

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В. В. КУЙБЫШЕВА

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И  
ПРАВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ПРАВ  
НАУК В. Ф. ВОЛОВИЧА

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск - 1994

## ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В.Ф.Волович

Государственная форма зависит прежде всего от уровня народного правосознания, от исторически нажитого страной политического опыта, от силы и воли субъектов государственного управления. Чем меньше народ качественно образован и политически воспитан, тем меньше времени он принимает в подлинном государственном строительстве, тем больше могут быть различия между стремлениями организованных государственных структур и интересами и желаниями широких народных масс. Каждому гражданину должна быть представлена возможность участия в реализации искусства управления, пусть даже в узкой, доступной для него сфере. Источник, управляющий обществом, исполнительной властью, в сущности находится в народе.

В основу современного государственного строительства положены охраняемые всеми ветвями государственной власти социально-политические, экономические, организационные основы статики государства, определяющие способы осуществления государственно-властных полномочий в системе отношений между государственными органами, гражданским обществом и личностью; правовой статус всех субъектов государственного управления; территориальное устройство государства, формы контроля высших и региональных органов, государственной власти за территорией; организационно-правовые начала местного и локального самоуправления. Именно местное управление — школа гражданской согласованности. Все начала органически взаимосвязаны и предполагают системный подход при их реализации, динамике. Институты, если они выживают и развиваются, должны изменяться в связи с требованиями времени. Серьезные социальные, экономические и политические изменения, запросы времени, ресурсное обеспечение ведут к изменениям в сущности и практической реализации тех или иных начал государственного строительства. Существование любой сложной государственной системы невозможно без правового регулирования ее функционирования в целом, эту роль в обычных условиях функционирования государства выполняют высшие органы государственной власти. Не следует забывать, что процессам функционирования государственных структур присущи два начала — не только интегрирующее, но и дифференцирующее. Деформации в государственном управлении, порожденные во многом бюрократически централизованной системой, унификация по существу всего и вся: от экономики

до социально-культурной сферы усилили центробежные силы. Отсюда и та субъективная острота, которую в настоящее время имеют региональные и локальные проблемы, национальные вопросы. Интегрирующиеся начала прежде всего базируются на объективных факторах, протекают спонтанно. В современных условиях страна представляет собой сложнейшую систему, составные части которой связаны друг с другом энергетическими, производственными, торговыми, социально-бытовыми, культурными, научными, образовательными и другими нитями. Гармонизация межрегиональных, межнациональных отношений в согласовании этих нитей, тенденций, наполнении прав личности реальным содержанием и ресурсным обеспечением, гарантированных государственно-правовым механизмом. В этой связи весьма многообещающим в будущем мог бы явиться переход от национально-государственного к государственно-территориальному делению. В 20-е и последующие годы главным направлением считалось создание национально-государственных образований. Во многих случаях критерии, факторы, положенные в основу образования республик, их территорий, были до конца не обдуманы, порой обусловлены политической конъюнктурой. Во многих странах межнациональный вопрос решается в основном экономическими средствами, ибо материальное благополучие и свобода в его достижении сами по себе разряжают межнациональную напряженность. В тех условиях, где пока отсутствует экономическая база демократии, вопрос взаимоотношений между этносами должен регулироваться правовым механизмом на основе договорного принципа. Контакты, диалоги, переговоры, выяснение позиций друг друга и соглашения между этносами — таков наиболее реальный путь избежать межнациональных столкновений. В критические для нашей истории время идет борьба за сохранение бывших республик, связанных на протяжении длительного времени единой исторической судьбой, широкими разносторонними экономическими, демографическими, культурными и духовными связями. Упор на национальную государственность в прошлом приобрел однобокий характер и во многом обусловил трудности и сложности современных межнациональных отношений.

В литературе по вопросам о форме государственного устройства существуют различные точки зрения. Расхождение мнений, взглядов объясняется противоречивостью самого процесса объединения. Федерация как форма государственного устройства существует, как правило, в межнациональных государствах и представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политико-правовой самостоятельностью. Может возникнуть закономерный вопрос: правомерно ли вообще само

словосочетание "федеративный союз", поскольку подчас можно встретить мнение, что "союз" - это одно, а "федерация" - другое. В этой связи следует сказать, что сам термин "федерация" происходит от латинского слова "federatio", означющего "союз, объединение". Иное дело - вопрос о формах союза, которые могут иметь как федеративный, так и конфедеративный характер. Швейцария многие годы была конфедерацией, она до сих пор именуется "Швейцарской конфедерацией" - так она была названа еще в XIII в. Однако после гражданской войны в XIX столетии, закончившейся победой сторонников централизации, концентрации государственных функций на уровне центра, Швейцария превратилась из союза государств в союзное государство. В Конституции Швейцарии записано, что каждый составляющий это государство кантон представляет собой "федеративное суверенное" государство со своим правительством и конституцией. Думается, однако, что в данном случае, как и во многих других, дело не в названии, а в сути. Фактически страна давно стала федерацией с большой централизацией важнейших функций исполнительной и других ветвей власти. Высшая законодательная власть в Швейцарии принадлежит федеративному собранию (парламенту), кантоны не имеют права выхода из союза. Географическая дистанция способствует определенной степени автономии фактического управления.

Федеративное государство имеет шансы на выживание и признание в мире лишь в том случае, если оно сохраняет все необходимые атрибуты, т.е. центральную законодательную, исполнительную и судебную власти, полномочную и компетентную систему государственных органов, другие необходимые жизнеспособные артерии. Вопросы федерализма нельзя решать, не затрагивая таких кардинальных вопросов государственного и административного права, как сущность государства, суверенитета, договора, закона, автономии регионов. Крупные федеративные государства - это выработанный народами опыт интеграции человечества, политического сообщества, важная форма сближения народов. Важно, чтобы интегрирующая роль строилась на демократических, взаимосогласованных началах.

Государственное устройство должно отвечать на следующие вопросы: сближение "свободы и равенства" с потребностями в материальном благополучии и внешней безопасности. Федерация ведет к единению, к единству. Это процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет, не дифференцирует, не разделяет, не пробит, а сочленяет, интегрирует, единит, сращивает.

В целом представляется, что в философском плане соотношение между федеральным и региональным уровнем, их иерархичность не как свидетельство о двух сущностях основного закона, а как проявление закона единства и борьбы противоположностей, который весьма характерен для взаимосвязи целого и части.

Думается, что субъекты в составе федерации являются суверенными в том, что относится к их внутренним делам, что не исключает и участия их во всех экономических и других отношениях.

Правовое обустройство России как федерации требует весьма кропотливой и конкретной работы по определению условий признания определенного региона субъектом федерации.