

Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений*

Ежукова Ольга Алексеевна,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ),
кандидат юридических наук
Olga_alekseevna@bk.ru

В настоящей статье рассматривается модель федеративного устройства России в сравнении с иными моделями федераций. Автор обосновывает вывод о том, что принцип федерализма не является универсальным, а конкретные федерации по своим характеристикам могут отличаться от теоретической модели «правильной федерации» и тяготеть скорее к унитарному государству. Также в статье рассматриваются примеры унитарных государств со значительной самостоятельностью отдельных административно-территориальных единиц, что приближает их к статусу субъектов Федерации. Итогом проведенного исследования являются сформулированные в статье характерные черты российской модели федерализма.

Ключевые слова: политико-территориальное устройство, модель федеративного устройства, федерация, унитарное государство, федерализм, децентрализация, централизация.

The Model of the Federal Structure of Russia within the Framework of the World Practice of Federal Relations

Olga A. Ezhukova
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
PhD (Law)

This article discusses the model of the Russian federal structure in comparison with other models of federation. The author proves that the principle of federalism is not universal, and real federations may differ from theoretical model of the 'right federation'. The article also examines examples of unitary states with significant autonomy of individual administrative-territorial units, which makes them closer to the status of subjects of the federation. As the result of the study author formulates the characteristic features of the Russian model of federalism.

Keywords: political-territorial structure, model of federal structure, federation, unitary state, federalism, decentralization, centralization.

Проблематика федеративного устройства России неизменно вызывает живой интерес научного сообщества. В первую очередь это связано с тем, что российская модель федерации находится в процессе постоянного развития при сохранении изначальных базовых принципов организации государственного единства и подходов к разграничению полномочий между регионами и центром, установленных Конституцией РФ.

Автор настоящей статьи полагает, что в различные конкретно-исторические моменты российский федерализм наполняется разным содержанием. С точки зрения практики организации федеративного устройства Россия в 90-е гг. XX в. представляет собой слабую, децентрализованную, фактически асимметричную федерацию с выраженными сепаратистскими настроениями в ее национальных окраинах. С начала 2000-х годов вплоть до 2012 г. наблюдается тенденция к укреплению государственного единства, выразившаяся в первую очередь в приведении законодательства республик в соответствие с федеральным законодательством, в изменении порядка формиро-

вания Совета Федерации и создании Государственного совета РФ, создании института федеральных округов, в нормативном закреплении механизмов ответственности органов государственной власти субъектов перед федеральным центром, реформе по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Апогеем процесса централизации стала отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ в 2004 г. А их возврат в 2012 г. стал своего рода сигналом завершения процесса наведения порядка в федеративном устройстве.

Конституционная реформа 2020 г. ознаменовала новый этап развития государственного единства Российской Федерации. В рамках конституционной реформы существенные изменения были внесены в гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство». Так, в теории и практике федеративного устройства России появилась новая категория «федеральные территории», которую еще предстоит органично вписать в общую концепцию федеративного устройства, поскольку на сегодня неясно: это будет частный случай

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

территориальной реорганизации или более масштабный. Произошла корректировка предметов ведения, относящихся как к исключительному федеральному ведению, так и к совместной компетенции федерации и ее субъектов. Корректировки были внесены в порядок формирования «палаты регионов» и ее компетенцию. На конституционный уровень был возведен Государственный совет РФ. Значительные, хотя и текстуально не столь заметные изменения были внесены в гл. 8 Конституции РФ, посвященную местному самоуправлению. Произошло исключение конституционных и уставных судов субъектов из судебной системы России, и, как следствие, наступает время их упразднения.

В этой связи можно утверждать, что сегодняшняя модель федеративного устройства России нуждается в исследовании и осмыслении. При этом важнейшей задачей исследователя-конституционалиста является не только анализ современной ему ситуации в области правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере, но и определение тенденции пространственного развития Российской Федерации, а также формулирование предложений по совершенствованию государственного единства России.

В статье 1 Конституции РФ указаны ключевые характеристики России как государства, составляющие основы ее конституционного строя: Российская Федерация — Россия есть демократическое *федеративное* правовое государство с республиканской формой правления. Если можно говорить о приоритетной юридической силе отдельных положений Конституции РФ в отношении других положений, несомненно, указанные характеристики обладают абсолютным приоритетом. И не только потому, что положения гл. 1 Конституции РФ не могут быть изменены иначе как посредством пересмотра Конституции РФ, но и потому, что ст. 1 Конституции — это своего рода визитная карточка, заявление государства о себе самом всему внешнему миру. Изменение этих базовых характеристик государства, очевидно, привело бы к изменению его сути, попросту говоря, это было бы совсем другое государство.

Итак, Россия в своем основном законе характеризует себя как федерацию. Это обстоятельство является важным с точки зрения так называемого формально-официального критерия отнесения государства к категории федерации¹. То есть при поиске ответа на вопрос, федеративным или унитарным является государство, необходимо прежде всего понимать, как оно само себя позиционирует.

Это принципиально важно еще и потому, что при сравнении между собой реальных федеративных государств, как, впрочем, и при сравнении между собой государств унитарных, выявляется огромное количество практических различий между ними. В этой связи С.А. Авакьян указывает на то, что каждая федерация обладает собственным «лицом» или «портретом»². Причем различия эти настолько существенны, что иногда заставляют усомниться в универсальности таких

категорий, как *федеративное государство* и *унитарное государство*.

Не случайно, по всей видимости, в научной литературе нет единства относительно числа федераций в современном мире. Связано это не только с объективными изменениями в виде распада и возникновения новых государств, как например, произошло с СССР, Югославией и Чехословакией, но и с тем, что подсчет федераций также можно вести по-разному. К примеру, можно отталкиваться от указанного выше формального критерия, т.е. от того, как государство само себя позиционирует в конституционных документах, и тогда представляется реалистичным провести более точную оценку числа федераций.

Другим вариантом подсчета федераций является сопоставление конституционно-правовых практик конкретного государства с теоретическим лекалом «правильных» федераций. Следует отметить, что категорию «правильная федерация» с недавних времен можно нередко встретить в научной литературе. В частности, в ироничном звучании ее употребляет Б.С. Эбзеев³. В саркастической манере термин «правильная федерация» использует А.Д. Гуляков применительно к федеративной модели США, базирующейся на доктрине гегемонистского федерализма и вере в американскую исключительность⁴.

А.М. Арбузкин указывает, что сегодня в мире насчитывается свыше двух десятков федераций, одновременно исследователь отмечает «своеобразный» взгляд некоторых зарубежных авторов, которые считают возможным вести подсчет федераций не на основе конституционных документов государств, а на основе определенных сформулированных ими критериев, которым должно отвечать федеративное государство. В этом случае количество федераций, конечно, может быть иным⁵.

В этой связи возникает вопрос: возможно ли, в принципе, описать теоретическую модель в буквальном смысле «правильной» федерации, к построению которой необходимо стремиться? Несмотря на то что в научной литературе выработан ряд критериев, более или менее подходящих некоторому количеству федераций, автору настоящей статьи хотелось бы выразить сомнения по поводу возможности применения единого универсального подхода в данной области.

Прежде чем приступить к рассмотрению примеров, иллюстрирующих упомянутые выше различия государств с формально одинаковой формой политико-территориального устройства, представляется необходимым произвести краткий обзор сформулированных в научной литературе признаков федеративного государства. На страницах исследований по проблемам федерализма получила закрепление

¹ См.: Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. С. 26.

² См.: Там же. С. 25.

³ Эбзеев Б.С. Развитие конституционных признаков федерализма в России: теория и государственно-правовая практика // Конституция РФ: к 15-летию принятия Основного закона : Текст. Комментарии. М., 2009. С. 197.

⁴ Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития. Историко-государствоведческое исследование : монография. М. : РИОР : ИНФРА, 2020. С. 353.

⁵ См.: Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 163.

устойчивая характеристика федерации как сложного государства⁶.

Данный признак характеризует его территориальный состав. Категорию «сложное государство» для определения тех явлений, которые современная наука называет федерацией и конфедерацией, вводил в научный оборот Б.Н. Чичерин в своей фундаментальной работе «Общее государственное право»⁷.

Н.М. Добрынин определяет данную характеристику федеративного государства как внутреннюю неоднородность⁸. Вместе с тем территория любого, а не только федеративного государства фактически не является однородной. В любом случае в целях государственного управления эта территория делится на условные части, которые в литературе характеризуются как административно-территориальные единицы. Поэтому следует сделать уточнение о том, что в состав территории федерации входят не административно-территориальные единицы (они также существуют в составе федеративного государства, но не являются основной его территориальной единицей), а публично-правовые образования, обладающие статусом субъекта федерации⁹.

Поэтому признаки федеративного государства представляется правильным рассматривать через призму характеристик статуса его частей, т.е. субъектов федерации. В чем же состоит принципиальное отличие статуса субъекта федерации от административно-территориальной единицы, которая также является публично-правовым образованием, созданным для целей осуществления государственной власти? Анализ доктринальных источников позволяет сделать вывод о том, что субъект федерации обладает некоторыми признаками не просто публично-правового образования, а *государственно-правового образования*.

На это обращает в вышеупомянутом труде Б.Н. Чичерин, отмечая, что сложные государства «суть те, в которых несколько государств соединяются вместе, не теряя, однако, своей самостоятельности»¹⁰. Д.Л. Златопольский, характеризуя государственное устройство СССР, подчеркивает, что в его состав входят республики, являющиеся *суверенными государствами*¹¹. Другой советский ученый — А.И. Лепешкин, исследуя природу РСФСР как федеративного образования, критически оценивает понимание федерации только как

*союзного государства, при этом указывает на то, что в составе многонационального Советского государства субъектами могут быть национально-государственные образования*¹².

На государственно-правовую природу субъектов федерации указывает С.А. Авакьян, говоря о том, что субъекты могут быть «государствами (республики), национально-территориальными и территориальными единицами со специфическим статусом, превращающим их в территориально-государственные (государственно-территориальные) единицы»¹³.

Таким образом, на наличие у субъектов федерации признаков государства указывается в многочисленных исследованиях по конституционному праву. Однако характеристику субъекта федерации как государства вряд ли можно воспринимать буквально (в том числе применительно к республикам Российской Федерации). Ибо все же субъект не обладает ключевым качеством государства, а именно суверенитетом. Хотя в литературе существуют теоретические концепции, в соответствии с которыми субъектам федерации также приписывается такое свойство, как суверенитет, — с допущением о том, что он может быть ограниченным, разделенным или потенциальным¹⁴. Тем не менее в целом научное сообщество в большой степени едино в вопросе о том, что абсолютным государственным суверенитетом субъект федерации обладать не может.

В этой связи представляется возможным согласиться с утверждением В.Е. Чиркина о том, что «нигде субъекты федерации как государства не рассматриваются...»¹⁵. Речь, конечно, идет о категории «суверенное государство». Данный тезис не противоречит тому, что субъект федерации может и должен обладать определенными признаками государственности. К таковым относятся:

- наличие у субъекта Федерации собственной компетенции, которая защищена от вмешательства со стороны федерального центра. При этом вопрос о разграничении полномочий между федеральными центром и субъектами федерации зачастую становится «яблоком раздора»¹⁶. По сути именно то, как между Федерацией и субъектами разделены сферы ответственности, свидетельствует о степени децентрализации федеративного государства, а также позволяет дать характеристику соответствующей федерации как симметричной либо асимметричной;

- С.А. Авакьян указывает также на то, что в федеративном государстве субъекты, как правило, «обладают принципом верховенства в отношении своей территории, т.е. ее нельзя изменить без их согласия»¹⁷;

⁶ См.: Конституционное право России / С.А. Авакьян. М., 2010. С. 21; Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2006. С. 139.

⁷ См.: Чичерин Б.Н. Общее государственное право / под ред. и предисл. В.А. Томсинова. М. : Зерцало, 2006. С. 192.

⁸ Добрынин Н.М. Российский федерализм и федерация: конъюнкция смыслов и реалий // Российский юридический журнал. 2020. № 2.

⁹ См.: Авакьян С.А. Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 617.

¹⁰ Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 192.

¹¹ См.: Хрестоматия по конституционному праву : учебное пособие. Т. III: Конституционное регулирование территориальной организации власти. Конституционно-правовое регулирование способов и порядка формирования государственных органов. Конституционные основы системы и статуса государственных органов / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб. : Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2014. С. 202.

¹² См.: Там же. С. 232–233.

¹³ Авакьян С.А. Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь.

¹⁴ Конохова И.А. Государственный суверенитет Российской Федерации и вопросы суверенности ее субъектов // Субъекты Российской Федерации: законодательство, организация власти и управления. 2000. № 6.

¹⁵ Чиркин В.Е. Конституционная терминология : монография / В.Е. Чиркин ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. С. 235.

¹⁶ См.: Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 60.

¹⁷ Конституционное право России : учебный курс / С.А. Авакьян. 4-е изд. Т. 2. С. 34.

- право представительства субъектов на федеральном уровне. Как правило, это выражается в двухпалатной структуре парламента федеративных государств¹⁸. Кроме того, в национальном законодательстве федерации зачастую предусматриваются иные механизмы «обратной связи» от регионов к центральной власти в форме совещательных органов (таких как Государственный совет), а также процедуры участия органов государственной власти субъектов в федеральном законодательном процессе;

- наличие у субъекта Федерации собственного учредительного акта — устава, конституции и законодательства¹⁹. При этом федеральная конституция, а также федеральное законодательство (по тем вопросам, которые не отнесены к исключительной компетенции субъектов Федерации) рассматриваются как акты, обладающие верховенством;

- наличие собственной системы органов публичной власти. На уровне субъекта федерации должны быть представлены все три ветви государственной власти. При этом структура органов власти, порядок их формирования и компетенция, как правило, определяются законодательством самого субъекта федерации с учетом рамочных положений федерального законодательства²⁰. Однако во многих федерациях нет «своей» судебной системы, и суды как часть федеральной системы только располагаются на территории субъекта.

Все перечисленные выше характеристики субъектов федерации демонстрируют, что для федеративного государства характерной является определенная степень децентрализации власти, ее функциональное и институциональное разделение между центром и территориями.

Однако, как уже отмечалось, несмотря на приведенные выше характеристики субъектов федеративного государства, на страницах многих научных исследований высказывались наблюдения о различиях федераций между собой, как, впрочем, и о различиях унитарных государств. И хотя настоящая работа не является сравнительно-правовой, осмысление российского опыта построения федерации требует обращения к примерам из зарубежной практики.

Как правило, в качестве модельной классической федерации в учебной литературе рассматриваются Соединенные Штаты Америки. Федеративная модель данного государства часто преподносится как архетип, она широко известна, и именно поэтому в рамках настоящей статьи представляется нецелесообразным приводить ее подробное описание.

Вместе с тем ключевые параметры федеративной модели США все-таки необходимо обозначить, ибо автор настоящей статьи выдвигает тезис о наличии существенных, качественных отличий федераций между собой. Для выявления этих отличительных особенностей необходимо иметь некий стандарт, от которого можно отталкиваться.

Итак, США — это первое федеративное государство в мире. Американский федерализм обогатил юридическую науку и практику рядом правовых идей и механизмов, направленных на обеспечение разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали, а также сохранение их баланса. Среди ключевых характеристик федеративной модели США можно обозначить:

- 1) конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и штатами. При этом Конституция США закрепляет следующую модель определения компетенции федерации и штатов²¹:

- в разделе 8 ст. 1 перечисляются полномочия Конгресса, к коим относятся заключение займов от имени США, регулирование торговли с иностранными государствами, денежная эмиссия, вопросы войны и мира, формирования вооруженных сил и др.;

- в разделе 9 ст. 1 установлены запреты на осуществление определенных действий Конгрессом в отношении штатов;

- в разделе 10 ст. 1 установлены запреты на осуществление определенных действий штатами.

Важнейшим камнем в фундаменте американского федерализма является то, что согласно поправке X к Конституции США *остаточные полномочия (т.е. полномочия, не предоставленные штатам, но и не запрещенные для них) принадлежат штатам («сохраняются за штатами или за народом»)*;

- 2) наличие верхней палаты — Сената, который формируется из числа представителей от штатов (по два представителя, избираемых народом каждого штата) и обеспечивает представительство интересов штатов на федеральном уровне; также является как характеристикой американской федерации, так и практикой, получившей впоследствии широкое распространение в мире. При этом нельзя не отметить особую роль Сената в механизме «сдержек и противовесов», ведь именно Сенат выполняет функцию суда присяжных в процедуре импичмента и участвует в процедуре назначения ключевых должностных лиц в государственном механизме. Кроме того, вице-президент США по должности является председателем Сената;

- 3) самостоятельность штатов проявляется также в том, что они формируют собственную систему органов государственной власти, население штата избирает легислатуру штата и губернатора. При этом, как отмечается в литературе, губернатор штата имеет примерно те же полномочия, что и президент США, но в масштабах субъекта федерации. Губернатор является главнокомандующим национальной гвардии, обладает правом помилования и отлагательного вето²²;

- 4) штаты имеют собственные атрибуты государственности в виде конституций (которые принимаются штатами самостоятельно и не требуют одобрения со стороны федеральных органов власти) и гражданства штатов;

¹⁸ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая. С. 163.

¹⁹ См.: Там же. С. 163.

²⁰ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. М.: БЕК, 2000. С. 419–423.

²¹ См.: Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 382–385; см. также: Арбузкин А.М. Указ. соч. С. 169.

²² Арбузкин А.М. Указ. соч. С. 168.

5) штаты формируют свои собственные правовые и судебные системы (которые от штата к штату имеют существенные отличия)²³. Это проявляется, к примеру, в том, что выборы федеральных органов власти в каждом штате проходят по правилам, установленным соответствующим штатом, а также в таком вопросе, как, например, различный подход к возможности применения смертной казни;

6) гарантом сохранения баланса интересов штатов и федерации и соответствия системы «сдержек и противовесов» духу Конституции США выступает Верховный суд. При этом в деятельности Суда в различные исторические периоды можно проследить различные тренды, иногда Суд склонен вставать на защиту прерогатив штатов, иногда федерального центра. В этой связи в литературе высказываются мнения о том, что американская модель федерализма в своем развитии прошла ряд этапов: дуалистический федерализм, затем конкурирующий и современный вариант, который характеризуется как хаотичный²⁴.

Тем не менее изложенные характеристики Соединенных Штатов Америки как федеративного государства позволяют говорить о существенной степени самостоятельности субъектов этого государства. Вместе с тем среди государств, позиционирующих себя как федеративные, существуют примеры, по ключевым характеристикам отличающиеся от американской федеративной модели.

Так, на статус государства с совершенно иной и в этом смысле самобытной моделью федерализма может претендовать Индия. В литературе индийскую модель федеративного устройства характеризуют как постколониальный высокоцентрализованный федерализм²⁵. Индия в конституционных документах позиционирует себя как «Союз штатов». Когда-то это федеративное государство было образовано путем преобразования провинций унитарного государства в субъекты федерации²⁶. В Конституции Индии 1949 г. можно увидеть характерные для федеративного государства положения, регулирующие взаимоотношения Союза и штатов. В частности, интересы штатов представлены на федеральном уровне в Совете штатов, одной из двух палат парламента. Управление на уровне штатов осуществляют региональные органы власти — губернатор, Совет министров и легислатура. Штаты вправе принимать собственное законодательство по определенному кругу вопросов. Конституция делит компетенцию органов власти на три категории вопросов: перечень I — вопросы, отнесенные к компетенции Союза, перечень II — вопросы, отнесенные к компетенции штатов, перечень III — конкурирующая компетенция Союза и штатов. Таким образом, налицо ключевые атрибуты, присущие федеративным государствам.

В то же время характеристика Индии как высокоцентрализованной федерации не случайна. В частности, одна из ключевых особенностей индийского

федерализма сформулирована в ст. 248 Конституции Индии, согласно которой *Парламент имеет исключительное право издавать любой закон по любому вопросу, не указанному в Перечне вопросов, отнесенных к совместной компетенции Союза и штатов, или в перечне вопросов, отнесенных к компетенции штатов*. Признаком централизации также является то, что губернатор штата назначается приказом президента страны (ст. 155) и занимает свою должность «пока это угодно Президенту» (ст. 156). При этом губернатор обладает определенными законодательными полномочиями, в частности при необходимости принятия неотложных мер губернатор вправе принять указ, имеющий силу акта легислатуры штата, хотя и прекращающий свое действие в последующем в отсутствие одобрения легислатуры (ст. 213). Губернатор штата обладает полномочием резервировать законопроекты на рассмотрение президента (ст. 200, 201), что означает передачу закона субъекта на одобрение президенту государства. Совет штатов (верхняя палата парламента Индии) вправе своей резолюцией, принятой 2/3 от присутствующих и принявших участие в голосовании членов, принять решение о том, что в национальных интересах целесообразно, чтобы парламент издал законы по какому-либо вопросу, отнесенному к компетенции штатов. Судьи высших судов штатов также назначаются президентом страны после консультаций с главным судьей Индии и губернатором штата (ст. 217).

Конечно, приведенные выше особенности государственного устройства Индии являются далеко не полными. Но и они позволяют сделать вывод о том, что степень самостоятельности субъектов этого федеративного государства является ограниченной, что свидетельствует о значительной централизации данной федерации²⁷.

В ряде современных исследований указывается на тенденции к централизации в таких «классических» федерациях, как Соединенные Штаты Америки или Федеративная Республика Германия. В этой связи в литературе появляются такие характеристики, как «унитарная федерация» или «федерация без федерализма»²⁸.

С унитарными государствами дела обстоят похожим образом. В качестве примера можно рассмотреть Францию, ее характеристика как унитарного государства является совершенно однозначной и не вызывает споров. Конституция Франции 1958 г. содержит гл. XII «О территориальных коллективах»²⁹. Согласно ст. 72 территориальными коллективами республики являются коммуны, департаменты, регионы, коллективы с особым статусом и заморские коллективы, указанные в ст. 74. То есть понятие «территориальные коллективы» объединяет как территории, которые можно было бы назвать муниципальными единицами, так

²³ См.: Там же. С. 169.

²⁴ См.: Гуляков А.Д. Указ. соч. С. 131.

²⁵ См.: Там же. С. 265–284.

²⁶ См.: Конституции зарубежных государств / сост. проф. В.В. Маклаков. М., 2003. С. 440.

²⁷ См.: Там же. С. 441.

²⁸ Обзор теоретических источников по данному вопросу представлен в монографии А.Д. Гулякова «Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития. Историко-государствоведческое исследование» (С. 3–30), на которую мы неоднократно ссылались в настоящей статье.

²⁹ Гуляков А.Д. Указ. соч. С. 66–70.

и более крупные административные единицы, такие как регионы. При этом интересы территориальных коллективов представлены в Сенате (одной из двух палат парламента Франции, ст. 24). Территориальные коллективы обладают определенной, хотя и ограниченной самостоятельностью: «Территориальные коллективы имеют право принимать решения в рамках компетенции, которая может быть им представлена на их уровне» (ст. 72). В Конституции Франции заложены основы определенной финансовой самостоятельности территориальных коллективов: «Закон может разрешить территориальным коллективам вводить основания для налогов и ставки в пределах, установленных этим законом» (ст. 72.2).

Таким образом, унитарная Франция имеет сложное территориальное устройство, сообразную ему систему органов публичной власти; территории имеют определенную степень самостоятельности, как правило, эту самостоятельность территорий характеризуют как вариант местного самоуправления. Однако все это наводит на мысль о том, что упомянутая характеристика федеративного государства как сложного государства во многом является условной. Как показано выше, с точки зрения территориальной организации Францию вряд ли можно отнести к простым государствам (даже без учета заморских территорий).

Следует при этом отметить, что не только в федеративных государствах отдельные части могут обладать высокой степенью самостоятельности, такой самостоятельностью или статусом автономии могут обладать и административные единицы, что делает их положение весьма схожим с положением субъекта федерации. Здесь в качестве примера можно привести не только так называемые регионалистские государства — Италию и Испанию. Статус автономий в унитарных государствах также имеет Каракалпакская автономная область в Узбекистане, Азорские острова и Мадейра в Португалии, филиппинские автономии Минданао и Кордильера и др. Все перечисленные территории в разной степени обладают определенной самостоятельностью в решении вопросов своей жизнедеятельности. В зависимости от степени автономии различных частей унитарного государства в литературе выделяют три разновидности данной формы политико-территориального устройства: централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные унитарные государства³⁰.

В этом смысле уникальным унитарным государством является Китайская Народная Республика. Следует сказать, что согласно ст. 30 Конституции КНР³¹ Китайская Народная Республика имеет достаточно сложное административно-территориальное деление: 1) вся страна делится на провинции, автономные районы и города центрального подчинения; 2) провинции, автономные районы делятся на автономные округа, уезды, автономные уезды и города; 3) уезды,

автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки. Автономные районы, автономные округа и автономные уезды являются районами национальной автономии. В соответствии со ст. 31 Конституции КНР государство в случае необходимости создает особые административные районы. Режим особых административных районов устанавливается с учетом конкретной обстановки законами, принимаемыми Всекитайским собранием народных представителей.

Несмотря на то что Всекитайское собрание народных представителей является однопалатным общегосударственным законодательным органом, в ст. 59 Конституции КНР указывается на то, что формируется данный орган по сути по территориальному принципу: из представителей, избранных от провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, специальных административных районов и вооруженных сил. Все национальные меньшинства должны иметь соответствующее число представителей.

Однако по-настоящему уникальную китайскую практику политико-территориального устройства делает существование особых административных районов (Гонконга и Макао). На примере Гонконга кратко охарактеризуем статус этих автономий. В апреле 1990 г. Всекитайское собрание народных представителей утвердило Основной закон Гонконга, закрепивший принцип «Одна страна — две системы», который сформулировал Дэн Сяопин: сохранение в специальных административных районах внутри единого Китая сложившихся политических и экономических систем³².

Указанный документ уполномочивает Гонконг на осуществление автономии высшей степени, пользование законодательной, исполнительной и независимой судебной властью, включая право на окончательное судебное решение³³. Кроме того, указанный Основной закон Гонконга устанавливает запрет на изменение капиталистической системы и образа жизни в течение 50 лет с момента, а именно до 2047 г. В Гонконге сохраняется юридическую силу ранее действовавшее британское право, за исключением случаев противоречия Основному закону Гонконга³⁴.

Законодательный совет Гонконга избирается прямым голосованием по территориальным округам, а также от отраслевых сообществ по профессиональному признаку (после реформы-2021 часть Законодательного совета будет формироваться специальной комиссией выборщиков). Глава администрации Гонконга избирается комиссией выборщиков, которые делегируются от четырех групп населения: представители промышленного, коммерческого и банковского секторов; представители сфер образования и медицины, юристы и некоторые другие; представители трудящихся, социального сектора и религиозных общин; депутаты районных советов и Законодательного совета Гонконга, а также предста-

³⁰ Ирхин И. В. Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии (конституционно-правовое исследование). М.: ИНФРА-М, 2019. С. 171.

³¹ URL: https://chinalawcenter/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/

³² URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/11025075>

³³ Ирхин И. В. Указ. соч. С. 179.

³⁴ Там же. С. 200–201.

вители региона в Пекине — в ВСНП и Всекитайском комитете Народного политического консультативного совета Китая. После реформы 2021 г. к ним добавляется пятая категория выборщиков — представители «консультативных органов»³⁵. При этом глава администрации Гонконга утверждается Центральным народным правительством³⁶.

Из юрисдикции Гонконга изъяты только вопросы обороны и внешних отношений, по остальным вопросам презюмируется возможность осуществления самостоятельного регулирования. Таким образом, остаточная компетенция принадлежит органам власти Гонконга. Хотя при этом во многом степень самостоятельности этой территории снижается за счет того, что все законы, принятые в Гонконге, должны для проверки направляться в Постоянный комитет ВСНП³⁷.

Таким образом, в унитарном Китае существуют не просто территориальные единицы с высокой степенью автономии, но, по сути, существуют две различные экономические системы.

В качестве более классического примера особого статуса отдельных территорий унитарного государства можно привести также конституционно-правовую практику Республики Таджикистан. В статье 7 Конституции Республики Таджикистан³⁸ дается следующая характеристика территории этого государства: Таджикистан состоит из Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов, районов, поселков городского типа и кишлаков. При этом особый статус Горно-Бадахшанской автономной области подтверждается рядом других положений Конституции. Горно-Бадахшанская автономная область избирает представителей в Маджлиси милли (одну из двух палат парламента), при этом один из заместителей Председателя Маджлиси милли избирается из числа представителей Горно-Бадахшанской автономной области. Маджлису Горно-Бадахшанской автономной области принадлежит право законодательной инициативы в парламенте. В Конституции особому статусу этой области посвящена отдельная гл. 7, в которой указано, что границы Горно-Бадахшанской области не могут быть изменены без согласия Маджлиса народных депутатов области (ст. 81). Статья 83 позволяет сделать вывод о наличии собственной компетенции у органов власти данной автономной области: полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни и другие полномочия области определяются конституционным законом. Судебную власть в Горно-Бадахшанской автономной области представляют суд и экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области (ст. 84).

Перечисленные выше характеристики очень сближают статус Горно-Бадахшанской автономной области со статусом субъекта в федеративном государстве.

³⁵ URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/11025075>

³⁶ Трошинский П.В. Современная правовая система Гонконга // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 2. С. 181.

³⁷ Ирхин И.В. Указ. соч. 213–214.

³⁸ URL: <http://prokuratura.tj/ru/legislation/the-constitution-of-the-republic-of-tajikistan.html>

Вместе с тем органы власти Горно-Бадахшанской автономной области встроены в общую систему государственной власти, о чем свидетельствует назначение председателя области президентом (президент представляет кандидатуру председателя на утверждение Маджлису народных депутатов согласно ч. 5 ст. 69 и ст. 78). Также президент назначает и освобождает от должности судей суда и экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области (ч. 12 ст. 69).

Приведенные выше примеры не претендуют на комплексность и полноту, и даже на системность, они являются лишь некоторыми иллюстрациями того, что и идея федерации, и идея унитарного государства в значительной степени представляют собой теоретические абстракции. На практике конкретные федеративные государства, как и унитарные государства, могут иметь большое число специфических, порой уникальных характеристик.

Не случайно, несмотря на громадное количество научных исследований, посвященных вопросам политико-территориального устройства государства, в которых формулируются признаки унитарных и федеративных государств, субъектов федерации, административно-территориальных единиц и автономий, зачастую, тем не менее, трудно, если не сказать, что принципиально невозможно, «установить отличия автономии от субъектов федерации и местного самоуправления»³⁹.

В этой связи сегодня в науке конституционного права выдвигается мнение о том, что прежний понятийный аппарат, который оперирует категориями «федерация» и «унитарное государство», является устаревшим. В частности, В.Е. Чиркин, рассматривая проблему конституционной терминологии в одноименной работе, отмечал, что используемая при характеристике государственного устройства терминология является не совсем удачной и «все виды публично-правовых образований можно будет объединить под единым словосочетанием “территориально-публичные образования”» (или территориальные публичные образования), а затем дать признаки или определения их как разных видов. То есть, несмотря на наличие в доктрине, казалось бы, универсальных критериев, которым бы отвечали любые федеративные или любые унитарные государства, реальная модель государственного политико-территориального устройства, как правило, отличается от установленных стандартов. Как пишет С.В. Нарутто, «унитарное и федеральное начала присущи любому федеративному государству и определяют его облик в зависимости от преобладания одного из них»⁴⁰.

Б.С. Эбзеев отмечает: «Различие между ними (имеются в виду федеративные и унитарные государства. — О.Е.) заключается в мере централизации государственной власти. При этом унитаризм вовсе не является синонимом централизма и не препятствует развитию демократических институтов; в свою очередь федерализм не исключает централизации

³⁹ Ирхин И.В. Указ. соч. С. 33.

⁴⁰ Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 64.

государственной власти и сам по себе не гарантирует демократического характера государства»⁴¹.

В этой связи уместно вспомнить дискуссию, которая многие годы продолжается в конституционном праве по вопросу о том, возможно ли в федерализме моделирование. Большинство исследователей приходят к выводу о том, что моделирование все-таки возможно и в научно-познавательных методологических целях даже необходимо. При этом мнения ученых разделяются относительно того, должна ли речь идти о разных моделях федераций или о различных моделях федерализма.

Анализируя данную проблематику, исследователи В.Н. Снетков и Н.А. Фомина приводят к выводу о том, что федерализм — это универсальный принцип организации государственной власти, подобно принципу разделения властей⁴². С этой точки зрения некорректно говорить о существовании различных моделей федерализма, правильнее говорить о разных моделях федерации. Или, перефразируя известный тезис В.И. Ленина, «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская»⁴³, можно сказать, «федерализм не может быть российский или американский, а должен быть единый — общемировой».

Под данным утверждением есть определенная логическая основа. Вместе с тем полагаем, что федерализм и федерация — это стороны одной медали. Другими словами, такие принципы организации власти, как принцип разделения властей, народного суверенитета, демократии, законности и др., могут быть реализованы в государстве вне зависимости от того, к какому типу государственного устройства, форме правления или иному типу данное государство относится. В то время как реализация принципа федерализма в унитарном государстве выглядит оксюмором. Применительно к унитарному государству, можно говорить скорее о децентрализации как принципе организации власти, но никак не о федерализме.

Придание принципу федерализма универсального характера, выделение «правильных» и «неправильных» федераций, а также попытки сформулировать единый стандартный перечень критериев, которому должна соответствовать федерация, приводят к обратному результату, а именно к тому, что, как уже отмечалось в настоящей статье, в научном сообществе нет консенсуса даже по поводу числа федеративных государств.

В этой связи очень уместным представляется вопрос, который в своей монографии ставит А.Д. Гуляков, полемизируя с К. Уиром (выработавшим определенные критерии, которым федеративное государство обязано соответствовать): «Что делать с государствами, которые определяют себя как федеративные, но не подходят под критерии Уира? Кто прав: Уир или конституционные документы конкретных стран?»⁴⁴

И хотя данный вопрос обладает признаками риторического, все же хотелось бы если не ответить на

него, то развить содержащийся в нем посыл цитатой, авторство которой приписывают Дэн Сяопину: «Неважно, какого цвета кошка, главное, чтобы она ловила мышей»⁴⁵. Несмотря на то что лидер КНР рассуждал не о проблемах федерализма, его высказывание применимо и к данной проблематике. По мнению автора настоящей статьи, не так уж важно, соответствует ли государство неким теоретическим критериям федеративного или унитарного государства. Думается, что децентрализация (как, впрочем, и централизация) не может рассматриваться в качестве самоцели, эти категории в отрыве от конкретного исторического, политического, экономического и др. контекстов не имеют ни негативной, ни позитивной коннотаций. При выборе модели политико-территориального устройства государства, вне всякого сомнения, следует учитывать накопленные правовой наукой знания и зарубежный опыт, однако искусственная подгонка реальной практики федеративных отношений под некую идеальную теоретическую модель представляется занятием пустым, а возможно, и вредным.

Думается, что при выборе формы политико-территориальной организации государства руководствоваться необходимо его интересами, которые сводятся в общем-то к простым и очевидным вопросам. Позитивными обязанностями государства являются обеспечение равномерного экономического развития всей территории, обеспечение для граждан доступности социальных благ (обеспечение определенного социального стандарта) вне зависимости от региона проживания; обеспечение государственной целостности; недопущение межнациональных конфликтов; сохранение культуры этнических групп, традиционно населяющих территорию государства; обеспечение национальной безопасности и противостояние внешним угрозам, которые сводятся не только к угрозам военным, но и к вызовам в виде природных катастроф и эпидемий. Если государство выполняет эти возложенные на него задачи, то его характеристика как федеративного, унитарного (а может быть, и регионалистского) государства отходит на второй план.

Как отмечалось выше, конституционная реформа 2020 г. внесла существенные коррективы в гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство». Несмотря на то что ключевые принципы федерации в России не были подвергнуты пересмотру и изменению, все же можно сказать, что российский федерализм обретает новые черты, среди которых представляется возможным отметить следующие:

- усиление акцента на необходимости обеспечения государственной целостности и суверенитета;
- признание государственного единства России в качестве конституционной ценности, основанной на тысячелетней истории, сохранении памяти предков, передаче россиянам идеалы и веру в Бога, а также преэмственности в развитии российского государства;
- конституционное и законодательное закрепление принципа единства системы публичной власти, который предполагает функциональную и отчасти институциональную взаимосвязь всех уровней

⁴¹ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 185.

⁴² См.: Снетков В.Н., Фомина Н.А. Классификация современных моделей федераций // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Серия «Гуманитарные и общественные науки». 2020. № 2. С. 45.

⁴³ URL: <https://diletant.media/articles/38308547/>

⁴⁴ См.: Гуляков А.Д. Указ. соч. С. 19.

⁴⁵ URL: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/13/104.htm>

публичной власти, в том числе муниципального (в результате завершённую форму обрела концепция местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, что не позволяет более рассматривать институт местного самоуправления в отрыве от общей проблематики федеративного устройства);

— закрепление возможности законодательного установления особенностей организации публичной власти на отдельных территориях (на федеральных территориях, в городах федерального значения, в столицах субъектов РФ) при соблюдении принципа равноправия субъектов РФ;

— усиление влияния субъектов РФ на федеральном уровне. Возрастание роли регионов происходит за счет придания конституционного статуса Государственному совету РФ и определения его места в системе единой публичной власти как органа, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие элементов данной системы, а также участвующего в определении основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Также можно отметить закрепление за Советом Федерации полномочий давать консультации Президенту РФ при назначении ключевых федеральных министров.

Таким образом, несмотря на то что российская модель федеративного устройства была описана в настоящей статье в очень общих чертах, тем не менее, можно с уверенностью сделать вывод о том, что она самобытна и уникальна. При этом российский федерализм не является статичным. Так, в обозримом будущем можно спрогнозировать появление в федеративных отношениях совершенно новых практик, связанных с установлением особенностей публичной власти на отдельных территориях. В рамках дискуссии на государственном уровне сегодня поднимается вопрос о необходимости оптимизации субъектного состава России⁴⁶. Это означает, что перед учеными-конституционалистами по-прежнему стоит задача выработки оптимальных решений, направленных на совершенствование государственного единства России. В этой связи уместно привести слова профессора С.А. Авакьяна: «Конституционалисты способны создать удачные нормы. Но какой реальностью они станут — задачи общества и власти»⁴⁷.

⁴⁶ URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2021/60880a649a7947fb20699662>

⁴⁷ Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2015. 639 с.
2. Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 3–7.
3. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие / А.М. Арбузкин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. 560 с.
4. Гуляков А.Д. Федерализм : механизм возникновения и основные направления развития. Историко-государствоведческое исследование : монография / А.Д. Гуляков. Москва : РИОР : ИНФРА, 2020. 385 с.
5. Добрынин Н.М. Российский федерализм и федерация: конъюнкция смыслов и реалий / Н.М. Добрынин // Российский юридический журнал. 2020. № 2 (131). С. 71–79.
6. Ирхин И.В. Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии (конституционно-правовое исследование) / И.В. Ирхин. Москва : ИНФРА-М, 2019. 463 с.
7. Ирхин И.В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование) : монография / И.В. Ирхин. Москва : ИНФРА-М, 2020. 215 с.
8. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 56–67.
9. Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России / С.В. Нарутто // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 83–92.
10. Снетков В.Н. Классификация современных моделей федераций / В.Н. Снетков, Н.А. Фомина // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2010. № 2 (111). С. 44–51.
11. Старостина И.А. Политико-правовые проблемы этнического федерализма на пути формирования стратегии национального развития России : конституционно-правовые аспекты / И.А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 47–49.
12. Трошинский П.В. Современная правовая система Гонконга / П.В. Трошинский // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 2. С. 175–198.
13. Хрестоматия по конституционному праву : учебное пособие. В 3 томах / составители Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. Т. 3. Конституционное регулирование территориальной организации власти. Конституционно-правовое регулирование способов и порядка формирования государственных органов. Конституционные основы системы и статуса государственных органов. Санкт-Петербург : АЛЕФ-Пресс, 2014. 981 с.
14. Чиркин В.Е. Конституционная терминология : монография / В.Е. Чиркин. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. 269 с.
15. Эбзеев Б.С. Развитие конституционных признаков федерализма в России : теория и государственно-правовая практика // Конституция Российской Федерации : к 15-летию принятия основного закона : Текст. Комментарии / В.Ф. Яковлев, Д.А. Медведев [и др.]. Москва : КонсультантПлюс : Статут, 2009. 237 с.