумя Областями (автономиями) при условии соответствующего укрупнения их территории. При этом для естественного развития экономических взаимоотношений между составными частями страны предлагалось расположить субъекты вблизи крупных водных артерий.

Помимо прочего, федеративная модель территориального устройства в проекте Н.М. Муравьева, предусматривавшая необходимость переноса столицы в Нижний Новгород, имела цель более эффективно административного управления империей ввиду существовавших в то время средств сообщения.

Конституционные проекты Н.М. Муравьева, так и не воплотившиеся в жизнь, заложили, тем не менее, теоретические предпосылки для изучения федерализма как явления, а также ряд характерных для нашей страны принципов, остающихся, как уже отмечалось, актуальными для современной России. При этом думается, что фундаментом подобной модели для декабристов мог являться учет исторического опыта развития Российского государства в качестве прообраза «квазифедерации» с децентрализованным способом построения многоуровневой публичной власти в «домперский» (княжеский) период своей истории.

Идеями федеративного устройства, основанными на качественно новых принципах взаимоотношений между составными частями государства, отечественные общественные деятели начала XIX в. вдохновлялись, изучая американский опыт его построения. Американский федерализм возник более 200 лет назад. Несмотря на относительную стабильность в вопросах государства и права, федерализм как явление прошел через определенный эволюционный путь, связанный с развитием статуса и правового функционала органов публичной власти разных уровней. При этом неизменными основами территориального устройства страны, основанной в 1776 г. на децентрализованных началах «корпоративного федерализма», или «федерализма снизу», была необходимость создания «более совершенного союза» между 13 североамериканскими колониями. Особенностью американской модели федерации стало то, что инициатива построения федеративного государства принадлежала не центральным органам публичной власти, а делегированным представителям самих штатов (государств). Этот факт образует характерное отличие американской федерации от модели территориального устройства, созданной политической номенклатурой на «обломках» Российской империи в 1918 г. В федеративной системе Соединенных Штатов суверенным субъектом является народ, делегирующий определенный объем политических полномочий центральным органам публичной вла-

сти, оставляя за собой значительную часть соответствующих функций.

Весьма оригинально, без характерного для европейской традиции федерализма, закреплена базовый принцип разграничения предметов ведения и полномочий в Конституции США 1787 г. Так, положения 10-й поправки, являющейся составной частью основного закона, предусматривают сохранение за штатами полномочий, которые Конституция не закрепляет за Соединенными Штатами, то есть за федеральным центром.

Исходя из вышеизложенного, можем сделать некоторые очевидные выводы. Во-первых, американские штаты являются не просто административными единицами в рамках децентрализованной модели корпоративного федерализма, а полноправными субъектами конституционно-правовых отношений. Это находит отражение в существенном количестве юридических аспектов, особое место среди которых занимает статус палаты регионов государства – Сената Конгресса США, и том функционале, которым он наделен Конституцией в рамках системы «сдержек и противовесов» по-американски.

Во-вторых, в рамках построения федерации американские штаты обладают функциями принятия важнейших политических решений, делегируя федеральному правительству лишь ряд специфических полномочий, связанных с внешнеполитической деятельностью, функциями обеспечения национальной безопасности и другими, тогда как основные политические вопросы остаются в ведении штатов и решаются в соответствии с конкретными историческими традициями их существования, вплоть до вопросов жизни и смерти, то есть применения смертной казни в качестве меры наказания.

Таким образом, характерной особенностью формирования федеративных взаимоотношений между центром и субъектами в США стала наиболее децентрализованная модель территориального устройства, что, по сути, во многом предопределено историко-правовыми особенностями становления американской государственности, а также традициями англо-амери-

канской системы организации публичной власти на местах, предусматривающей абсолютную автономию территориального образования в решении собственных вопросов политического, кадрового, экономического и социального характера.

Становление и развитие федеративной модели территориального устройства в Российском государстве осуществлялось, как видится, не по существовавшему в рассматриваемый период времени западному образцу, а по собственным представлениям политической элиты эпохи, поскольку федерация в стране с тысячелетней историей централизованного (княжеско-имперского) административного управления была мерой во многом вынужденной.

Стихийно формирующиеся центральные органы власти в стране, находящейся в условиях мировой войны, перешедшей в гражданскую, с учетом собственных представлений вынуждены были создавать государственность нового для себя типа – федеративного, предусматривавшую реинтеграцию бывших составных частей империи в единое государство союзного типа. Нельзя не отметить, что подобное решение органов власти стало переломным моментом генезиса отечественного государства и права «советского» периода, во многом предопределенного итогами революции 1917 г.

Поскольку Российское государство всегда представляло собой особый вид цивилизации, предусматривающий специфическую форму сосуществования народов, не характерную для иных стран, любое изменение территориального устройства являлось национальной проблемой, не решаемой одними лишь политико-правовыми или экономическими мерами.

Крах империи и связанная с ним инерция распада страны усиливалась на протяжении всего 1917 г., что привело к декларированию собственной суверенной государственности политическими элитами Азербайджана, Армении, Грузии, Белоруссии и др. Несмотря на то что серьезных сепаратистских настроений в России дореволюционного периода не существовало, смена власти в Петрограде в октябре 1917 г. активно способствовала процессам дезинтеграции.

Учитывая это, большевики переосмыслили важность национальной политики, основы которой были сформулированы в «Декларации прав народов России» от 2 ноября 1917 г. Этот важнейший документ закрепил фундаментальные принципы государственного устройства постреволюционного периода: равенство и суверенитет народов России, их право на свободу самоопределения вплоть до отделения, свободное развитие этнонациональных меньшинств и другие.

На осколках Российской империи 25 октября 1917 г. было провозглашено новое государство – РСФСР, базовые принципы территориального устройства в котором закреплены «Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа»: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»

Основными задачами правительства в тот период, как подчеркивается в некоторых современных трудах, было обеспечение поддержки советской власти со стороны нерусских народов, вовлечение их в государственное строительство с постепенным усилением центральной власти и объединения республик в союзное государство [1, с. 391].

Наделение полномочиями первых секретарей и глав исполнительных комитетов республиканских органов власти по «принципу титульной нации» и общая тенденция, связанная с национализацией руководящих кадров, стали характерны для советского государства в послевоенный период его истории. По этой причине, а также из-за неэффективного политического руководства Советский Союз, будучи «мягкой федерацией» с правом сецессии союзных республик, прекратил свое существование в декабре 1991 г.

Построение государственности нового типа стало одним из главных условий демократических преобразований «переходного периода» истории России.

Принятие в конце марта 1992 г. федеративного договора и подготовка проекта новой конституции заложили основы для построения федерализма в современный

период истории государства и права, стали стабилизирующим фактором во взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами. Вместе с тем негативные последствия распада СССР привели к процессам отчуждения внутри самой России, которая, даже будучи субъектом Советского Союза, продолжала являться сложным государством с наличием внутренних автономий. Воспользовавшись предложением первого Президента России «брать суверенитета столько, сколько хотите», некоторые бывшие автономии РСФСР провозгласили себя независимыми государствами и самостоятельными субъектами международных отношений при политической, идеологической и экономической поддержке ряда зарубежных государств. При этом указанные субъекты в лице их политической номенклатуры не стали сторонами упоминавшегося ранее федеративного договора. Характерным примером стала вступившая 6 ноября 1992 г. в силу Конституция Татарстана, ст. 61 которой прямо предусматривала конфедеративный характер взаимоотношений с Российской Федерацией: «Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией...»

Указанные события не могли не сказаться на выработке качественно новой формулы взаимоотношений между органами публичной власти различных уровней ее организации. Перед «отцами-основателями» государственности «нового периода» истории страны встал жизненно важный вопрос, связанный с поиском оптимального сочетания удовлетворения номенклатурных региональных политических амбиций с важным для государственной целостности пребыванием соответствующих субъектов в составе Российской Федерации без свойственной предыдущим периодам истории нашего государства имперской политики.

Помимо этого, в тексте нового основного закона необходимо было четко определить, на каких структурных принципах

будет строиться новое государство. Эта задача была успешно реализована посредством закрепления принципа неделимого государственного суверенитета в качестве одной из фундаментальных основ конституционного строя России.

В настоящее время в мире существует 26 государств с федеративной формой территориального устройства. Распад колониальной системы в мире и окончание второй мировой войны привели к существенному увеличению количества суверенных стран в мире, большинство которых представляют из себя либо классические, либо региональные унитарные государства.

Исходя из этого, федерация в частности, будучи сложной союзной совокупностью государствовидных образований, и форма административно-территориального устройства в целом должны подвергаться качественному структурному изменению, постоянно находиться в динамике происходящих процессов, подстраиваясь к конкретным реалиям.

Прекращение существования сложных федеративных государств в конце XX в., показавших собственную нежизнеспособность в период краха политической идеологии, привело к появлению на их основе новых государств, существующие элементы форм которых, как представляется, до сих пор находятся в процессе становления. Вместе с тем процессы политической регионализации, которая, как считают некоторые, является переходной стадией от простого унитарного к федеративной модели, в современных государствах Европы позволяют сделать вывод о наличии определенных тенденций в этом направлении.

### Список литературы:

[1] История государства и права России: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 2002.

### Spisok literatury:

[1] Istoriya gosudarstva i prava Rossii: Uchebnik dlya vuzov / Pod obshh. red. d.yu.n., prof. S.A. Chibiryaeva. M.: By'lina, 2002.

