

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

Н. И. Грачев

Формы государственного устройства
в современном мире:
основы теории
и конституционно-правовая практика

Учебное пособие



Волгоград
ВА МВД России
2020

УДК 342.5(075.8)
ББК 67.400.53я73
Г 78

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

Грачев, Н. И.

Г 78 Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика : учебное пособие / Н. И. Грачев. – Волгоград : ВА МВД России, 2020. – 524 с.

ISBN 978-5-7899-1247-8

В учебном пособии рассматриваются классические черты и эволюция различных форм государственно-территориального устройства в современном мире. Прослеживаются основные тенденции их развития в условиях глобализации. Особое внимание уделяется изменениям, которые произошли в территориальном устройстве России в последние десятилетия, проблемам территориальной организации публичной власти российского государства и реализации конституционной концепции суверенитета на современном этапе развития нашей страны.

Издание предназначено курсантам и слушателям образовательных организаций системы МВД России.

УДК 342.5(075.8)
ББК 67.400.53я73

Рецензенты: Л. В. Карнаушенко – доктор исторических наук, профессор (Краснодарский университет МВД России); А. А. Смольяков – кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Ленинградский областной филиал Санкт-Петербургского университета МВД России).

ISBN 978-5-7899-1247-8

© Грачев Н. И., 2020
© Волгоградская академия МВД России, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
ГЛАВА I. Понятие государственного устройства и его основные исторические формы	9
§ 1. Форма государства и ее составные элементы	9
§ 2. Государственное устройство как политико-правовое явление, научная категория и правовой институт	14
§ 3. Основные исторические виды (формы) государственно-территориального устройства	21
§ 4. Основные принципы государственного устройства и основные виды внутригосударственных территориальных образований	25
ГЛАВА II. Унитаризм и федерализм как основные формы государственного устройства современного мира	35
§ 1. Понятие и признаки унитарных государств. Их классификация и виды	35
§ 2. Понятие и признаки региональных государств	46
§ 3. Понятие и основные черты федеративного устройства	55
§ 4. Классификация федераций и правовые модели федеративных государств	74
ГЛАВА III. Проблема суверенитета в федеративном государстве	96
§ 1. Суверенитет как феномен верховой государственной власти	96
§ 2. Компетенция верховной власти государства как юридическое выражение суверенитета	113

§ 3. Основные концептуальные подходы к проблеме суверенитета в федерации	130
§ 4. Практика федеративного строительства и особенности организации верховной власти в федерациях	145

ГЛАВА IV. Конфедерация и другие формы политико-территориального устройства, имеющие признаки международно-правовых союзов 156

§ 1. Конфедерация как союз формально суверенных государств	156
§ 2. Неравноправные международно-правовые союзы и особенности статуса их членов	165

ГЛАВА V. Империя как форма государственного устройства: история и современность 176

§ 1. Актуальность имперской проблематики для современной политико-правовой науки	176
§ 2. Империя как форма политико-территориального устройства и ее основные признаки	190
§ 3. Особенности имперского суверенитета	237
§ 4. Классификация современных империй	261

ГЛАВА VI. Особенности политико-территориального устройства Российского государства на различных этапах его исторического развития 295

§ 1. Особенности государственного устройства Древнерусского государства, Московской Руси и Российской империи	295
§ 2. Форма государственного устройства СССР и его политико-правовая природа	312
§ 3. Форма государственного устройства и политико-правовая природа РСФСР в составе СССР.....	346
§ 4. Советские концепции федеративного суверенитета	356

ГЛАВА VII. Становление и эволюция новой конституционной формы государственного устройства России (1990–1999 гг.) 369

§ 1. Федерализация территориального устройства и преобразование системы государственной власти в России (1990–1993 гг.)	369
§ 2. Новая конституционная модель формы Российского государства и ее развитие в 90-е гг. XX в.	380
§ 3. Политизация публичной власти в субъектах Российской Федерации и десоверенизация российского государственного пространства (1993–1999 гг.) ...	402

ГЛАВА VIII. Реконструкция государственного устройства России и современная политико-территориальная организация Российского государства (2000–2020 гг.) 414

§ 1. Реформа федеративного устройства и восстановление государственного суверенитета России (2000–2008 гг.)	414
§ 2. Восстановление единства системы государственной власти и эволюция статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации	432
§ 3. Итоги федеративной реформы и проблемы обеспечения государственного суверенитета в современной России	450
§ 4. Особенности современной конституционной модели государственного устройства России	474
§ 5. Местное самоуправление в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации	497

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования. В нем рассмотрены теоретические основы территориальной организации государства, ее исторические и современные формы, их конституционно-правовое закрепление и регулирование, а также практика их функционирования и тенденции развития как в России, так и за рубежом.

Потребность в написании пособия для автора и актуальность для курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных учреждений системы МВД России заключается в необходимости более глубокого изучения и понимания политико-правовых процессов, связанных с трансформацией суверенной государственности в условиях глобализации, что проявляется прежде всего в эволюции существующих форм политико-территориального устройства современных государств. Между тем указанные процессы не находят должного отражения в учебной литературе, как в курсах теории государства и права, так и в учебниках по конституционному праву. При этом имеющиеся в наличии учебники и учебные пособия по проблематике государственного устройства в зарубежных странах в значительной степени устарели, а в курсах сравнительного правоведения эта тема либо не поднимается, либо занимает неподобающе малое место. Настоящее пособие призвано в какой-то мере восполнить этот пробел.

Кроме того, как показывает собственный немалый преподавательский опыт автора, при рассмотрении темы «Форма государства» по дисциплине «Теория государства и права» и раздела «Федеративное устройство России» по курсу «Конституционное право Российской Федерации» курсанты и слушатели в своей общей массе испытывают значительные трудности при усвоении целого ряда теоретических понятий и категорий, таких как: государственно-территориальное устройство, унитаризм, федерация, регионализм, автономия, субъект федерации, административно-территориальная единица, муниципальное образование и др. Нередко бывает так, что они не могут четко определить, чем отличается федерация от конфедерации или унитарного государства с наличием автономных образований, не говоря уже об империях, упоминание о которых практически не содержится в учебниках по правовой тематике,

как будто бы их никогда не было в природе и не существует сейчас. Хотя уже около двух десятков лет в исторической, социологической и политологической литературе имперская проблематика переживает настоящий бум, связанный прежде всего с признанием наличия имперской государственности в настоящее время и попытками адекватно оценить это явление.

Еще одной причиной, побудившей взяться за написание данного пособия, является то обстоятельство, что в последние десятилетия и в нашей стране, и за рубежом появилось достаточно большое количество работ, посвященных общим вопросам сущности и организации государства, социальной и правовой природы публичной власти, особенностям политико-территориального устройства и организации верховной власти различных стран, специфической проблематике государственного суверенитета и т. п. в смежных областях гуманитарных знаний: философии, социологии, политологии, истории, геополитики и др. Не все они являются равнозначными по глубине исследования и проникновения в суть анализируемых явлений. Однако накопленный в них материал нуждается в анализе, обобщении и своей имплементации в учебный процесс, позволяющий учащимся быть в курсе выявленных закономерностей мирового политического и правового развития, новейших тенденций и трендов в эволюции различных стран, государств и цивилизаций и, в первую очередь, Российской Федерации. Именно в этом заключаются основные цели настоящего учебного пособия. Исходя из них строится его структура и определяется его основное содержание, а по целому ряду тем предлагается достаточно глубокое изучение и освоение политико-правовой материи с позиций последних достижений целого ряда смежных гуманитарных наук. При рассмотрении всех тем данного издания нашли отражение основные научные тренды по исследуемой проблематике, важнейшие закономерности в исторической эволюции форм территориальной организации государственно-организованного общества и преобладающие тенденции их эволюции в настоящее время. Значительное место занимает в нем исследование государственно-территориального устройства России на различных этапах ее исторического существования и критическая оценка путей развития отечественного федерализма. Особое внимание уделяется изменениям, произошедшим в территориальном устройстве современного Российского государства в последние два

десятилетия, что также далеко не всегда находит свое достаточно полное отражение в учебной литературе.

Содержание учебного пособия базируется на отечественном и зарубежном законодательстве, максимально полном использовании практического материала и аналитики, исторических фактов и данных сравнительного правоведения. Работа может быть полезна в качестве дополнительной литературы по таким учебным курсам, как «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право», «Административное право», а также интересна широкому кругу читателей, интересующихся политико-правовыми проблемами.

Настоящее пособие должно способствовать претворению в жизнь ряда положений Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором в рамках цели «Возможности для самореализации и развития талантов» поставлены такие задачи, как «создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций» и «обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования»¹.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474. URL: <https://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.09.2020).

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ЕГО ОСНОВНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ

1. Форма государства и ее составные элементы

В современном правоведении государственное (государственно-территориальное) устройство принято рассматривать как элемент формы государства. При этом само понятие формы государства связывается в юриспруденции с особенностями его внутреннего строения. Так, в одном из учебных курсов о форме государства говорится как о категории, которая «показывает особенности внутренней организации государства, порядок образования и структуру органов государственной власти, специфику их территориальной обособленности, характер взаимоотношений друг с другом и населением, а также методы, которые используются ими для осуществления организующей и управленческой деятельности»¹. Поэтому изучить государство с точки зрения его формы – значит изучить его строение, составные части, внутреннюю структуру, основные способы установления и осуществления государственной власти². Исходя из этого в *структуре формы государства выделяют форму правления, государственное (государственно-территориальное, политико-территориальное) устройство и политический (политико-правовой, государственный) режим.*

Форма правления призвана показать «внешний», «наружный» вид, устройство, структуру верховной власти государства, предусмотренную конституционным законодательством, а в более давние времена – одобренную и признанную народным правосознанием. То есть под *формой правления* следует понимать *правовую организацию верховной (высшей) власти* в государстве, которая включает в себя: систему высших органов государственной власти в стране; порядок формирования этих органов и тем самым характер их связи

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 79.

² См.: Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник. В 2 т. Т. 1. Государство. М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2007. С. 212.

с населением; правовое положение (статус) каждого из высших органов государственной власти; порядок распределения между высшими органами государственной власти суверенных правомочий, чем и предопределяется характер взаимоотношений между ними¹. Исходя из указанных критериев, все формы правления принято делить на *монархии* и *республики*. Среди монархий в настоящее время принято выделять *абсолютные* и *ограниченные (конституционные) монархии*. Последние делят на *дуалистические* и *парламентарные*. *Республики*, в свою очередь, подразделяются на *парламентарные, президентские и полупрезидентские* (президентско-парламентарные или парламентарно-президентские).

Понятием *«государственное устройство»* характеризуется *территориальная организация государства и государственной власти*, определяется характер отношений государства в целом, его верховной власти с составными территориальными частями (субъектами федерации, автономными образованиями, административно-территориальными единицами и т. д.) и их органами публичной власти. Как юридическое понятие *«государственное устройство»* («форма государственного устройства») призвано *определить правовую модель территориальной организации государства* и его населения, а также установить роль и место каждого территориального уровня в системе формирования и осуществления государственной власти, государственно-властных функций и полномочий. Именно поэтому различные формы государственного устройства и их разновидности необходимо определять прежде всего по юридическим признакам, а не фактическим и содержательным критериям². Основными формами государственного устройства выступают унитарные государства, федерации, империи, конфедерации и протектораты.

Под *политическим режимом*, как правило, понимается *совокупность путей, средств, способов и приемов осуществления государ-*

¹ См.: Грачев Н. И., Гаджи-Заде Э. А. Формы правления и институт президентства в странах СНГ. Волгоград: ВА МВД России, 2005. С. 12.

² См.: Его же. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгogr. ин-та экономики, социологии и права, 2009. С. 113–114.

ственной власти, проявляемых непосредственно в ее действиях, конкретных актах властвования и характере общего воздействия на различные сферы и отрасли общественной жизни. Представляется весьма схематичным и упрощенным господствующий подход к типологии государственных режимов, согласно которому все они подразделяются на *демократические* и *антидемократические*, и среди последних выделяют – *тоталитарные* и *авторитарные*. Для квалификации политического режима в конкретной стране, на любом историческом этапе ее развития необходимо определить: фактического носителя государственного верховенства; его социальную сущность, т. е. в интересах каких общественных классов и слоев этот носитель осуществляет властно-управленческую деятельность; и лишь в последнюю очередь – какие политические и правовые формы, методы и приемы превалируют в его деятельности. Исходя из таких критериев, становится возможным выделение либерально-демократического, тоталитарно-демократического, тоталитарно-олигархического, авторитарно-олигархического, авторитарно-либерального, авторитарно-демократического, олигархически-либерального, олигархически-демократического и иных режимов, нередко упоминаемых в отдельных научных и публицистических работах, но фактически почти игнорируемых современной юриспруденцией¹.

Все элементы формы государства: форма правления, государственное устройство и государственный режим – выступают и как политико-правовые формы организации и осуществления верховной, региональной и местной публичной власти государства, и как внутреннее проявление и выражение государственного суверенитета. В то же время форма государства и все ее элементы выступают как наиболее устойчивые, прочные основания структуры государства по отношению к внешнему миру, способные обеспечить его самостоятельность и независимость (внешний суверенитет), в случае если они покоятся на национально-культурной традиции и отвечают

¹ См.: Грачев Н. И. Идентификация политических режимов: о содержании понятия и основаниях классификации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. № 3 (50). С. 8–19.

требованиям современности¹. Следовательно, форма государства есть политико-правовое явление, обусловленное потребностями самостоятельного и независимого существования государства и составляющего его народа в среде других государств и народов. Исходя из этого должны определяться и устанавливаться те или иные конституционные модели формы правления, государственного устройства и политического режима в каждой конкретной стране.

При этом *форма государственного устройства должна рассматриваться в качестве более фундаментальной структуры государства, чем форма правления и политический режим*². Во-первых, и форма правления, и государственный режим всегда устанавливаются в рамках определенной территориальной организации государства и должны способствовать его территориальному и политическому единству. Во-вторых, государственное устройство оказывает в некоторых случаях достаточно серьезное влияние на форму правления и политический режим. В литературе иногда указывается, что прямого соответствия между формой правления и формой государственного устройства не существует. И унитарные, и федеративные государства могут быть как монархиями, так и республиками. Однако абсолютная монархия не может федерализовать свою территориальную организацию без определенного ограничения своей власти. Таким образом, федерациями могут быть только ограниченные монархии (например, Германская империя, Объединенные Арабские Эмираты, Малайзия, Бельгия). Переход от полисного унитаризма к империи потребовал в Древнем Риме перехода от республики к монархии. Когда же изменения в территориальном устройстве не способны изменить форму правления, меняется политический режим: так, федеративная Веймарская Республика в Германии (1919–1933 гг.) становится унитарным Третьим рейхом с тоталитарным режимом; номинальный нигерийский федерализм (в 60-е–90-е гг. XX в.) требует концентрации полномочий Федеральным военным правительством, т. е. если не изменения формальной организации верховной власти и территориального

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 128.

² См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. Н. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. С. 252.

устройства, то методов, форм и средств осуществления верховной власти – политического режима. Поэтому если не прямая, то определенная тесная зависимость между государственным устройством, формой правления и политическим режимом существует и определяющим элементом выступает здесь *необходимость сохранения территориальной и политической целостности государства*, т. е. его внешнего суверенитета.

Фундаментальность и приоритетное значение государственно-территориального устройства заключается также в том, что в самом его явлении и понятии, его объясняющем, прямо и непосредственно связываются все субстанциональные элементы и признаки государства: *территория*, как пространственная основа существования государствообразующего народа и его деление по территориальным единицам; сам *народ*, осуществляющий свою жизнедеятельность на этой территории и находящийся под юрисдикцией государственной власти; *публичная (государственная) власть*, осуществляющая функции организации и управления данным народом; *суверенитет*, наличие которого гарантирует государству и его народу независимость и самостоятельность, причем не только как определенная организация верховной власти, но и как высшая инстанция, которая как раз и определяет территориальную организацию государства и населения, правовое положение его территориальных частей и их органов власти, характер политико-правовых связей между центром и местами и т. д. – и все эти элементы, взаимодействуя между собой, оказывая влияние друг на друга, определяют степень и форму *политического единства* различных стран в конкретных исторических условиях. Эта степень оказывается непосредственно связана с распределением суверенных прав между центральной властью и территориальными единицами, чем и определяются различные конституционные модели (формы) государственного устройства, связанные с правовым положением территориальных частей государства, степенью и формами их участия в осуществлении верховной общегосударственной власти¹.

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. С. 129–130.

Тем самым государственно-территориальное устройство может быть адекватно исследовано только в единстве с другими непрерывными элементами государства и его формы – народом, верховной и публичной властями, формой правления и политическим режимом. Территориальная организация государства и его государственной власти оказывается наиболее приемлемой юридической конструкцией для выявления источников и непосредственных носителей суверенитета, распределения суверенных полномочий между различными органами и уровнями государства.

§ 2. Государственное устройство как политико-правовое явление, научная категория и правовой институт

Понятие «*государственное устройство*» используется в научной литературе в двух значениях: в широком и узком. В широком – в качестве синонима понятия «государственный строй», которое выступает как обобщающее определение сущности, содержания и формы государства и отражает всю «совокупность общественно-политических отношений, выражающих наиболее принципиальные свойства, взаимосвязи и взаимодействия в механизме организации и функционирования государства»¹. Их синонимичность происходит из того факта, что в русском языке слова «строй» и «устройство» являются равноценными, совпадают по содержанию и структуре с чисто филологической, семантической точки зрения².

Однако в настоящее время в юридической литературе чаще всего термин «государственное устройство» употребляется в узком смысле. Им характеризуется один из элементов формы государства, а именно *территориальная организация государства и государственной власти*, а также определяется характер отношений государства в целом с его составными территориальными частями

¹ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 1996. С. 46.

² См.: Большой синонимический словарь русского языка. Речевые эквиваленты: практ. справочник: в 2 т. СПб.: Издат. дом «Нева», 2003. Т. 2. С. 336, 393; Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1986. С. 673, 731.

(субъектами федерации, автономными образованиями, административно-территориальными единицами)¹. В качестве его синонимов некоторые авторы применяют термины: «национально-государственное»², «государственно-территориальное»³, «политико-территориальное»⁴ устройство, «организация государственного единства»⁵.

Последнее понятие иллюстрирует соотношение между государственным устройством и суверенитетом государства, поскольку назначение правового института государственного устройства заключается в определении степени политико-территориального единства конкретного государства на каком-то историческом этапе его существования. Общеизвестно, что территория является одним из основных признаков и элементов государства. Государственная власть всегда реализуется на определенной территории, на которую распространяется суверенитет государства, т. е. его верховная власть посредством принятия и приведения в жизнь своих решений. Из этого следует, что «государственная территория» – земное пространство, находящееся под суверенитетом данного государства. Соответственно, негосударственная территория – «земное

¹ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учеб. для вузов. М: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. С. 192; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 284; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М.: Юрист, 2000. С. 108; Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов П. И. Курс государственного права. М.: Госюриздат, 1962. Т. 2. С. 12–14; Конституционное право: учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. М.: БЕК, 1996. С. 195; Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые альвы, 1996. С. 91; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юрист, 2000. С. 86; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. М: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. С. 38–39.

² См., например: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 191.

³ См., например: Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Междунар. отношения, 2002. С. 265; Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 253.

⁴ См.: Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: учебник. М.: Юрист, 2000. С. 277–279; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4 т. Т. 1–2. Часть общая / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 683–687.

⁵ См.: Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года: учеб. пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. С. 46.

пространство, не находящееся под суверенитетом какого-либо государства»¹. Следовательно, суверенитет – это верховная власть государства, непрерывно осуществляемая в пределах принадлежащей к нему территории². Поэтому о существовании государства можно говорить лишь тогда, когда некая социально-этническая общность людей, проживающая на определенной обособленной территории, объединяется в политическое целое суверенной (верховой) государственной властью.

Территория является важнейшим элементом государства, необходимым условием его существования. Без территориальной основы нет государства. Государство – это в первую очередь политико-территориальное образование³. А его государственная власть – это особая организация (система) по управлению делами существующего на определенной территории человеческого сообщества, обладающая специфическим свойством верховенства, т. е. имеющая *верховную инстанцию (систему высших органов власти)*, которая и принимает стратегические управленческие решения.

В этом контексте государственная территория может рассматриваться в двух аспектах: 1) как та *фактическая часть земельного пространства*, которая представляет собой необходимое естественное условие существования государства, материальную основу жизнедеятельности образующего его народа⁴; 2) как элемент политико-правовой организации государства, т. е. как пространственная сфера действия государственного суверенитета, область юрисдикции государства⁵, на которой государственная власть может развивать свою специфическую деятельность по осуществ-

¹ Ушаков Н. А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 4.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2005. С. 48.

³ См.: Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. Н. Кукушкин. С. 250.

⁴ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 48.

⁵ См.: Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: учебник. М.: БЕК, 1997. С. 5.

лению функции управления обществом¹. При этом государственная власть при своем пространственном распространении управленчески воздействует не на саму территорию как таковую, а на людей, находящихся в ее пределах. Так, территориальный элемент государства оказывается непосредственно связанным с его субстанциональным элементом – определенным народом, нацией².

Таким образом, территория государства – политико-правовое понятие, обозначающее природное пространство, на которое распространяется верховная власть государства. Понятие государственной территории предполагает необходимость появления *государственной границы* и внутригосударственное деление территории государства, так как от старой родовой организации государство отличается не только наличием территории, но и разделением своих граждан (подданных) «по территориальным делениям», единицам³. Поэтому наличие территории как элемента государства включает в себя два аспекта.

Во-первых, оно является элементом понятия государства как субъекта, имеющего определенную внешнюю границу, как юридически закрепленную пространственную линию, очерчивающую территорию государства. Территория как пространство распространения или сферы действия верховной власти охватывает земельную протяженность, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними, недра, континентальный шельф. Государственная граница определяет пределы действия суверенных правомочий и прерогатив верховной власти.

Приобретение или потеря государственной территории означает в то же время приобретение и потерю территориального верховенства в пределах определенных границ, а также наличие либо отсутствие на такой территории *юрисдикции* (от лат. jurisdiction – судопроизводство) государства, которая всегда имеет территориальный характер, представляя собой установленную законодательством

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 383.

² См.: Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М.: Норма: ИНФРА-М, 1999. С. 551–562.

³ См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Госполитиздат, 1961. Т. 21. С. 170.

совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия различных субъектов права с точки зрения их правомерности и применять юридические санкции к правонарушителям¹. В более широком смысле понятие государственной юрисдикции включает в себя не только судебный, но и законодательный и сугубо управленческий (административный) аспекты общей *правовой компетенции государства*. Именно территориальное верховенство, воплотившееся в государственной юрисдикции, стало основой институтов подданства и гражданства исключительно по территориальному принципу.

Из этого следует, что юридическая природа государственной территории проявляется не только в отношениях одного государства с другими государствами, но и в соответствующих властных установлениях государства по поводу собственной территории и населения, на ней проживающего².

Во-вторых, с точки зрения внутренней структуры государство есть территориальная организация (устройство) государственной власти по отношению к составляющему его населению. Отсюда и появляется необходимость в понятии, которое бы показывало отличие государственной организации, когда деятельность различных человеческих коллективов и отдельных людей, реализация ими своих прав и обязанностей, их ответственность осуществляется по месту нахождения или жительства, т. е. сугубо по территориальному признаку и безотносительно к их кровнородственным связям уже внутри самого государства.

Государство упорядочивает свою внутреннюю территориальную организацию. Для этого верховная власть разделяет его территорию на внутренние составляющие части, устанавливая территориальные единицы разного уровня и вида и наделяя их определенным правовым статусом. Такое внутреннее деление территории государства необходимо для оптимального осуществления функций власти

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 53–55; Пиголкин А. С. Юрисдикция // Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. М: ИНФРА-М, 1999. С. 1102.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 49–50.

и управления, более эффективной работы государственного аппарата, организация которого в его вертикальном и горизонтальном срезах осуществляется в соответствии с территориальным делением государства¹. Образование внутригосударственных территориальных единиц обычно происходит исходя из воли верховной власти. Но в целом ряде случаев оно связано с волеизъявлением самих территорий, их населения. Так происходит при образовании политически автономных формирований в сложных унитарных государствах, субъектов федерации – в федеративных государствах, преобразовании международно-правовых союзов в государственно-правовые союзы (союзные государства).

Территориальные единицы государства (субъекты федерации, автономии, муниципальные образования, административные единицы) являются относительно самостоятельными звеньями государственной организации. Их юридическая личность, проявляющаяся в их статусе, отделена от юридической личности государства и государственных органов. Как справедливо указывается в литературе, государственные органы выступают лишь «правопредставителями своего государства и внутригосударственных территориальных образований». Их компетенция производна от статуса и компетенции государства и соответствующих политических, муниципальных и административных единиц².

Таким образом, понятие «государственное устройство» призвано отразить внутреннее строение государственно-организованного общества в его территориальном разрезе. Оно показывает, каким образом организована территория того или иного государства, из каких территориальных частей оно состоит, их правовое положение, организацию власти и управления государством в территориальном разрезе, характер отношений между верховной (центральной) властью и региональными властями, а также органами местного управления. И в этом смысле оно выступает как *государственно-территориальное*, как определенная организация (форма) и степень государственного единства, которая в то же время тесно связана

¹ См.: Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. С. 251.

² Там же. С. 251.

со структурой государственного механизма, не существует отдельно от него, а во многом обуславливается его строением и оказывает на него обратное влияние.

Основное назначение института государственного устройства заключается в нахождении оптимальной формы государственного единства для каждой конкретной страны в сложившихся исторических условиях. Или, иными словами, в установлении такой модели деления территории государства и системы связей центральной власти с региональными и местными подразделениями государственно-публичного механизма, которая отвечала бы наиболее рациональной и адекватной системе построения государственного аппарата, эффективному осуществлению власти и управления страной. В государственном устройстве проявляется суверенное право государства самостоятельно устраивать свои территориальные дела.

Как политико-правовое явление государственное устройство обусловлено потребностями самостоятельного и независимого существования государства и составляющего его народа в сфере других государств и народов. Как юридическое понятие «государственное устройство» («форма государственного устройства») призвано определить правовую модель территориальной организации государства и его населения, а также установить роль и место каждого территориального уровня в системе формирования и осуществления государственной власти, государственно-властных функций и полномочий. Именно поэтому различные формы государственного устройства и их разновидности необходимо различать прежде всего по юридическим признакам, а не фактическим и содержательным критериям.

Сам же феномен и научная категория государственного устройства, в основе которой находится исследование политико-правового явления территориальной организации государства и государственной власти конкретных стран, имеют следующую структуру, включающую в себя ниженазванные составные элементы: 1) конституционные принципы государственного устройства, в соответствии с которыми строится территориальная организация государства и государственной власти в стране; 2) политико-территориальную и административно-территориальную организацию государства, закрепленную нормами конституционного права и оказывающую влияние на все иные элементы данного явления; 3) правовое поло-

жение государства в целом по отношению к составным территориальным частям государства в лице его верховной власти и правовую организацию этой верховной власти с точки зрения участия (или отсутствия участия) в ее структуре и осуществлении региональных единиц; 4) правовое состояние территориальных частей государства и статус их органов, а также юридические возможности их участия в отправлении верховной власти на общегосударственном уровне; 5) характер и содержание политико-правовых связей (отношений правового уровня) между центральными и территориальными органами власти; 6) правовое положение государства в системе межгосударственных и государственно-правовых соединений (образований)¹.

§ 3. Основные исторические виды (формы) государственно-территориального устройства

Государство складывается и развивается как организм, привязанный к определенной части поверхности земли и все его характеристики, организационные структуры и институты детерминированы вмещающим ландшафтом², который является не только местом обитания народа, но и местом существования государства и его идей, норм и ценностей, определяющих его национальную идентичность³. Поэтому форма государственного устройства имеет для любой страны ярко выраженную внутри- и внешнеполитическую адаптивную ценность, обеспечивая приспособление государственного организма к естественным географическим и геоэкономическим условиям своего существования и выступая фундаментом и основой его геополитической ориентации как процесса вхождения локально-национальной политической системы в глобально-мировое сообщество в целях адекватного определения своего места и роли в нем.

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. С. 113–120.

² См.: Дугин А. Г. Геополитика: учеб. пособие для вузов. М.: Академ. проект: Гаудеамус, 2011. С. 33–35.

³ См.: Ионин Л. Г. Апдейт консерватизма. М.: Издат. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. С. 123–125.

Таким образом, форма государственного устройства каждого конкретного государства зависит от самых разнообразных факторов: размеров территории, численности и социальной структуры населения, климата и ландшафта, исторических особенностей развития, политических традиций, объективных и субъективных условий формирования и развития государственности, характера взаимоотношений с другими странами, уровня правосознания населения и др. Все эти факторы в совокупности определяют «специфику наличной формы государственного устройства, которая никогда не может быть результатом случайного стечения обстоятельств, но всегда детерминирована»¹.

Уже самые ранние протогосударственные образования, представляющие собой объединение нескольких общин (поселений или их групп) вокруг одного крупного центра, соподчинялись в иерархию в зависимости от степени близости к вождю (монарху) и имели как минимум три территориальных уровня власти, каждый со своими задачами и функциями. Первый, находящийся в государственном центре, представляет собой полностью самостоятельную институцию, оторвавшуюся от родов, общин, кланов и занятую самодовлеющей государственной деятельностью. Второй – администрация областей, возглавляемая главами подчиненных общин, во многом воспроизводит общегосударственные функции на областном уровне, включая военную и религиозную. Третий – общинная администрация – неразделима с традиционным общинным *самоуправлением* (выборностью, коллективными органами), но имеет наиболее элементарные полномочия, главные из которых заключаются в исполнении решений высших уровней².

Таким образом, *исторически первым типом* (формой, моделью) *государственного устройства было децентрализованное унитарное государство*. Его особенностями являлись признание верховенства (суверенитета) центральной, как правило монархической, власти и достаточно широкая административная (управленческая) автономия

¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 91.

² См.: Васильев Л. С. Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 24–49; Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 т. М.: ТОН-ПРИОР, 1999. Т. 1. С. 32–35.

региональных единиц. Однако и республики античных полисов территориально строились похожим образом. Так, Афины делились на 10 фил, которые в свою очередь подразделялись на 10 демов каждая. Все они имели свои выборные органы управления, участвовали в формировании общеполисных органов власти. Территория Римской республики подразделялась на 30 триб (4 городские и 26, позднее 31, сельские), также обладавших правами самоуправления и участвующих в выборах целого ряда должностных лиц.

*Следующая историческая форма территориального устройства государства – ранняя империя, объединявшая гигантские территории и состоявшая из соединения под единой верховной властью нескольких унитарных государств, которые входят в него как колонии, доминионы, протектораты, вассальные государственные образования, федеративные члены и т. п.*¹ К числу классических ранних империй относят: Ассиро-Вавилонское царство, Персидское царство, Римскую державу, Империю инков и ацтеков, Арабский Халифат, Королевство Каролингов, Монгольскую империю Чингисхана и др. Их особенностью является отсутствие в силу объективных причин прочной политико-правовой взаимосвязи между центром и периферией, откуда происходит кратковременность существования многих из них (Каролингская империя, Государство Тимура, Дунайская Болгария)². Хотя имеются и противоположные примеры (Римская и Византийская империи, империя Хань в Китае). В большинстве случаев ранние империи были организованы в форме «имперских федераций» или даже «конфедераций», которые имели весьма сильную верховную власть, обладающую внешнеполитическим суверенитетом, обеспечивающую их единство по отношению к внешнему миру. Вожди и правители присоединяемых к империи, «федерируемых» частей инкорпорировались в административную и военную иерархии власти и управления, становились членами новой имперской элиты. Однако они обладали существенной

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 411–412.

² См.: Крадин Н. Н. Кочевники, мир-империи и социальная эволюция // Раннее государство, его альтернативы и аналоги: сб. ст. / под ред. Л. Е. Гринина, Д. М. Бондаренко, Н. Н. Крадина. Волгоград: Учитель, 2006. С. 491–492.

самостоятельностью в проведении внутренней политики, в решении вопросов организации жизни и управления подведомственными им территориями.

Драматическое столкновение римского и варварского миров у истоков Средневековья привело к тому, что в Европе на развалинах Западной Римской империи в условиях феодальной раздробленности возник мир бесчисленного множества аморфных в территориальном и политическом отношении варварских королевств, которые были полной антитезой как древнему, так и современному государству. Раннефеодальные монархии V–XI вв. в территориальном отношении выступают как государства-земли или государства-волости. Система феодальных отношений на основе принципа сюзеренитета-вассалитета привела к неопределенности понятия государственной границы, что повлекло за собой постоянную перекройку внутренних территориальных единиц. Почти сошло на нет понятие столицы государства как места пребывания высших государственных органов: верховная власть в лице короля и его двора ведет кочевой образ жизни, постоянно переезжая с места на место в целях контроля за подданными и постоянно меняющимися границами своего королевства¹.

В период позднего Средневековья и становления абсолютных монархий объединение мелких феодальных государств приводило к тому, что они превращались в административно-территориальные единицы новых крупных унитарных государств. В них в качестве агентов центральной власти действовали не прежние сеньоры (феодалы – собственники земель), а назначенные из центра должностные лица-чиновники, ответственные исключительно перед верховной властью. Такая же иерархия складывалась и на более мелких территориальных уровнях. Возникло бюрократически *централизованное унитарное государство*.

По мере разложения абсолютизма и перехода к конституционному строю в низовых территориальных единицах – городских и сельских общинах – начинает формироваться *местное самоуправление*, что было связано с *децентрализацией* властных функций и полномочий.

¹ См.: Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада. Екатеринбург: У-Фактория, 2005. С. 47.

В ряде регионов происходит объединение государственных образований в более крупные государства на началах *федерализма*. Имеет место насильственное присоединение слабых государств к более сильным с сохранением в некоторых случаях признаков государственности у присоединенных. В таких странах *административно-территориальное устройство* превращается в *политико-территориальное*, а при наложении одного на другое – становится *политико-административным (федеративным)*¹.

Все многообразие форм территориальной организации государства на протяжении существования государственности невозможно свести к *унитаризму, федерализму и империи*. Однако и по настоящее время они являются *основными формами государственного устройства*. Для определения формы территориального устройства какого-либо конкретного государства необходимо в первую очередь определить принципы, на которых это устройство основывается, т. е. реально существует и функционирует².

§ 4. Основные принципы государственного устройства и основные виды внутригосударственных территориальных образований

Под принципами государственного устройства понимаются основополагающие (фундаментальные) политико-правовые идеи, в соответствии с которыми естественным образом складывается или целенаправленно формируется организация территории государства и вертикальная структура аппарата его публичной власти.

К основным принципам территориального устройства государств, в соответствии с которыми строится и функционирует их внутренняя организация, относятся: *унитаризм; федерализм; централизация; децентрализация; политическая децентрализация;*

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 1–2. Общая часть. С. 684–685.

² См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. С. 131–134.

административная децентрализация; местное самоуправление. Не все из них прямо и недвусмысленно закрепляются в конституциях, но так или иначе они обязательно находят свое отражение в конституционном и административном законодательстве. Именно на их основе строится территориальное деление государств, устанавливается правовое положение органов публичной власти различных территориальных уровней и тем самым образуются определенные формы государственного устройства. Основными и самыми распространенными из них являются унитарное государство, федерация, империя и различные их модификации (например, централизованные и децентрализованные унитарные государства, договорные и конституционные федерации, континентальные и морские империи и т. д.¹).

Основными среди всех указанных выше принципов являются *принципы унитаризма и федерализма*. Унитарные государства строятся на основе принципа унитаризма, который обеспечивает их полное политическое и территориальное единство. Федерации сочетают в своей организации оба этих принципа, которые в федеративном устройстве хотя и выглядят на первый взгляд противоречащими друг другу, но на самом деле во всякой жизнеспособной федерации дополняют друг друга, вполне сочетаясь между собой. Империи также часто строятся на сочетании этих принципов, но чаще всего при безусловном доминировании принципа унитаризма. Все остальные принципы: централизация, децентрализация, местное самоуправление и др. – могут использоваться в различных сочетаниях в качестве дополнительных и в унитарных, и в федеративных государствах, и в империях.

Наряду с принципами ключевым для определения той или иной формы государственного устройства является статус (правовое положение) внутригосударственных территориальных образований. Все они, в зависимости от своего статуса, определяемого порядком образования, объемом компетенции и степенью юридической самостоятельности в рамках государственного целого, подразделяются

¹ См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2019. С. 82.

на три вида: *административные, автономные и государствоподобные (государственно-территориальные)*¹.

Административно-территориальное образование (единица) – это обособленная составная территориальная часть государства, создание, реорганизация и ликвидация которого, а также формирование органов власти, действующих в его границах, и определение их полномочий находятся в компетенции органов государственной власти более высокого территориального уровня, как правило, высших². В структуре своего статуса эти образования не имеют никаких признаков государственности, хотя могут обладать значительной долей самостоятельности в решении вопросов местного значения. В наименовании административно-территориальных единиц отражается чаще всего географический фактор, связанный с названием главного города, центра соответствующего образования³.

Если в государстве компактно проживают этнические меньшинства, не относящиеся к титульной (государствообразующей) нации, на его территории могут создаваться *национально-территориальные автономные образования*. Термин «автономия» (греч. *autonomia*/*autos* – сам и *nomos* – закон) в настоящее время чаще всего переводится как самоуправление. В связи с этим хочется обратить внимание на семантическую и этимологическую идентичность понятий «автономия» и «самоуправление». Автономия – это и есть самоуправление, которое имеет либо политико-административную, либо исключительно административную природу. *Автономия* – это юридическое понятие, говорящее об особом статусе территориальной единицы, который предусматривает правовые возможности относительной (ограниченной) самостоятельности ее населения и органов, им

¹ См.: Агабеков Г. Б. Государственный суверенитет и Российская Федерация: теория, история и конституционная практика // Федеративное устройство России: история и современность: сб. обзоров и ст. / отв. ред. Н. А. Михалева, Е. В. Алфёрова. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 71; Осавелюк А. М. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 7.

² См.: Иванов В. В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М.: Изд-во МГУ, 2002. С. 31.

³ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 2. С. 24.

создаваемых, решать вопросы регионального или местного значения в пределах, установленных конституционным законодательством государства.

Объем и степень автономии (самостоятельности, самоуправления) территориальных образований могут быть различными. В научной литературе принято выделять *политическую* (государственную, законодательную) и *административную территориальные автономии*¹. И тот и другой вид автономии обычно рассматривается как *одна из форм децентрализации власти и управления*, способ разделения по вертикали компетенции между центром и местами². Их разделение на политическую и административную автономию говорит о характере децентрализуемых функций и полномочий. У истоков такой классификации стоял А. де Токвиль, показавший различие между государственной (у Токвиля – «правительственной») и административной централизацией и политической и административной самостоятельностью территориальных частей государства³.

В первом случае, при создании на территории государства политически автономных образований, децентрализуются, т. е. передаются на более низкий территориальный уровень, полномочия как административного, так и политического характера. К полномочиям политического характера относятся такие полномочия, которые необходимы для решения дел общегосударственной или общерегиональной важности и значения. Получая некоторые из них, территориальные образования приобретают какие-то черты государственности, становясь политически автономными образованиями внутри унитарного или федеративного (в качестве субъекта федерации) государства. Они, как правило, имеют следующие правомочия: право на принятие собственных конституции, статута или устава,

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. С. 116–117; Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. М.: ООО «Полиграф Опт», 2004. С. 280; Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник. М.: Юрист, 1999. С. 170–174.

² См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии / отв. ред. И. С. Крылова. М.: ИГиП РАН, 1993. С. 44; Касаткина Н. М. Автономия и регионализм (европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Спарк, 1999. С. 124.

³ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 83–91.

определяющего вместе с общегосударственной конституцией их правовое положение; право издавать собственные законы по целому ряду вопросов своей внутренней жизни; право организовывать собственную систему органов власти и управления; иметь собственный официальный язык делопроизводства и символику наряду с общегосударственными, если создание происходит по национально-этническому принципу; право иметь собственный бюджет и источники доходов; право проводить внутреннее территориальное деление и создавать местные органы управления. Соответственно, отношения между государством и политически автономными образованиями, а также их органами власти приобретают в основном государственно-правовой (конституционно-правовой) характер.

Во втором случае, при образовании административной автономии, децентрализуются управленческие полномочия сугубо исполнительно-распорядительного (административного) значения, касающиеся управления отдельными отраслями или сферами общественной жизни: вопросы благоустройства территории; местный транспорт; общественные работы; жилищно-коммунальное хозяйство; дорожное хозяйство; лесное хозяйство; развитие экономики автономного сообщества; местное хозяйство, имеющее значение для обеспечения товарами населения, проживающего на соответствующей территории; социальное обеспечение; развитие культуры, науки и образования на языке автономного сообщества и т. п.¹ Правовое положение и общий характер организации местных органов в этом случае определяется, как правило, общегосударственным законодательством. Соответственно, отношения между центральной властью и местными органами власти носят в основном административно-правовой характер. Административная автономия очень близка к институту местного самоуправления и далеко не случайно ряд авторов считают его разновидностью таковой, отождествляя понятия «местное самоуправление» и «местная (административная) автономия»².

Таким образом, принципы унитаризма, федерализма, политической и административной автономии оказывают определяющее

¹ См.: Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 288–293.

² См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 228; Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 127–130.

влияние на статус территориальных частей государства, обуславливают характер отношений между государством в целом и его составными территориальными частями, формально закрепляя тем самым форму государственного устройства того или иного государства.

Остальные принципы – *централизация, децентрализация, политическая децентрализация, административная децентрализация* – конкретизируют отношения между общегосударственными (вышшими и центральными) и периферийными (региональными и местными) органами власти, определяя особенности той или иной формы унитарного, федеративного или имперского государства.

Централизация является самой естественной формой организации государственной власти и управления. В своем «чистом» виде она не признает никакого своеобразия местной жизни, никакой автономии (самоуправления) территорий. Несмотря на распространенное заблуждение, что централизация свойственна исключительно авторитарным государствам, она широко используется и демократическими режимами (например, политика централизации во Франции – с 1789 г. и до начала 80-х гг. XIX столетия). При централизации управления *все территориальные органы и их должностные лица полностью зависят от центральной власти, а все важные решения как общегосударственного, так и местного значения принимаются на ее уровне.*

Однако достижение государством определенных размеров и создание нескольких уровней управления делает невозможным концентрацию всех властных функций и полномочий в руках центральной власти. Происходит *децентрализация власти*, которая также подразумевает полную зависимость местных органов от центральной власти как функционально, так и в порядке подчиненности должностных лиц. Но при децентрализации *центр признает за местными органами весьма широкую компетенцию*, т. е. возможность решать вопросы местного значения самостоятельно, хотя такое решение происходит всегда под контролем вышестоящих органов, которые в любой момент могут пересмотреть компетенцию нижестоящих звеньев и ограничить ее объем для данного конкретного случая или в целом. *Центральные органы полностью контролируют деятельность местных, обладают правом изменить или отменить принятые ими решения, как по причине нарушения законности, так*

и из соображений целесообразности. Территориальные образования при этой форме обычно не обладают статусом юридического лица, представляя собой обычные административно-территориальные единицы¹. «Таким образом, деконцентрация предстает как одна их форм централизации и как лекарство от излишеств последней»². В отличие от децентрализации *деконцентрация* может носить лишь *административный характер*.

Децентрализация государственной власти в ее политическом и административном вариантах имеет место и в унитарных, и в федеративных государствах, причем существуют государства, где она проведена одновременно в двух вариантах.

Административная децентрализация обеспечивает перераспределение в пользу региональных и (или) местных органов многих полномочий исполнительно-распорядительного характера. В результате ее проведения в государстве возникают *территориальные единицы* со статусом *национально-территориального автономного образования* или статусом *муниципального образования*. Административные автономные единицы действительно обладают по сравнению с муниципальными образованиями целым рядом дополнительных прав, но все они связаны с особенностями этнического состава, а иногда и быта их населения. Отсюда такие прерогативы, как использование в деятельности государственных органов и учреждений национального языка, гарантированное представительство депутатов в вышестоящих представительных органах, наличие специального закона о их автономном статусе. Во всем остальном правовое положение административно автономных образований и их органов управления не отличается от статуса иных административно-территориальных единиц или муниципальных образований в составе сформировавшего их государства. Объем их компетенции в соответствии со специальным законом может быть даже уже, чем у муниципальных единиц, что часто связано с депрессивным характером их развития.

¹ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. С. 391–392; Драго Р. Административная наука. С. 132–133; Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юрист, 2002. С. 43.

² Драго Р. Административная наука. С. 133.

В унитарных государствах *политическая децентрализация приводит к созданию политически автономных образований*. Но этот статус предоставляется верховной властью не всем региональным единицам первого (самого высокого) уровня, а лишь *отдельным национально-территориальным образованиям*. Это приближает политически автономные образования по своему статусу к субъектам федерации в федеративных государствах. Они так же, как и последние, получают некоторые атрибуты государственности. Как правило, национально-территориальная автономия выступает средством национального самоопределения компактно проживающего этноса и носит одновременно не только политический, но и административный характер.

Основной формой административной автономии является местное самоуправление.

Местное самоуправление – это основанная на общегосударственном законодательстве деятельность населения муниципальных образований и создаваемых им органов по самостоятельному решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения и с учетом местных традиций и особенностей.

В свою очередь, **муниципальное образование** – это такая *территориальная единица, население которой законодательно признается территориальным публичным коллективом и обладает правом на местное самоуправление*. Как правило, местное самоуправление осуществляется на уровне населенных пунктов (сел, поселков, городов провинциального значения) и сельских районов (общин, коммун).

К вопросам местного значения обычно относится решение именно тех дел, которые децентрализуются центральной властью в случае образования административно автономной единицы: благоустройство территории, бытовое обслуживание населения, местное строительство и транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное и местное хозяйство и т. д.

Европейская хартия местного самоуправления понимает под ним «право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона в соответствии со своей компетенцией

и в интересах местного населения»¹. Это далеко не случайно. В государственно-организованном обществе, основанном на специализации управленческого труда, самоуправление даже в небольших населенных пунктах и общинах предполагает наличие особых органов, кадровый состав которых состоит из профессиональных служащих (чиновников), принимающих и исполняющих управленческие решения и работающих за плату. Поэтому *фактически основным субъектом местного самоуправления выступают муниципальные органы (органы местного самоуправления)*. И хотя теоретически и формально-юридически в огромном числе стран современного мира первичным и основным субъектом местного самоуправления признается население муниципального образования, ведущими его чертами в настоящее время являются бюрократизация местной власти, рецентрализация многих управленческих функций, усиление государственного контроля за муниципальными органами, их глубокая административная и финансовая зависимость от правительств и министерств и других вышестоящих органов².

Вот почему наиболее адекватным подходом к местному самоуправлению является исследование его как *одной из форм административной автономии*. Сама же *административная автономия* территориальных коллективов может рассматриваться в качестве *разновидности административной децентрализации государственной власти*. Об этом свидетельствует и статус территориальных коллективов или местных сообществ, обладающих правом самоуправления. С одной стороны, по своему законодательному статусу они выступают муниципальными образованиями, в пределах которых формируются выборные органы местного самоуправления, принимается местный бюджет, существует муниципальная собственность. С другой стороны, они, как правило, являются административно-территориальными единицами государства, в рамках которых

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицирована федер. законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. Ст. 3 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 465–466; Барабашев Г. В. Местное самоуправление: учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 20; Гарнер Д. Великобритания: Центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 27–29.

учреждаются и действуют органы государственной исполнительной и судебной власти, прокуратуры, иные контрольные, надзорные и фискальные органы, осуществляются определенные государственные функции. И именно к компетенции государства относятся вопросы реорганизации, упразднения, укрепления, разукрупнения, а также изменения статуса различных территориальных образований¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие формы государства и определите ее структуру.
2. Определите классификационное основание, по которому осуществляется выделение в структуре формы государства трех ее элементов: формы правления, государственного устройства и политического режима. Определите их соотношение.
3. Дайте определение формы государственного устройства в широком и узком значениях.
4. Какова юридическая природа государственной территории как важнейшего элемента государства?
5. В чем заключается юридическое содержание формы государственно-территориального устройства, какие элементы входят в его состав?
6. В чем заключается основное назначение конституционно-правового института государственного устройства?
7. Какие исторические формы территориальной организации государств вы знаете?
8. Дайте понятие и раскройте содержание основных принципов государственно-территориального устройства.
9. Что такое административно-территориальная единица?
10. Чем отличается политическая автономия от административной?
11. Что такое местное самоуправление? К какой форме автономии оно относится?
12. Что такое муниципальное образование?

¹ См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 96.

ГЛАВА II. УНИТАРИЗМ И ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОГО МИРА¹

§ 1. Понятие и признаки унитарных государств. Их классификация и виды

Унитарное государство (от лат. unus – один, единственный; unitas – единство) – это государство, отличающееся полным политическим единством, территория которого в основном подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие какой-либо степенью политической автономии, и положение органов которых определяется актами центральной власти². На протяжении всей мировой истории оно является преобладающей формой государственного устройства. Управление унитарным государством организовано на принципе *концентрации* (*централизации*) всех властных функций и полномочий политического характера на общегосударственном уровне и наличии иерархической, субординационной управляющей вертикали в организации и деятельности государственного аппарата. Однако это самый общий подход, «идеальный тип» унитаризма по отношению к «идеальному типу» федеративного устройства.

В зависимости от правового статуса территориальных образований в унитарных государствах, форм и степени централизации и децентрализации государственных функций и полномочий, их распределения между центральной властью и региональными, а также местными органами, унитарные государства подразделяются

¹ Настоящая глава является отредактированным и исправленным вариантом соответствующих разделов двух предыдущих работ автора. См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. С. 148–204; Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 163–225.

² См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 2. С. 24, 29; Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 1998. С. 379.

на *централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные*¹, или *сверхцентрализованные, умеренно централизованные, относительно и высокодецентрализованные*². При этом в данной классификации речь идет исключительно об административной децентрализации.

Сугубо *централизованные унитарные государства* – это те, в которых совсем не признается автономия местных (территориальных) коллективов, а функции власти на местах осуществляются исключительно назначенными сверху администраторами или совместно ими и выборными органами, но при отсутствии их ответственности перед населением, когда она имеет место лишь по отношению к вышестоящим органам государственного аппарата. В этих случаях не существует конституционных или законодательных гарантий территориальной целостности административных единиц, а одной из форм централизации может выступать *деконцентрация*.

Например, Королевство Таиланд поделено на 73 провинции (чангвата), управление которыми осуществляют назначаемые из центра губернаторы. При нем в качестве совещательных органов существуют также назначаемые провинциальные ассамблеи. Каждая провинция подразделяется на 5–10 районов, управляемых районными главами, назначенными из провинции. Около 44 тысяч деревень управляются выборными главами, которые могут быть сняты с должности районными главами. Лишь в столице государства Бангкоке, который является городом центрального подчинения, действуют избранные населением мэр и муниципальный совет³. Республика Уганда поделена на 10 провинций, подразделяемых на 39 округов. Провинции управляются назначаемыми президентом губернаторами, которые в свою очередь назначают уполномоченных для управления округами⁴.

Аналогичная система территориального управления существует в Анголе, Гане, Камеруне, Демократической Республике Конго

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1–2. Общая часть. С. 692.

² См.: Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 265.

³ См.: Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: в 2 т. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2004. Т. 1. С. 256.

⁴ Там же. Т. 2. С. 114.

(бывший Заир), в целом ряде других африканских и азиатских государств (Монголия, Лаос, Мьянма – бывшая Бирма, Непал), некоторых республиках Южной и Центральной Америки (Боливия, Перу, Панама).

В Китае, где существует трехзвенное деление территории, во всех провинциях и городах центрального подчинения (первый уровень), уездах и городах (второй уровень), волостях и поселках (третий уровень) создаются собрания народных представителей и народные правительства, являющиеся органами государственной власти на местах. Но, несмотря на наличие выборных органов с достаточно широкой компетенцией, КНР является *высокоцентрализованным* унитарным государством со значительными *элементами децентрации*. Вышестоящие собрания народных представителей (их постоянные комитеты) и местные правительства имеют право изменить или отменить ненадлежащие акты нижестоящих собраний и правительств¹. Аналогичная организация региональной и местной власти сложилась в Северной Корее, Вьетнаме, на Кубе.

Относительно децентрализованными государствами считаются такие, в которых территориальные единицы высшего уровня имеют статус административных единиц, а их низовые и (или) средние подразделения обладают статусом муниципальных образований или во всяком случае обладают элементами самоуправления. Так, в соответствии со ст. 142 и 143 Конституции Республики Болгария область выступает как административно-территориальная единица для проведения общегосударственной региональной политики, осуществления государственного управления на местах и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами. Руководит организацией управления в области областной управляющий, назначаемый Советом министров. Области подразделяются на общины, которые характеризуются в ст. 136 Конституции как административно-территориальные единицы, в которых осуществляется местное самоуправление². Аналогичная система

¹ См.: Конституция КНР (в ред. от 11 марта 2018 г.). Разд. 5. URL: <https://chinalaw.center> (дата обращения: 01.08.2020).

² См.: Конституция Республики Болгария // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. М.: НОРМА, 2001.

местного управления существует в Польше, Алжире, Египте, Колумбии, Парагвае, Сальвадоре, Японии, Казахстане, Узбекистане, Туркмении, Индонезии, Иране, Кении, Зимбабве, Мозамбике, Сенегале и др.

При *децентрализованной* системе местного управления все территориальные единицы в той или иной степени законодательно обладают административной автономией и статусом (или его элементами) самоуправляющегося (муниципального) образования. Степень самоуправления при этом в различных государствах и даже в рамках одной и той же страны для единиц различного уровня может достаточно сильно варьироваться. Однако важен сам законодательно (а иногда и конституционно) закрепленный юридический факт – государство признает наличие местных интересов и собственную компетенцию территориальных коллективов, в рамках которой они самостоятельны.

Унитарные государства подразделяются также на *простые* и *сложные*. *Простые* унитарные государства состоят только из административно-территориальных единиц и (или) муниципальных образований; *сложные* имеют в своем составе те или иные формы национально-территориальной автономии (КНР, Великобритания, Филиппины, Дания, Франция и др.)¹.

Но даже в *простых* унитарных государствах административно-территориальное деление, как было изложено выше, строится по различным принципам и включает неодинаковое число ступеней и звеньев иногда с различным правовым статусом. Это во многом зависит от размеров территории, численности населения и его размещения. В небольших по размерам территории странах существует двухзвенное, в более крупных – трех- и даже четырехзвенное административно-территориальное деление. Оптимальным признается двух- или трехзвенное деление. Обычно территория всего государства делится на такие крупные единицы, как области, провинции, губернаторства и т. д. Они в свою очередь подразделяются на районы, уезды, округа. Низовыми единицами выступают населенные пункты (села, поселки), коммуны, общины и др. Решение этого вопроса зависит от конкретных условий страны, в том числе

¹ См.: Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. С. 39; Его же. Современное государство. М.: Междунар. отношения, 2001. С. 157–161.

и от субъективного фактора в лице ее политического руководства. Так, в небольшой по размерам Албании в социалистической период было четырехзвенное деление, а в соседней Болгарии, значительно ее превосходящей по территории, существовало только два уровня территориальной власти. Существуют небольшие государства, которые не имеют административного деления территории (Бахрейн, Мальта, Аруба, Науру и Тувалу). Здесь высшие органы государственной власти одновременно осуществляют и местное управление¹.

Территориальное устройство *сложных* унитарных государств может принципиально различаться в зависимости от формы автономии, количества автономных образований и статуса автономных единиц.

Административная автономия существует в Китае, Молдавии, Никарагуа, Таджикистане. Наиболее широко она применяется в Китайской Народной Республике, где национальные меньшинства хотя и составляют около 8 % населения, но в более чем миллиардной стране это превышает 90 млн человек, причем ареалы их проживания охватывают около половины всей территории страны. В соответствии с Конституцией КНР и Законом КНР о национальной районной автономии от 31 мая 1964 г.² компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, монголы, манчжуры, чжуаны и др.) создают три вида автономных образований: автономный район, автономный округ, автономный уезд. Они могут быть сформированы: на основе одного компактно проживающего этноса (Тибетский автономный район, Ляншальский национальный округ в провинции Сычуань); нескольких совместно проживающих национальностей (автономный округ национальностей мяо и дун – в провинции Гуйчжоу, Лунлиньский многонациональный автономный уезд – в провинции Гуанси); одного национального меньшинства с включением в его состав меньших по размеру автономных образований иных национальных меньшинств (автономный район Внутренняя Монголия, Гуанси-Чжуанский автономный район). Всего в Китае насчитывается более 150 автономных единиц трех ступеней.

¹ См.: Чиркин В. Е. Современное государство. С. 157–161.

² См.: Китайская Народная Республика: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1984.

Районы национальной автономии рассматриваются в Китае как неотъемлемая часть унитарного государства. Их представительные и исполнительные органы осуществляют обычные функции местных органов государственной власти соответствующего уровня и вместе с тем выступают органами самоуправления данного автономного образования. Как таковые они наделяются целым рядом дополнительных правомочий: принимают положения о статусе своей автономии и иные нормативные акты, утверждаемые вышестоящими представительными органами; могут с разрешения вышестоящих органов изменять или приостанавливать акты последних, если они не соответствуют реальным условиям автономных единиц; самостоятельно распоряжаются местными финансовыми средствами; могут заниматься внешнеэкономической деятельностью в соответствии с общегосударственным законодательством; самостоятельно ведают вопросами науки, образования, культуры, охраняют национальные культурные памятники; используют один или несколько языков, а также письменность, распространенные в районах национальной автономии; могут с санкции Правительства КНР создавать отряды общественной безопасности для охраны общественного порядка. Законодательство КНР устанавливает значительные льготы при распределении государственных должностей для лиц коренной национальности. Конституция КНР возлагает на государство обязанность оказывать автономиям финансовую, материальную и техническую помощь в целях ускорения их экономического и культурного развития¹.

В состав КНР входят два административных района с особым статусом. В рамках концепции «одно государство – два строя» его получили бывшие колонии европейских держав Великобритании и Португалии: Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао). Они обладают «высокой степенью автономии» и непосредственно подчинены центральной власти. Их правовой статус регулируется специальными Основными законами, согласно которым на их территориях в те-

¹ См.: Конституция Китайской Народной Республики (в ред. от 11 марта 2018 г.). Разд. 6. URL: <https://chinalaw.center> (дата обращения: 01.08.2020); Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4 т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М.: НОРМА–ИНФРА-М, 2001. С. 349–351.

чение 50 лет, начиная с 1997 и 1999 гг., соответственно, действуют прежние правовые нормы, экономическая и судебная системы, за исключением последней инстанции, которой вступают высшие судебные органы КНР. Они обладают собственными законодательными и исполнительными органами. Центральная власть несет ответственность лишь за иностранные дела и оборону¹. По существу, фактически, в рамках интеграционного процесса рассчитанного на 50 лет, здесь предусмотрена форма постепенного перехода политической автономии в административную.

Значительным разнообразием отличаются в унитарных государствах *виды политической автономии*. Ею обладают: Корсика во Франции, Аландские острова в Финляндии, Азорские острова и остров Мадейра в Португалии, Гренландия и Фарерские острова в Дании, остров Минданао на Филиппинах, Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс в Великобритании, Нахичеванская Автономная Республика в Азербайджане, Республика Каракалпакстан в Узбекистане, Антильские острова на территории Нидерландов, Гагаузия в Молдове. Таким образом, территория сложных унитарных государств состоит из административных или муниципальных единиц с включением одного или нескольких (как правило, не более трех) политико-территориальных, автономных образований.

В большинстве указанных государств *политическая автономия (децентрализация)* строится по одинаковой схеме. В автономном регионе в соответствии с конституцией или специальным законом создается законодательный орган, который формирует региональное правительство. Однако региональное законодательство ограничено внутренними делами и должно соответствовать общегосударственным нормативным актам. Достаточно часто в автономных образованиях действует представитель центральной власти (государственный комиссар – на Фарерских островах, министр – в каждой из областей Азорских островов, государственный министр – в автономиях Великобритании), который имеет право вето по от-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 4. С. 351–353; Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. С. 73–75.

ношению к региональным законам. Собственные конституции или статуты, устанавливающие правовое положение политически автономных образований, если таковые принимаются, носят производный от общегосударственного конституционного законодательства характер и подлежат утверждению общегосударственными органами¹.

В некоторых государствах автономным образованиям предоставлены весьма широкие отдельные права, в некоторых случаях такие, которыми не обладают государственные образования при самом радикальном федерализме. Так, Каракалпакстан признается Суверенной Республикой в составе Узбекистана и обладает правом выхода из его состава на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана. Она имеет свою Конституцию, территория республики не может быть изменена без ее согласия. Взаимоотношения Республики Узбекистан и Каракалпакстана регулируются в рамках общегосударственной Конституции договорами и соглашениями между ними, а споры решаются путем согласительных процедур². Нахичеванская Республика в составе Азербайджана характеризуется его Конституцией как автономное государство и имеет свою Конституцию, не нуждающуюся в утверждении верховной властью Азербайджана³.

Территориальное автономное образование Гагаузия в Молдове принимает участие в осуществлении внутренней и внешней политики Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии⁴. В Португалии Азорские острова и остров Мадейра обладают правом законодательной инициативы в португальском парламенте и правом участия в международных переговорах, если это затрагивает их интересы⁵. Аландским островам, представляющим

¹ См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. С. 269–270.

² См.: Конституция Республики Узбекистан от 08.12.1991 (в ред. от 16 апреля 2014 г.). Гл. 17. URL: <https://constitution.uz> (дата обращения: 08.08.2020).

³ См.: Конституция Азербайджанской Республики. Гл. 9 (с изм. и доп. по сост. на 11.10.2016). URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 08.08.2020).

⁴ См.: Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери): закон Республики Молдова от 23.12.1994 № 345–XIII (с изм. и доп. по сост. на 08.05.2003). URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 08.08.2020).

⁵ См.: Конституция Португальской Республики. Разд. VII. Ст. 229. URL: <https://www.concourt.am/armenian> (дата обращения: 08.08.2020).

собой одну из губерний Финляндии, гарантированы их территориальная целостность и право на собственное гражданство. Автономная Гренландия в составе Дании в 1985 г. вышла из Европейского Союза, в котором Дания продолжает сохранять свое членство¹.

В 90-х гг. прошлого века закончились процессы политической автономизации национальных регионов в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. На основе референдумов 1997 г. в Уэльсе и Шотландии и Белфастского соглашения 1998 г. в старых исторических областях Королевства, где проживают национальные меньшинства, специальными актами британского парламента были созданы автономные государственные институты. Особенностью политической автономии Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса является при этом их различный статус.

Автономия Шотландии гораздо шире автономии Уэльса, и по ряду аспектов статус этого региона приближается к статусу субъектов федеративных государств. Здесь созданы собственные законодательный и исполнительный органы. Парламент Шотландии имеет право законодательствовать по всем вопросам, которые специально не сохранены за властью короны. Однако законопроект шотландского парламента становится законом, только когда получает на это согласие британской королевы, которое, как и акт о роспуске шотландского парламента, принимается в определенной правовой форме. «Шотландская исполнительная власть» (именно так называется орган, осуществляющий функции правительства) может издавать собственные нормативные акты (так называемое «подчиненное законодательство»). Премьер-министр назначается королевой из депутатов парламента, но это назначение носит номинальный характер, так как обычно на эту должность назначается лидер партии, одержавшей победу на парламентских выборах. За Шотландией также сохранены собственная правовая и судебная системы.

В Уэльсе также формируются собственные органы: Национальная Ассамблея Уэльса – корпоративный орган, сочетающий в себе законодательные и исполнительные функции; генеральный аудитор

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1–2. Общая часть. С. 686.

Уэльса и административный омбудсмен Уэльса. Национальная Ассамблея вправе принимать лишь так называемое «вторичное законодательство», развивающее и конкретизирующее положения законов британского парламента. Однако в отличие от законодательства Шотландии оно не требует последующего одобрения со стороны короны, но может ею быть обжаловано в судебном порядке. Поэтому законодательная компетенция Уэльса сравнима с компетенцией субъектов федерации в сфере их совместного ведения с федерацией.

Если изменение статуса Шотландии и Уэльса носит чисто конституционно-правовой характер и основывается на результатах референдумов, то новый статус Северной Ирландии базируется на международном соглашении между Великобританией и Ирландией. В разработке его содержания принимали участие и представители противоборствующих в Северной Ирландии политико-конфессиональных партий. То есть оно носит не только конституционный, но и международно-правовой характер. Поэтому североирландский акт британского парламента от 19 ноября 1998 г., «создающий положения по управлению Северной Ирландией», был принят в целях реализации многостороннего соглашения. Этот акт устанавливает перечень вопросов, состоящих в исключительном ведении короны, совместные предметы короны и североирландских органов власти и так называемые переходящие вопросы, передающиеся органам Северной Ирландии по принципу остаточной компетенции. При этом британский монарх может приказом в Совете (Тайный Совет, куда кроме членов королевской семьи входят и все министры) создавать правила, касающиеся выборов в Ассамблею Северной Ирландии, границ компетенции местных советов, а также вносить изменения в любые акты Ассамблеи Северной Ирландии или Парламента Великобритании в отношении Северной Ирландии. Эти приказы монарха нуждаются в одобрении обеих палат британского парламента. Парламент Великобритании вправе в рамках своей компетенции принимать акты в отношении Северной Ирландии, но ее Ассамблея обладает правом изменить любое положение такого акта в той части, в которой оно является составной частью правовой системы Ирландии. Превышение Ассамблей ее законодательной компетенции влечет за собой судебную отмену ее акта по представлению генерального прокурора. Принятые Ассамблеей

акты нуждаются в одобрении монарха. Северная Ирландия, так же как и Шотландия, сохраняет свои собственные судебную и правовую системы¹.

Таким образом, под влиянием национально-этнического фактора в ряде стран мира происходят процессы автономизации. При этом правовое положение политико-автономных образований, на первый взгляд, не слишком отличается от статуса субъектов федерации в федеративных государствах. Видимым отличием является то, что в унитарных государствах ограниченную политико-административную самостоятельность получают лишь отдельные регионы, занимающие небольшую часть территории с незначительным количеством населения по отношению к его основной части. Даже в Великобритании, где автономизации была подвергнута достаточно большая часть территории, в политических регионах проживает всего около 15 % населения².

Следовательно, *политическая автономия в сложных унитарных государствах носит исключительно асимметричный характер*. Основная часть территории и населения никакой степенью политической самостоятельности по отношению к верховной власти не обладает. Поэтому неправомерными выглядят утверждения о федерализации государственного устройства в странах, имеющих в своем составе политически автономные единицы. Политической правосубъектностью в них обладают лишь отдельные территориальные образования. Но главное – их правосубъектность имеет иную природу и содержание, чем статус субъектов федеративных государств.

Это хорошо иллюстрируется на примере целого ряда стран, в которых все территориальные образования высшего уровня обладают политической автономией, т. е. вся территория страны состоит из автономных образований. Такие государства получили в науке название «регионалистских», или «региональных государств»³.

¹ См. подробнее: Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юрист, 2004. С. 117–118.

² См.: Коданева С. И. Региональная реформа в Соединенном Королевстве // Государство и право. 2003. № 9. С. 82.

³ См.: Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 287; Касаткина Н. М. Автономия и регионализм // Очерки конституционного права иностран-

§ 2. Понятие и признаки региональных государств

Региональное государство (регионализм) является сравнительно новой формой государственного устройства. Оно *представляет собой политико-территориальную организацию, построенную на автономии всех региональных единиц высшего порядка*. В отличие от унитарного и федеративного устройства, которые считаются классическими, концепция регионального государства воспринимается далеко не всеми учеными. Не нашло данное понятие и нормативного, конституционного или законодательного закрепления, являясь пока только научной категорией. Ряд ученых относят данную форму к сложным видам унитарного государства¹. Другие – прямо называют некоторые из региональных государств, в частности Испанию и Южно-Африканскую Республику, федерациями² или говорят о тенденции их перерастания в направлении федеративной модели государственного устройства³. Во всяком случае в тех странах, где провинции имеют собственные конституции, ситуация формально становится близкой к федерализму (Папуа – Новая Гвинея, ЮАР). И если отталкиваться от сугубо формальных признаков, вполне можно представить региональное государство как специфическую переходную форму от унитаризма к федерации. Основания для этого есть, так как оно имеет некоторые юридические признаки федеративного государства.

Регионализм начал складываться после Второй мировой войны в Италии, где сначала 5 областей, а затем и остальные 15 получили статус автономных. Первые пять – это области со специальным ста-

ных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Спарк, 1999. С. 128; Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. С. 271; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. С. 41; Его же. Государствоведение. С. 191–192.

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 1–2. Часть общая. С. 692–693; Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА–ИНФРА-М, 1999. С. 295.

² См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: Городец: Формула права, 2004. С. 85.

³ См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 76–80; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. С. 41.

тусом, созданные в местностях, где проживают этнические меньшинства (в Трентино-Альто-Адидже – южнотирольцы, в Валь-д’Астоа – франкоязычное население, в Фриули – Венеция-Джулия – фриулы и словенцы) или существуют специфические условия экономического и политического характера (острова Сицилия и Сардиния). Эти области имеют особые формы и условия автономии, согласно *специальным статутам, утвержденным конституционными законами республики*. Их компетенция несколько шире, чем у остальных областей, что связано с языковыми и культурными особенностями проживающего там населения, особенностями его быта и жизненных традиций. Остальные области также имеют свои статуты, которые утверждаются обычными законами Парламента Италии¹.

В Испании, которую часто называют «государством автономий»,² специальным статусом обладают Каталония, Галисия, Страна Басков и Андалузия. Наряду с ними имеют свои собственные статуты и остальные 13 провинций. Хотя в их разработке основополагающая роль принадлежит провинциальным депутатам, они так же, как и в Италии, принимаются и пересматриваются путем принятия общегосударственных конституционных законов³.

Ключевые положения статуты как в Италии, так и в Испании – достаточно детальная регламентация системы и полномочий их органов власти, формирование которых относится к собственной компетенции автономных образований. Однако основные положения, касающиеся системы областных органов Италии, определяются Конституцией (ст. 121) и конституционным законодательством республики: Законом от 10 февраля 1953 г. «Образование и деятельность областных органов»⁴ и Законом «Об устройстве местной автономии» 1990 г., который не распространяется на области со специ-

¹ См.: Конституция Итальянской Республики. Ст. 116, 123. URL: <https://www.senato.it/document> (дата обращения: 09.08.2020).

² Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 521.

³ См.: Конституция Испании. Ст. 143, 145, 146, 147 // Конституции государств Европейского Союза / под ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: ИНФРА-М: Норма, 1997.

⁴ См.: Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988.

альным статусом¹. Типовая система органов власти автономного сообщества установлена и Конституцией Испании (ст. 152). Иными словами, автономии не вправе сами устанавливать собственную форму правления. Они могут в своих статутах лишь оттенять некоторые детали в отношениях между представительным и исполнительными органами и в правилах их внутренней организации и деятельности. Такая унификация свидетельствует о сильном унитаристском крене в политико-территориальном устройстве региональных государств. Об этом же говорит и наличие представителей центральной власти в регионах, обладающих контрольными полномочиями в отношении деятельности их органов власти и управления.

Примерная структура статутах либо закрепляется в конституциях региональных государств, либо вполне конкретно задается ими в нормах, определяющих организацию и компетенцию автономий.

Так, в соответствии со ст. 147 Конституции Испании статуты автономий должны содержать: а) название автономного сообщества, в наибольшей мере отвечающее его истории; б) границы его территории; в) наименование, структуру и место пребывания автономных учреждений; г) полномочия автономного сообщества в рамках Конституции и основы для передачи ему соответствующих служб.

Наиболее важным при определении статуса автономий и характера их отношений с центральной властью является вопрос о разграничении компетенции между их органами. В испанской и итальянской конституциях содержится перечень вопросов, находящихся в ведении региональных автономных образований. В Италии их насчитывается 17, в Испании – 22. Но лишь некоторые из них можно отнести к собственно политическим, соответствующим государственным. Это создание собственных органов власти и осуществление функций, связанных с их деятельностью по организации работы регионального управленческого аппарата; организация и изменение границ низовых муниципальных звеньев, находящихся на их территориях; организация деятельности местной полиции (ст. 148 Кон-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4 т. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1998. С. 337–338.

ституции Испании, ст. 117 Конституции Италии). Причем в испанской Конституции, как и в конституциях некоторых федеративных государств, решается вопрос о конкурирующей компетенции и не во всех случаях в пользу центральной власти, как это обычно происходит в федерациях. Вопросы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства (ст. 149), могут быть отнесены к компетенции региональных автономных сообществ их статутами. Если это их статутами не сделано, то в этом случае данные вопросы будут относиться к ведению государства (п. 3 ст. 149).

Регионы пользуются значительной финансовой автономией и имеют свою налоговую базу, а также обладают собственностью и имуществом (ст. 119 Конституции Италии, ст. 156 Конституции Испании).

Автономные образования обладают иными атрибутами государственности, что дает повод называть их квазигосударственными образованиями. Их представительные органы издают именно законы, а не акты с иным названием; они имеют собственную государственную символику, внутреннее государственное устройство. В Италии областям представлены специальные полномочия в сфере общенационального законодательства. Они наделены правом законодательной инициативы в итальянском парламенте, а также могут инициировать проведение референдума в отношении законов, вносящих изменение в Конституцию. Для этого необходима инициатива пяти областных советов (ст. 75, 121 Конституции Италии). В Испании споры о компетенции между центральной областью и автономными сообществами подлежат рассмотрению Конституционным Судом (ст. 161 Конституции). Парламенты в Испании, Италии и Южно-Африканской Республике имеют двухпалатную структуру (вторая палата строится по принципу территориального представительства) и имеют функции и полномочия, во многом аналогичные верхним палатам федеративных государств. Однако в Италии и Испании не существует равного представительства в верхней палате. Оно зависит от численности населения. В Испании, кроме того, применяется смешанная система выборов и назначение депутатов верхней палаты. В Южно-Африканской Республике в Сенат входят по 10 представителей от каждого регионального

законодательного органа¹. Парламенты в Папуа – Новой Гвинее и Шри-Ланке имеют однопалатную структуру. Это органы сугубо общенационального представительства.

Государственный контроль за деятельностью органов власти автономий и положением дел в них носит смешанный характер, сочетающий формы и методы, свойственные как для унитарных, так и для федеративных государств.

В Италии для этого в каждой области учреждается должность правительственного комиссара. Он руководит деятельностью государственной администрации на территории области и координирует ее с деятельностью областной администрации, осуществляет контроль за соответствием законодательства области общегосударственным законам. Ему предоставлено право визирования областного закона в течение 30 дней. Если правительство республики считает, что принятый областным советом закон превышает компетенцию области или противоречит национальным интересам или интересам других областей, оно возвращает закон в областной совет. Таким образом, контроль за законодательством регионов осуществляет не парламент, и даже не президент, а правительство. Несогласие правительства в отношении закона может быть преодолено областным советом абсолютным большинством голосов. В этом случае правительство имеет право поставить вопрос о законности акта перед Конституционным Судом или же ввиду противоречия общенациональных и региональных интересов поставить вопрос о целесообразности областного закона перед парламентом.

В Испании председатель правительственного совета – высшего исполнительного органа провинции – избирается ее законодательным собранием из числа своих членов и назначается (утверждается) королем. Председатель не только руководит правительственным советом, но и является в нем представителем Испанского государства (ст. 152 Конституции). Кроме того, на территории автономного сообщества правительством назначается его представитель, кото-

¹ См.: Конституция Испании. Ст. 69; Конституция Италии. Ст. 57; Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 2. С. 128–129; Правовые системы стран мира: энциклопед. справочник / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев. М.: НОРМА, 2003. С. 809.

рый руководит органами государственного управления на территории сообщества и при необходимости координирует их деятельность с деятельностью административных органов автономии (ст. 154 Конституции). Иными органами контроля за деятельностью автономных сообществ выступают: а) Конституционный Суд – в отношении нормативных актов, имеющих силу закона; б) правительство – в отношении делегированных сообществу полномочий общегосударственного ведения, если такое делегирование имело место; в) органы административной юстиции – в отношении автономного управления и его регламентарных норм; г) счетная палата – в том, что касается экономических и бюджетных вопросов (ст. 153 Конституции).

Административный контроль существует и в Италии и осуществляется специальным правительственным органом и административными судами (ст. 125 Конституции).

Конституционным законодательством региональных государств предусмотрены меры государственного воздействия и конституционной ответственности автономных регионов за несоблюдение конституционных норм и выход за рамки своего статуса. Если автономное сообщество в Испании не выполняет своих обязательств, предусмотренных Конституцией или другими законами, либо его действия наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам и не возымеют действия предупреждения правительства, то последнее, с согласия абсолютного большинства верхней палаты парламента – Сената – может принять необходимые меры для выполнения автономным сообществом своих обязательств в принудительном порядке (ст. 155 Конституции). При осуществлении необходимых мер правительство может давать необходимые распоряжения любым органам автономий либо заменить их органы управления в случае политического кризиса или массовых беспорядков¹.

В Итальянской Республике президент может распустить областной совет по соображениям национальной безопасности, совершения им действий, противоречащих Конституции или законам республики, если он не выполняет предложения правительства сместить джунту (исполнительный орган области) или ее председателя,

¹ См.: Касаткина Н. М. Автономия и регионализм. С. 131.

совершивших аналогичные нарушения, или в случае, если сам совет не в состоянии функционировать (ст. 126 Конституции). Аналогичные положения о приостановлении собственного управления автономным регионом и его переходе к центральному правительству содержатся и в конституционном законодательстве других государств, построенных по принципу автономизации (ЮАР, Папуа – Новая Гвинея, Шри-Ланка)¹.

Это свидетельствует о пропорциональном сочетании в государственном устройстве принципов политической централизации и децентрализации. Централизация – в главном, основном, в том, что обеспечивает политическое единство государства. Децентрализация – в том, что позволяет сохранить своеобразие в экономике, управлении, этнорегиональные особенности культурной, хозяйственной жизни и гарантирует их сохранение на длительную перспективу без ущерба государственной целостности. Однако вряд ли возможно согласиться, что автономия региональных единиц этих государств «сродни самой радикальной федерации»². И дело не в том, что существует достаточно много различий в механизмах государственно-автономных связей и отношениях в странах, признаваемых конституционно федеративными.

Принципиально автономия и федерализм – политико-правовые явления однопорядкового характера и назначения. В том и в другом случае речь идет о некоторой децентрализации политических функций и признании государственно-правового, а не административного статуса территорий. Но федеративное устройство, хотя и не во всех случаях, предполагает существенное разграничение властных функций и полномочий, всегда наделяет всех субъектов федерации статусом государства или государственно-подобного образования, что не только имеет формально-юридическое значение, но и порождает совершенно иную их правосубъектность, отличную от правосубъектности автономного образования. Соответственно, меняется статус федеральной и региональных властей.

¹ См.: Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 275; Т. 2. С. 128–129, 324; Чиркин В. Е. Государствоведение. С. 190.

² Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Государство и регионы ... С. 71.

Не подлежит сомнению, что самостоятельная разработка статут-ов, закрепляющих совместно с конституцией государства правовое положение политически автономных образований, наличие собственных компетенции и законодательства, налоговая и финансовая самостоятельность, возможность в некоторых случаях выступать в судебных инстанциях на равных с государством упрочивают их правовое положение сравнительно с правовым положением административных автономий. Но утверждение учредительных статутов или принятие их законом общенационального парламента свидетельствуют о производности, несамостоятельности прав автономных образований в региональных государствах от верховной власти этих государств, что роднит их с административной автономией. Характерно в этом плане, что органы публичной власти регионов не носят название высших. Как следует из контекста конституционных норм, закрепляющих статус автономных регионов, их органы относятся к разряду органов местного управления, независимо от того, как они формируются и называются. Безусловно, название представительных органов парламентами, а исполнительных – правительствами (как это принято в целом ряде провинций Испании или законодательными собраниями – в ЮАР) представляет собой атрибуты государственности. Но они имеют слишком формальное значение. Это не делает их высшими органами власти по существу. Их нормотворчество контролируется назначенными сверху чиновниками центральной администрации, от визы которых зависит вступление в силу не только административных актов, но и законов. Исполнительные органы встроены в единую систему исполнительной власти. Даже внутренняя территориальная организация автономных регионов и характер отношений с нижестоящими территориальными звеньями в значительной степени определяются общегосударственным законодательством.

Политически автономные образования в региональных государствах могут обладать значительным объемом полномочий, особенно в сфере административной деятельности. Но они не обладают никакими суверенными правами, наличие которых характерно для несuverенных государств и государствовподобных образований в федерациях, даже таких, которые строятся не на основе объединения (союза), а на основе принципа предоставления политической автономии субъектам федерации «сверху», со стороны федеральной

власти на основе закона. Все это говорит о производности автономного статуса территорий в региональном государстве от воли верховной государственной власти, в отправлении которой они практически никак участия не принимают, в отличие от федераций.

В целом в своих основных чертах и признаках регионалистские государства не выходят за рамки сложной унитарной государственности. Они, так же как и все унитарные государства, воплощают в себе классические представления о политическом единстве нации под началом одной (единой) суверенной верховной власти. При данной форме государственного устройства суверенитет государства имеет лишь один источник верховной власти – народ (нацию), как единый этносоциальный субстрат государства и одного-единственного носителя (обладателя) суверенитета, а именно единую систему высших органов государственной власти, концентрирующую весь объем суверенных полномочий.

Государственный суверенитет и олицетворяющая политическое единство единая система верховной государственной власти закрепляются конституцией и конституционным законодательством. Конституцией устанавливается также нерушимое единство нации, неделимость государства и его территориальная целостность (ст. 2, 3 Конституции Испании, ст. 5 Конституции Италии, ст. 1, 5 Конституции Франции¹ и др.). Несмотря на провозглашение автономного статуса областей в Италии и провинций в Испании, они признаются составными частями единой и неразделенной национальной государственности. Они не обладают суверенными правами и не могут формально претендовать на отделение и создание самостоятельной государственности. Политический (государственно-правовой) статус автономий не выступает формой реализации национального суверенитета проживающих здесь национальных (этнических) меньшинств, например басков – в Басконии или каталонцев – в Каталонии. Региональные коллективы не обладают в унитарных государствах статусом нации. Они признаются составной частью единого государствообразующего народа, и поэтому никакая его часть

¹ См.: Конституция Французской Республики от 04.10.1958 (с изм., внесенными 23 июля 2008 г.). URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr> (дата обращения: 10.08.2020).

не может присвоить себе осуществление национального суверенитета (ст. 3 Конституции Франции).

Даже при наличии провинциальной автономии унитарная форма ограничивает права территориальных коллективов в основном решением местных дел. По общему правилу территориальные единицы в унитарном государстве не имеют права участвовать в общегосударственной политике. Поэтому верхние палаты парламентов не рассматриваются здесь как органы, представляющие территориальные интересы. Исключением являются некоторые государства (Италия, Испания, ЮАР и Франция, где Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов» (ч. 2 ст. 24 Конституции Франции)). Но именно в этих странах верхние палаты не играют существенной роли в выработке общегосударственной политики и законодательства.

Таким образом, наличие элементов политической автономии, развитого местного самоуправления и признаков территориального представительства в верхних палатах общегосударственных парламентов не меняет политико-правовой природы регионального государства. Осуществление государственной власти и управления в нем организуется по принципам концентрации всех властных функций и полномочий законодательного и иного политического характера на общегосударственном уровне, создания иерархической (субординационной) управляющей вертикали в организации и деятельности государственного аппарата. *Суверенные полномочия в унитарном государстве в полном объеме принадлежат единой системе высших органов государственной власти.* Территориальные (местные и региональные) образования и органы их публичной власти не принимают участия в осуществлении суверенных прерогатив государства.

§ 3. Понятие и основные черты федеративного устройства

В настоящее время федеративным устройством обладают всего лишь 25 государств мира. Однако необходимо иметь в виду, что среди них достаточно много крупных общемировых и региональных держав, таких как США, Российская Федерация, ФРГ, Индия, Бразилия. При этом сама федеративная форма государственного

устройства «сложна и многолика и в каждом конкретном случае обладает уникальными специфическими особенностями»¹.

В научной литературе сложились два подхода к понятию федерации. Первый – рассматривает федерацию как объединение, союз, образованный из нескольких ранее самостоятельных государств или государственных образований. Такой взгляд сложился в конце XVIII столетия и являлся в XIX – начале XX столетия не просто господствующим, но фактически единственным². Это было связано с тем, что все существующие на тот период федерации создавались из уже оформившихся политически и пытавшихся вести независимую и самостоятельную жизнь государственных образований. Причем правовой основой их создания выступали формальные или реальные (фактические) соглашения. Однако и в настоящее время данный подход имеет своих влиятельных и достаточно многочисленных сторонников³.

Договорный способ создания федеративных государств можно считать *классическим*. Этот способ, представляющий собой «центростремительный процесс политического срастания “снизу вверх”»⁴, от множества к единству, характерен не только для XVIII – XIX вв. В XX в. таким же образом были созданы СССР, СФРЮ (Югославия), ОЭА, Малайзия и некоторые другие федеративные государства. Но в целом XX столетие отошло от классических канонов становления федеративной государственности. Для него преобладающим стало образование федерации путем федерализации прежде унитарного государства *на основе* изменения старой или принятия новой «федеративной» конституции, когда *законодательным путем* статус субъектов федерации (государства или государственного

¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 94.

² См.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Изд-во т-ва И. Д. Сытина, 1908. С. 32, 569; Кокошин Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Изд-во бр. Башмаковых, 1912. С. 301; Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича. 1909. Т. 1. С. 143; Ильин И. А. Наши задачи // Собрание сочинений: в 10 т. М.: Рус. кн., 1993. Т. 2. Кн. 1. С. 206.

³ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 195; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. С. 284–285; Козлова Е. Н., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 109–110; и др.

⁴ Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. С. 206–207.

образования) придается бывшим административно-территориальным единицам высшего порядка (Россия, Индия, Пакистан, Австрия, Нигерия, Эфиопия, Аргентина, Венесуэла, Мексика, Бразилия, Бельгия и др.). Такой путь создания федерации не признается многими исследователями естественным. На нем лежит печать искусственности¹. Но по отношению к ним разбивается всякая попытка истолковать их в смысле союза государств или объединения государственных образований. Подобное толкование объективно противоречит процессам их исторического развития.

Исходя из наличия такого рода федераций, целый ряд авторов дает другое определение федеративного государства. По их мнению, ***федерация** – это сложное по своей территориальной организации (иногда – союзное), но единое государство, которое состоит из несuverенных государств или (и) государственно-территориальных образований, обладающих по отношению к общифедеральной власти определенной политической самостоятельностью (автономией)*².

Этот подход в большей степени соответствует содержанию и природе федеративного государства, каким оно является в настоящий период. Кроме того, взгляд на федерацию как на союз или объединение не определяет федеративное государство и не объясняет его природы, а лишь показывает одну из возможных форм образования федераций, отражает процесс их создания на договорных началах, имеющих место при некоторых исторических условиях. Именно по отношению к такого рода федерациям весьма уместным выглядит определение «*союзное государство*». Но они лишь строятся, конституируются на основе союзного договора и то, если брать только правовую сторону дела, далеко не всегда. Их дальнейшее

¹ См.: Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1997. С. 43.

² См.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М.: Республика, 1997. С. 18–21; Гаджиев К. С. Политическая наука. М.: Междунар. отношения, 1995. С. 129; Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. С. 485; Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 296–297; Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 95; Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 543–544; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М.: МНИМП, 1997. С. 6–7; Курашвили К. Т. Федеративная организация Российского государства. М.: Компания Спутник+, 2000. С. 23.

существование и весь строй федеративных отношений основываются уже на общефедеральной конституции, которая по своему характеру и юридической силе мало чем отличается от конституций унитарных государств. Если в процессе создания союзного государства его прежде самостоятельные части могут оказывать существенное влияние на организационную конструкцию и характер правовых связей во вновь возникающем государственном единстве (т. е. части определяют целое), то после образования федерации уже целое определяет части. Поэтому правы те авторы, которые считают, что «явление всякого жизнеспособного федерализма содержит в себе унитарную идею, т. е. идею единства и целостности государства»¹, а само развитие федеративных отношений есть по своей сути «центростремительный процесс политического срастания»². Неслучайно целый ряд немецких конституционалистов характеризуют сейчас Германию как «унитарное союзное государство»³.

Необходимо также иметь в виду, что развитие федеративной государственности в договорных федерациях на протяжении XIX–XX столетий шло по направлению в сторону конституционных, чисто законодательных форм. Так, если США в XVIII в. создали 13 штатов, то к середине XX в. их насчитывалось уже 50. У Франции была куплена Луизиана, у России – Аляска. Техас и Калифорния отвоеваны у Мексики, Антильские острова – у Испании. Статус штата им был предоставлен актами федеральной власти. Другие штаты появились благодаря «освоению» западных территорий Северной Америки. Признание вновь освоенной территории в качестве штата проводилось на основе следующих правил, установленных федеральной властью: когда на новых землях Запада население достигало «5 тысяч свободного мужского населения дееспособного возраста», на этой территории созывалась «генеральная ассамблея», чтобы помогать назначенному губернатору управлять делами; когда население достигало численности «60 тысяч свободных лиц», Конгресс должен

¹ Карапетян Л. М. Федерализм и права народов: курс лекций. М.: ПРИОР, 1999. С. 13.

² Ильин И. А. Наши задачи. С. 206–207.

³ Государственное право Германии: в 2 т. / редкол.: Б. Н. Топорнин (отв. ред.), Б. М. Лазарев, Ю. П. Урьяс. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. Т. 2. С. 27.

был признать территорию в качестве нового штата «на равных правах с прежними штатами во всех мыслимых отношениях»¹.

Советский Союз возник в 1922 г. как объединение четырех формально суверенных республик, но в середине 40-х гг. их было уже 15. Ряд новых союзных республик вошли в состав СССР (Латвия, Литва, Эстония); другие же были преобразованы в союзные на основе решений высших органов Союза ССР: Грузия, Армения, Азербайджан, Узбекистан и Киргизия получили статус союзных республик на основе Конституции СССР 1936 г., Молдавская ССР была образована в 1940 г. специальным законом СССР².

Создание конституционных федераций, процессы федерирования присоединенных территорий путем решения высших федеральных органов в союзных государствах не соответствуют представлениям о федерации как союзе нескольких государств или государственных образований.

Правовой порядок образования федерации оказывает влияние на характер внутрифедеративных отношений в государстве, но не может изменить его юридическую природу. Федерация, как и любое другое государство, обязана осуществлять задачи обеспечения общих интересов всех своих граждан, организовать выполнение всех необходимых государственных функций, устанавливать единый, политический, экономический и правовой порядок на своей территории, оставляя при этом субъектам федерации известную степень политической самостоятельности как гарантию сохранения ими своей культурной, хозяйственной, этнической, конфессиональной и т. д. самобытности. Тем самым федеративное устройство может успешно сочетать в себе преимущества государственного единства и централизованной власти со сбалансированной самостоятельностью членов, являясь формой политико-территориального устройства единого суверенного государства. И в этих отношениях она ничем не отличается от унитарного государства. Ей присущи те же черты. Вместе с тем каждое федеративное государство имеет и весьма

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 1998. С. 139.

² См.: Курс советского государственного права: в 2 т. / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. М.: Госюриздат, 1962. Т. 2. С. 114–122.

важные качественные признаки (свойства) политико-правового характера, отличающие его от любого унитарного и регионального государства, вне зависимости от причин, условий, способов формирования федеративного устройства и его конституционных моделей.

Обычно федерации имеют ряд государственно-правовых признаков, характерных в той или иной степени для большинства из них:

1. *Территория федерации состоит* в основном из *территорий ее субъектов*. Кроме них она также включает в себя: внутренние воды, т. е. воды портов, заливов, рек, озер и т. д.; территориальное море; воздушное пространство над сушей, внутренними водами и территориальным морем¹. В целом ряде федеративных государств имеются также заморские владения, федерально управляемые территории, федеральные округа и ассоциированные члены, которые не обладают статусом субъектов федерации. Эти территориальные образования не представляют собой конституирующих элементов собственно федерации, являются ее составной частью в сугубо территориальном, или административно-территориальном, смысле, но не в политико-правовом. Они занимают более низкое правовое положение по сравнению с субъектами федерации. Как правило, управление ими осуществляется непосредственно федеральными органами².

2. *Субъекты федерации не обладают суверенитетом. Формально они могут иметь: статус государства с ограниченным суверенитетом (Мексика, США, Швейцария) статус не суверенного государства (республики в составе Российской Федерации) или статус государственно-территориального образования*. Реально между фактическим положением этих трех видов субъектов, по крайней мере на поздних этапах существования соответствующих федеративных государств, нет существенной разницы. Все субъекты федерации имеют определенную (большую или меньшую) степень юридически закрепленной политической автономии (самостоятельности) по отношению к федеральной власти, что находит

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 34–35; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. С. 295–297.

² См.: Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. С. 27–34; Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 299.

свое правовое выражение в наличии у них различных атрибутов государственности. Это роднит их с автономными образованиями региональных государств. Однако их автономия, как правило, шире, а признаки государственности носят чаще всего гораздо явно выраженный характер, что будет показано ниже.

3. *Верховная государственная власть на территориях субъектов федерации существует и осуществляется на двух уровнях, двумя относительно самостоятельными системами высших государственных органов* – федеральными органами власти и органами власти соответствующего субъекта федерации. Федерация, как единое суверенное государство, имеет высшие и иные органы государственной власти, которые распространяют свои полномочия на всю территорию страны. Субъекты федерации также имеют свои органы публичной власти, самостоятельно формируемые ими и осуществляющие целый ряд политически важных функций и полномочий в границах соответствующих государственных образований.

Субъекты федерации имеют значительную свободу в решении вопросов построения системы своих органов власти и их внутренней организации. Здесь федеральные конституции предъявляют чаще всего одно непереносимое условие: соответствие основам конституционного строя федеративного государства. В то же время в конституциях Мексики, Аргентины, Бразилии, Канады¹ дается достаточно подробное описание структуры и организации органов власти субъектов федерации. Но даже в тех государствах, где федеральные конституции не предъявляют каких-либо требований, субъекты федерации обычно следуют образцам построения системы федеральных органов (США, Австралия).

4. *Наличие конституции, как Основного Закона, и законодательства на обоих (двух) уровнях государственной власти – федерации и ее субъектов.* И сама федерация как сложное, но единое государство, и субъекты федерации как неуверенные государства или государствовподобные образования в ее составе имеют, как правило,

¹ См.: Конституция Федеративной Республики Бразилия. Заглавие III. Ч. III // Конституции зарубежных стран: сборник. М.: Юрлитинформ, 2000; Конституционный акт Канады 1867 г. Ст. 58–69 // Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. Приложения. С. 103–105.

каждое свою конституцию и законодательство. Право принятия собственной конституции свидетельствует о наличии у субъектов федерации собственной учредительной власти, по крайней мере формально-юридически. Это право закрепляется федеральной конституцией, так же как и основы их правового статуса. Более детально статус субъектов федерации определяется их собственными конституционными актами. При этом конституция и законодательство субъектов федерации должны соответствовать и не противоречить конституции и законодательству федеративного целого. Знаменитая формула Германской империи – «право союза ломает право земель» – является общепризнанным принципом всех федеративных государств¹.

5. *Достаточно четкое разграничение (разделение) властных функций и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации*, т. е. между двумя относительно самостоятельными уровнями власти. Некоторые авторы считают этот признак ключевым для понимания природы федерализма². Для этого есть определенные основания. Несмотря на то, что такое разграничение почти всегда проводится федеральной конституцией и лишь иногда специальным договором, оно касается не только сугубо административных, управленческих вопросов, что характерно для унитарных государств, но и вопросов политического, государственного значения, среди которых можно выделить правомочия суверенного характера (суверенные права).

6. *По общему правилу субъекты федерации не обладают суверенитетом либо имеют ограниченный* (Мексика, Швейцария, ОАЭ)³

¹ См.: Основной Закон ФРГ. Ст. 31; Конституция США. Ст. 6; Конституция Мексики. Ст. 133; Конституционный акт Канады 1982 г. Ст. 52; Конституция Федеративной Республики Бразилия. Ст. 24. П. 4; Конституция Индии. Ст. 251 // Конституции зарубежных государств. М.: Волтерс Клувер. 2003.

² См.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М.: Арена, 1993. С. 63–64; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. С. 149–150.

³ См.: Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов. Ст. 40; Конституция Швейцарской Конфедерации. Ст. 3; Конституция Объединенных Арабских Эмиратов. Ст. 3. URL: <https://hotel-skazka.ru> (дата обращения: 10.08.2020).

или потенциальный (СССР)¹ суверенитет. Однако субъекты федерации обладают в отношении своей территории и населения некоторыми суверенными правами². К ним относятся: принятие собственной конституции и законов (не требующих утверждения центральной властью или ее агентами на местах, как это обычно бывает в региональных или унитарных государствах по отношению к автономным образованиям), их изменение; организация собственной системы органов власти и управления и распределение компетенции между ними; решение вопросов собственного административно-территориального устройства; организация системы местного самоуправления; обладание элементами территориального верховенства – поскольку их территория не может быть изменена без их согласия; установление собственной налоговой базы и бюджета; решение вопросов собственного гражданства; установление собственных правовой и судебной систем (в некоторых федеративных государствах). Объем таких прав у субъектов федерации невелик, а самое главное возможность их самостоятельной реализации на региональном уровне весьма условна, не абсолютна, даже при самых классических образцах федерализма. Но именно их конституционное закрепление свидетельствует о государственном статусе субъектов федерации, а следовательно, и об элементах суверенности в структуре этого статуса. Суверенность здесь следует понимать как самостоятельность субъекта федерации в осуществлении собственных полномочий, его право на свою внутреннюю жизнь и ее самоорганизацию без опеки из центра³. Кроме того, субъекты федерации принимают участие в распределении компетенции между своими органами и федеральной властью, если не всегда формально-

¹ О наличии потенциального суверенитета у республик Советского Союза см.: Мегеровский Д. А. Союз Советских Социалистических Республик (обзор и материалы). М.: Юрид. изд-во НКЮ, 1923. С. 20; Грачев Н. И. Современный федерализм и проблемы суверенитета // Право и жизнь. 2003. № 55 (3). С. 42.

² См.: Ошеров С. Я. Союзная республика в социалистической федерации. М.: Госюриздат, 1948. С. 94–95; Манелис Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент: Наука, 1964. С. 76; Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 212; Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М.: Юрид. лит., 1972. С. 42–43; Авакян С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 45–46.

³ См.: Авакян С. А. Конституционное право России. С. 45–46.

юридически, путем заключения договора, то почти всегда фактически: участвуют в предварительных переговорах, выработке соответствующих разделов федеральной конституции и т. д. Это также подразумевает признание за ними политической правосубъектности.

Ограниченный суверенитет субъектов федерации закрепляется в настоящее время в конституциях трех государств: Швейцарии, Мексиканских Соединенных Штатов и ОАЭ. В Швейцарии кантоны признаются суверенными, но лишь постольку, «поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией». Они осуществляют лишь те «права, которые не преданы федеральной власти» (ст. 3 Конституции Швейцарской конфедерации). «Кантоны обязаны испрашивать у Конфедерации гарантию для своих конституций» (ст. 6). «Какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера между кантонами запрещаются» (ст. 7), и, следовательно, они не обладают правом выхода из федерации. В ОАЭ «эмираты-члены осуществляют суверенитет на их собственной территории и в территориальных водах по вопросам, которые не входят в юрисдикцию Союза» (ст. 3 Конституции) в рамках своей остаточной компетенции. В Мексиканских Соединенных Штатах суверенитет последних ограничивается их «внутренними делами» (ст. 40 Конституции).

Отсутствие полноты суверенитета у субъектов федерации либо его ограниченный характер позволяют федеральной власти осуществлять в случае необходимости политико-правовое (федеральное) принуждение по отношению к ним. Нарушение или даже угроза нарушения целостности конституционной системы, субординации во взаимоотношениях федеральных властей и органов власти субъектов федерации, невыполнение ими решений союзных структур должны вызывать ответную реакцию со стороны федеральной власти. Принудительные, сугубо репрессивные меры представляют собой федеральную интервенцию, или вмешательство в дела субъектов федерации¹. Среди них можно выделить: использование режима чрезвычайного положения; введение прямого правления централь-

¹ См. подробнее: Домрин А. Н. Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Очерки конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Спарк, 1999. С. 105–123.

ной власти (президентского правления); перераспределение полномочий между органами власти субъектов федерации и федеральными органами в пользу последних; ликвидацию самостоятельной системы государственной власти в субъекте федерации; отмену незаконного решения органов власти субъектов федерации; отстранение от должности руководителей органов власти субъектов федерации, нарушивших федеральную конституцию; ликвидацию субъекта федерации как самостоятельного государственного образования¹. В истории федеративного развития целого ряда стран некоторые из указанных способов применялись неоднократно². Они закрепляются конституционным законодательством и приобретают характер субинститута в структуре конституционно-правового института государственного устройства. Его наличие и содержание определяется самой природой федеративного устройства, которая не только предполагает гарантированность достаточно широкой автономии, самостоятельности субъектов федерации, но и диктует необходимость обеспечения определенной степени единства политико-правовой организации государства, механизмов государственной интеграции, объединяющей в политическое целое все субъекты федерации.

7. *Наличие у субъектов федерации элементов международной правосубъектности.* По общему правилу международной правосубъектностью обладает лишь федеративное государство, но не его члены. Американские штаты, например, были лишены этого права изначально, еще в период существования конфедерации³. Некоторые федеративные государства представляют своим субъектам право заключать международные соглашения, существенно ограничивая их предметно и устанавливая иные условия. В международном праве действует правило, согласно которому члены федеративного

¹ См. подробнее: Барциц И. Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 36–47; Кондрашов А. А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 2. С. 10–15.

² См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 332–337; Его же. Государствоведение. С. 187–191.

³ См.: Статьи конфедерации 1781 г. Ст. 6 // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост. А. А. Крашенинникова. М.: Зерцало, 2000. С. 109.

союза могут обладать правоспособностью заключать международные договоры, если это допускается федеральной конституцией и в пределах, ею установленных¹. Обычно федеральное законодательство предоставляет субъектам право заключать международные соглашения по вопросам экономического, культурного, полицейского и пограничного сотрудничества и осуществляет контроль за их содержанием².

8. Важным формально-правовым признаком федерации является *наличие двойного гражданства*. Каждый гражданин считается гражданином федеративного государства и соответствующего государственного образования. В США это положение закрепляется отделом вторым ст. 4 Конституции и XIV поправкой к ней. Аналогичные положения содержатся в конституциях ФРГ, Швейцарии и Австрии. Однако в целом наличие гражданства субъектов федерации «является, по сути дела, обычной юридической фикцией»³ и на практике никаких правовых последствий не порождает. Обычно гражданство субъектов федерации весьма подвижно и изменяется с переменой места проживания лица. Федеральное гражданство носит устойчивый характер и не зависит от перемены места жительства. Поэтому вернее называть гражданство федеративного государства двуединым, как это делает К. В. Арановский⁴. Приоритетным принципом правового положения граждан в рамках федеративного государства является принцип равенства прав граждан любого субъекта федерации на территории всей федерации. Конституции некоторых федераций (Индия, Малайзия) признают только союзное гражданство.

9. Наконец, *самая сущностная юридическая особенность федеративного государства*: главная характерная черта, отличающая его от региональных и унитарных государств, заключается в том, что *реализация верховной власти федеральным центром всегда*

¹ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. факультетов и вузов. М.: Волтерс Клувер. С. 310.

² См.: Конституция Швейцарской Конфедерации. Ст. 9; Основной Закон ФРГ. Ст. 32; Конституция Бельгии. Ст. 127, 188; Конституция Австрийской Республики. Ст. 16.

³ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 98.

⁴ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 202.

происходит при непосредственном участии субъектов федерации, которые на конституционной основе привлекаются к образованию коллективной воли федеративного целого. Именно в этом видели главную особенность федеративного устройства французские ученые XIX в. Е. Борель и Ле Фюр¹, а также русский правовед-евразиец Н. Н. Алексеев². В настоящее время этой точки зрения придерживаются П. Кинг, Н. И. Грачев, Г. Королева-Конопляная³.

Участие субъектов федерации в осуществлении общегосударственного суверенитета может принимать различные правовые формы, но основными, присущими практически всем федерациям являются: 1) наличие специального коллегиального органа среди высших органов федеральной власти (как правило, это верхняя палата федерального парламента), который представляет интересы субъектов федерации при принятии важнейших общегосударственных решений; 2) ратификация субъектами федерации изменений и поправок, вносимых в федеральную конституцию, без которой они не могут вступить в законную силу.

Высшие представительские органы федеративных государств всегда имеют двухпалатную структуру, где верхняя палата представляет интересы субъектов федерации. Существует два способа ее формирования. Первый – способ равного представительства субъектов федерации, когда вне зависимости от численности населения (избирателей) каждое государственное образование посылает в верхнюю палату одинаковое число депутатов (Сенат Конгресса США, Совет кантонов союзного собрания Швейцарии и др.). Способ неравного представительства, когда его норма устанавливается в зависимости от численности населения субъекта федерации.

¹ О взглядах Бореля и Ле Фюра см.: Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической концепции теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. С. 294–298; Тепс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2002. С. 40.

² См.: Алексеев Н. Н. Советский федерализм // Общественные науки и современность. 1992. № 1. С. 115.

³ См.: Грачев Н. И. Современный федерализм и проблемы суверенитета. С. 39–40; Кинг П. Классификация федераций // Политические исследования. 2000. № 5. С. 7–8; Королева-Конопляная Г. В поисках средства соединения разделенного // Федерализм. 1996. № 3. С. 113–114.

Так, в Бундесрате ФРГ земли имеют от 3 до 5 представителей, провинции в Канаде – в Сенате от 4 до 24 депутатов; число депутатов от штатов в Союзном Совете Парламента Австралии колеблется от 3 до 12 и т. д. Существенного влияния на отстаивание интересов субъектов федерации в противовес всеобъемлющим интересам федеративного целого принципы формирования верхней палаты не оказывают.

10. Так как в *федеративных государствах* субъекты федерации имеют собственные конституции, законодательство, высшие органы государственной власти, самостоятельную компетенцию и сферы ее приложения, то в них достаточно высока вероятность разногласий и споров между двумя уровнями власти. В качестве способов их разрешения конституционное законодательство федерации закрепляет возможность использования согласительных процедур и рассмотрение разногласий судебными органами, в первую очередь федеральными органами конституционного контроля. Это означает, что *в целом ряде конституционно-правовых отношений субъекты федерации и их органы находятся с высшими федеральными органами на равных, вступают с ними в юридические связи горизонтального и координационного характера.*

Поэтому некоторые авторы считают, что природа федеративного государства заключается в построении «системы организации в обществе государственной власти, самоуправляемой на основе договора (соглашения)», если не всегда в виде формы, то как фактическое содержание федеративных отношений¹. Они сводят принцип федерализма к комбинации самоуправления и разделенного правления, субсидиарности и кооперирования². Принципы субсидиарности трактуются как рассредоточение, дисперсия государственной власти, при которых проблемы решаются на том уровне, на котором они возникают³. Отсюда делается вывод, что вышестоящим орга-

¹ См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 25–37.

² См.: Остром В. Смысл американского федерализма ... С. 257; Пенталлер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 121; Элазар Д. Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 108.

³ См. Элазар Д. Дж. Сравнительный федерализм. С. 108.

нам должны делегироваться только те политические, экономические и иные функции, которые не могут с той же эффективностью выполняться нижестоящими¹.

Эта точка зрения серьезно обедняет содержание федеративных отношений, представляя собой отход от классических представлений о сущности государства.

Во-первых, применение принципов субсидарности и кооперирования в той или иной степени имеет место уже очень давно, при любой форме государственного устройства, на что уже неоднократно обращалось внимание в научной литературе². Во-вторых, необходимо иметь в виду, что выбор «лучшего уровня», где наиболее успешно может быть решен какой-либо серьезный вопрос публичного управления, предполагает наличие органа (органов) или уровней, которые обладают прерогативой делать этот выбор, а при его «выборе» в пользу предоставления права решения этого вопроса более низкому иерархическому уровню и, как постфактум, обнаруженной практической невозможности решить его на данном уровне обладает правом и возможностью (способностью) кооперации (объединения) усилий всех субъектов, действующих как на этом, так и иных уровнях, для его окончательного разрешения. В этом заключается существо государственного суверенитета, являющегося по отношению к принципам унитаризма, федерализма, самоуправления, децентрализации, субсидиарности и т. д. принципом гораздо более высоким и значимым. Для любого государства и народа, его образующего, суверенитет служит жизненным символом высшего порядка. В своем внешнем выражении он равнозначен понятию самого государства, поскольку в международных отношениях и международном праве понятие государства мыслимо только как суверенное. В своем внутреннем аспекте суверенитет выступает политико-правовым явлением, выражающим иерархичность отно-

¹ См.: Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1999. № 5. С. 143.

² См.: Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 12. С. 25; Осипов А. Отечественный федерализм и строительство правового государства // Федерализм. 1996. № 3. С. 123; Хабриева Т. Я. Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 266.

шений между официальными носителями власти государства и утверждающим, что в этих отношениях должна быть некая высшая точка, некий высший центр действия, обладающие способностью и монопольным правом на последние, окончательные решения по наиболее важным вопросам жизни государства¹. И в этом отношении федеративное государство ничем не отличается от унитарного. Отличие, как уже указывалось, состоит в том, что субъектам федерации предоставлены определенная политическая самостоятельность и возможность участия в осуществлении общегосударственного суверенитета, верховной власти федерации, которая организационно и юридически носит сложносоставной характер. Кроме того, федерализм – это не только разделение властных функций и полномочий, а также кооперация и интеграция усилий при ведении общегосударственных дел. Это и централизация целого ряда политически значимых функций: практически полностью всех внешних, а также целого ряда внутренних, удовлетворить которые возможно лишь на общенациональном уровне. Что и было вполне аргументированно обосновано еще при создании Североамериканских Соединенных Штатов в до сих пор считающейся классической работе по проблемам федерализма². Конституция США блестяще решила эту проблему в правовом ключе. Отцы-основатели США – на практике, а авторы «Федералиста» – в теории. Они показали, что с точки зрения эволюции США из конфедерации в федерацию на самом деле произошла централизация политической власти за счет передачи полномочий суверенного характера от штатов к союзной власти, а не наоборот, на что очень точно обратил внимание А. де Токвиль³.

Поэтому видеть сущность федерации в «разделенном правлении», «самоуправлении» и достижении мифической «самодостаточности» субъектов федерации, не замечая ее централизаторских, субординационных аспектов, пусть и несколько иного свойства, чем

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 540; Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете: сборник. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2002. С. 19–21.

² См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея. М.: Прогресс, 1993. С. 270–314.

³ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. С. 104.

при унитаризме, – означает, по сути дела, выхолащивание природы федеративного государства как таковой, нивелирование ее политической сущности.

11. *Субъекты федерации не имеют права на сецессию (односторонний выход из состава федерации)*. Отсутствие этого права или запрет на выход, как правило, конституционно не закрепляется, но подразумевается, легко выводится из контекста конституционных норм. Право сецессии противоречит принципам государственной и территориальной целостности, которые закрепляются в федеральных конституциях и достаточно жестко проводятся на практике.

Так, попытка нескольких кантонов Швейцарии в 1847 г. выйти из состава этого государства и образовать «особый союз» (Зондербунд) была пресечена силой оружия. Попытка 11 южных штатов выйти из состава США и образовать свою конфедерацию привела к гражданской войне, которая длилась четыре года и закончилась поражением сепаратистов. В 1868 г. при помощи вооруженных сил был предотвращен выход из состава США штата Техас. В те же годы приоритет общенационального суверенитета и принцип целостности федерации был закреплен юридически в целом ряде решений Верховного Суда США. В частности, решение по делу «Техас против Уайт» (Texas v. White) 1869 г. установило, что «когда Техас стал одним из Соединенных Штатов, он вступил в нерасторжимые отношения <...> Акт, который завершил его вступление в Союз, был более чем соглашением, это было включением нового члена в политическое образование. И это было окончательным <...> Для пересмотра или аннулирования нет „места“». И далее данное решение определяет США, как «нерасторжимый Союз, образованный нерасторжимыми штатами»¹.

В 1938 г. с помощью вооруженных сил была остановлена сецессия одного из штатов Мексики, а в 70-х гг. XX в. – попытка нескольких штатов Нигерии, решивших создать новое государство – Биафру. В Австралии попытки сецессии пресекались судебными решениями. Истории известны случаи, когда сецессии все-таки осуществлялись: в начале 30-х гг. XIX в. из состава Федерации Великая

¹ Цит. по: Крылов Б. С. США: Федерализм, штаты и местное самоуправление. М.: Наука, 1968. С. 9–10.

Колумбия в Южной Америке вышла Венесуэла, ставшая независимым государством. В 1965 г. Сингапур вышел из состава Малайзии; в 70-х гг. в ходе вооруженной борьбы из состава Пакистана выделилась Восточная Бенгалия, в результате чего было образовано новое государство – Бангладеш.

Конституции некоторых федеративных государств закрепляли за своими субъектами суверенитет и в качестве его гарантии право на выход из состава федерации. Оно было оговорено при образовании Союза ССР в союзном договоре 1922 г., а затем подтверждено конституциями СССР 1936 и 1977 гг.¹ Такое право признавалось также в СФРЮ, если исходить из содержания преамбулы Конституции СФРЮ². Признание права на выход в этих государствах связывалось с их юридической природой. Оба они были созданы на основе союза, а добровольность объединения, как считали социалистические теоретики, предполагает право выхода³.

Ход последующих событий показал, что признание и конституционное закрепление суверенитета и права выхода за субъектами федерации оказались правовой миной замедленного действия. Социалистические федеративные государства, сохранившие данный атрибут суверенитета за членами союза, оказались разрушенными. Разумеется, это было не единственной и не главной причиной распада социалистических федераций. Чехословацкая Социалистическая Республика (ЧССР) также распалась на два самостоятельных государства – Чехию и Словакию (1993). Но вряд ли без наличия такого права это могло произойти так быстро, легко и с такими негативными последствиями для новых государств и целых этнических

¹ См.: Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик 30 декабря 1922 г. П. 26; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1936. Ст. 17; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1977. Ст. 72 // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 года / под ред. О. И. Чистякова. М.: Зерцало, 1997.

² См.: Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославия // Конституции социалистических государств: сборник: в 2 т. Т. 1 / редкол.: Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, Г. Х. Шахназаров. М.: Юрид. лит. 1977.

³ См.: Курс советского государственного права. А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Т. 2. С. 132–134; Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. С. 215–217.

групп, как это имело место на самом деле. Поэтому право сецессии вряд ли можно считать демократическим, а также видеть в нем некий положительный атрибут, необходимый признак федерации, как это делается в работах некоторых современных авторов¹.

В настоящее время только Конституция Эфиопии признает право выхода из Федерации. Но оно сформулировано не как право штата, а право любой нации, национальности или народности (ст. 39). Это означает конституционное признание национального (этнического) суверенитета, но вопрос о государственном суверенитете штатов (а следовательно, их праве на сецессию) остается открытым, при этом сама процедура реализации данного права весьма сложна, носит долговременный характер и решающее участие в ней принадлежит общефедеральному парламенту².

Кроме указанных выше федеративных признаков любое федеративное государство обладает целым рядом признаков, характерных и для унитарных государств. Родовым, общим для всех форм государственного устройства является понятие «государство». Поэтому во многих своих чертах и признаках федерализм в качестве формы государственного устройства ничуть не противоречит унитаризму. По существу, федерализм представляет собой своеобразное сочетание унитарных и союзных начал, их конкуренцию и согласование на основе доминирования первых. Среди унитарных признаков можно назвать: 1) наличие единых вооруженных сил, чья организация и руководство относится к исключительному ведению федеральной власти; 2) наличие единого государственного языка; 3) единая для всего государства денежная единица; 4) единая финансовая система.

Нельзя забывать, что основная цель любого государства, в том числе и федеративного, есть обеспечение политического единства, составляющего его народа (народов). Именно с этим связан, конституционно закрепленный приоритет принципов, обеспечивающих единство федеративного государства над принципами, гарантирующими государственный статус субъектов федерации, что легко проследить по тексту основного закона любого федеративного государства.

¹ См., например: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 206–207.

² См.: Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. С. 48–49.

В системе конституционно-правовых признаков федерации, в структуре его правового статуса ведущее место принадлежит признакам, присущим любому государству. Они являются основными. Кроме того, к *основным статусным признакам федеративного государства относятся участие субъектов федерации в осуществлении общегосударственной верховной власти, общегосударственного суверенитета*, а также достаточно четкое, конституционно проведенное разграничение некоторых властных функций и полномочий политического характера в отношении территории и населения субъектов федерации между федеральной властью и органами власти – членами федеративного государства. Все остальные отличительные черты, несмотря на их важность, дающую возможность квалифицировать конкретные конституционные модели федерации, можно считать факультативными. Федеративное государство может иметь какие-либо из них, а может и не иметь. Не во всех федерациях они присутствуют в полном объеме. Наличие или отсутствие некоторых из них зависит от многих обстоятельств объективного характера, влияющих на процессы образования и развития конкретных государств. От этого зависит и юридическое признание или непризнание за субъектами федерации суверенитета, его потенциально полный (СССР и СФРЮ) или ограниченный (Мексика, ОАЭ, Швейцария) характер, объем суверенных прав, закрепленных за субъектами федерации, степень и организационно-правовые формы их участия в осуществлении суверенитета федерации.

§ 4. Классификация федераций и правовые модели федеративных государств

Каждое из федеративных государств обладает уникальными особенностями и, соответственно, собственной оригинальной конституционной моделью государственного устройства. Выявление ее юридических признаков и свойств связано с классификационными характеристиками конкретного федеративного государства. В науке конституционного права классификации федераций проводятся по различным основаниям.

В зависимости от правового основания и порядка образования, способа возникновения федеративных государств выделяют *договорные* и *конституционные* федерации. Договорные федерации возникают на основе объединения (союза) ранее самостоятельных государств или государственных образований. Первичной правовой формой, которая оформляет создание нового федеративного государства, юридическим основанием его возникновения в этом случае могут выступать: договор об объединении (об образовании союза, союзного государства), учредительный пакт (акт) или какая-либо иная форма правового соглашения.

Если рассматривать такие соглашения лишь как первичную форму оформления федеративного государства, то к договорным федерациям следует отнести в первую очередь СССР. Советское союзное государство было образовано 30 декабря 1922 г. I Учредительным съездом Советов СССР, на котором были приняты Декларация и Договор об образовании СССР на основе добровольного объединения четырех советских социалистических республик: РСФСР (России), УССР (Украины), БССР (Белоруссии), ЗСФСР (Закавказской Федерации).

К договорным федерациям относят также США, Швейцарию, ОАЭ, Канаду, Австралию, Германскую империю (1871–1918). Между тем вопросы о том, когда же в них фактически и формально-юридически сложилось федеративное устройство и какой правовой акт послужил для этого основанием, остаются по меньшей мере дискуссионными.

Вряд ли можно согласиться с тем, что первый письменный договор между тремя лесными кантонами Ури, Швицем и Унтервальде-ном в 1291 г. положил начало Швейцарской Федерации, как утверждают некоторые авторы¹. Исторически это, несомненно, так. Именно с этого соглашения начался процесс ее образования. Фактически же по характеру правовых отношений между союзом и кантонами и формально-юридически с позиций правового оформления и закрепления федеративных отношений Швейцария становится федерацией в конце 40-х гг. XIX столетия. Само это становление

¹ См.: Ильин И. А. Наши задачи. Кн. 1. С. 207; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. С. 11.

происходило не как единовременный акт и совершилось далеко не мирным путем. Межкантональные столкновения в первой половине 40-х гг. привели к образованию в 1845 г. особой лиги семи католических кантонов (Зондербунда), что привело к войне 1847 г. В том же году, после победы союзных сил, единственный союзный орган – Сейм – выработал федеральную конституцию и вынес ее на референдум. Народное одобрение не было единогласным. Шесть из 22 кантонов высказались против, тогда как в соответствии со ст. 15 союзного договора 1815 г. требовалось кантональное единогласие. Несмотря на это, 12 сентября 1848 г. сейм революционным путем провозгласил конституцию принятой. Несогласные кантоны молчаливо подчинились и произвели выборы представителей в новое федеральное собрание¹.

В Северной Америке 13 английских колоний (штатов) первоначально приняли совместно в 1776 г. Декларацию независимости от метрополии (Великобритании), затем в 1777 г. заключили общее соглашение – «Статьи конфедерации и вечного союза». Федеративное государство оформляется позже на основе Конституции США 1787 г. Еще два года потребовалось на ратификацию этой конституции легислатурами штатов и создание федеральной системы власти. Некоторые авторы полагают, что конституцию США можно рассматривать как своего рода договор, поскольку принявший ее конвент состоял из представителей штатов².

Сам процесс (порядок, процедура) разработки и принятия федеративной конституции (федеративного устройства), без всякого сомнения, может носить и часто носит договорной, согласительный характер, включающий в себя различного рода переговоры, конференции, прелиминарные соглашения и т. д. Это относится не только к Швейцарии и США, но и к Канаде, Австралии, ОАЭ и целому ряду других стран. Так, в Бельгии, которая стала федерацией на основе внесения поправок в Конституцию (5 мая 1993 г.), этому акту предшествовали «полные различных поворотов и зигзагов полтора десятилетия переговоров между этническими общностями,

¹ См.: Яценко А. Теория федерализма. С. 635–636.

² См.: Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. С. 12.

органами власти, общественными организациями и т. д.»¹ Объединение Германии потребовало заключения договора между ФРГ и ГДР и внесения последующих изменений в Основной Закон ФРГ. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти России и субъектов Федерации (Федеративный договор) был заключен в 1992 г. в Российской Федерации и вошел, как приложение, в действующую в то время Конституцию².

С этих позиций, с точки зрения способов создания федераций и правовых источников их образования и развития, все федеративные государства следует подразделить на *конституционные, договорно-конституционные и конституционно-договорные*.

Под *конституционными* понимаются такие федерации, которые образовались в результате принятия или изменения конституции и продолжают развиваться на конституционно-законодательной основе, без использования договоров и соглашений (РСФСР – с 1918 по 1991 г., Индия, Пакистан, Бразилия, Нигерия, Мексика, Венесуэла, Аргентина). Их можно также назвать октроированными, созданными по воле верховной власти ранее унитарного государства, дарованными ею.

Договорно-конституционные федерации учреждаются договором, но затем переходят на конституционную основу развития федеративных отношений (СССР, Танзания), что, впрочем, не исключает использования и договорной формы их регулирования и совершенствования.

Конституционно-договорные федерации учреждаются конституцией, но ее принятию предшествует договорный процесс, принятие предварительных соглашений, в том числе и конфедеративного характера, договорная форма используется и в дальнейшем процессе текущего правового регулирования федеративных отношений, что предусматривается иногда и текстом конституции (Австрия, ФРГ, ОАЭ, Канада, Австралия, Бельгия, Швейцария, США). Полно-

¹ Савицкий П. И. Становление Бельгийской федерации // Правоведение. 1995. № 4–5. С. 56–66; Его же. Развитие Конституции Бельгии 1831 года // Государство и право. 1996. № 10. С. 108–116.

² См.: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. М.: Республика, 1992; Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. М.: Республика, 1993.

стью договорных, неконституционных федераций быть не может. Сугубо договорная природа характерна для конфедераций и других международно-правовых союзов, даже если они имеют какие-либо признаки государственно-правового характера.

Для выяснения политико-правовой природы федерации, наряду с указанной выше, важна *классификация, основанная на выявлении характера связей (отношений) между федеральной властью и субъектами федерации*. В зависимости от этого выделяют федерации, образованные на основе союза субъектов федерации и созданные на основе автономии: *союзное государство* и *федерация, основанная на автономии*.

Данная классификация тесно связана с предыдущей, пересекается с ней. В обоих случаях важным является порядок образования, происхождения федерации, от чего во многом зависит и правовое положение ее субъектов.

Федерации на основе союза возникают как объединения ранее самостоятельных государств, поэтому после создания нового союзного государства они могут сохранять некоторые атрибуты суверенитета, и в первую очередь право на выход (сецессию) из состава федерации. В этом случае за ними потенциально полно или в ограниченном объеме конституцией федерации может признаваться государственственный суверенитет.

Впервые федерации возникли как результат союза (США, Швейцария, Германская империя), хотя сам процесс создания таких союзов и правовые формы их оформления были различны. В XX в. на основе союза были образованы СССР и Югославия (СФРЮ). В обоих случаях субъекты федерации сохраняли суверенитет, право выхода из состава союзного государства, право внешних сношений. В СССР, кроме того, две республики – Украина и Белоруссия – помимо самого Союза, были членами ООН.

Судя по текстам конституций, из государств-членов состояли Бирманский Союз (1947–1962) и Объединенная Республика Камерун (1961–1972). Попытки образовать федерации на основе союза предпринимались арабскими странами – Египтом и Сирией, а затем Египтом, Сирией и Ливаном. Но все они провалились.

В настоящее время, как считает виднейший отечественный специалист в этой области В. Е. Чиркин, существует лишь три федерации, которые с некоторой натяжкой можно причислить к союзным

государствам, причем ни одно из них не признает суверенитет своих субъектов. Это ОАЭ, Малайзия и Объединенная Республика Танзания¹. На наш взгляд, элементы союзного государства сохраняют США, Швейцария, Мексика и Эфиопия. В двух последних случаях ограниченный суверенитет за субъектами федерации признается федеральными конституциями. В Эфиопии правом сепарации обладают нации, национальности и народности. Однако штаты в Эфиопии создаются по национально-территориальному принципу, что никак не может исключить сепарации штатов. В США некоторые штаты в конституциях прямо заявляют о своем суверенитете, что не вызывает никакой реакции со стороны федеральной власти. На протяжении всего периода существования Североамериканской Федерации влиятельной и распространенной является здесь точка зрения, что Конституция США представляет собой не более чем соглашение нескольких штатов. Это позволяет целому ряду исследователей и политиков считать, что суверенитет, как и раньше, принадлежит штатам². И хотя еще в 1793 г. Верховный Суд США в решении по делу «Чизлхэм против штата Джорджия» констатировал, что «для целей Союза Джорджия не является суверенным государством»³, а в 1869 г. в деле «Техас против Уайт» признал невозможной сепарацию⁴, господствующей в США остается концессия делимости суверенитета между федерацией и штатами. Все это свидетельствует о сохранении всеми перечисленными выше федерациями признаков союзного государства.

Все остальные федеративные государства основаны на политической автономии. Их субъектами являются не государства, а государственно-территориальные (государствоподобные) образования. Они, по крайней мере, формально-юридически имеют признаки государственности и обладают определенной политической самостоятельностью, но не являются государствами ни фактически, ни формально-юридически. Они не обладают суверенитетом (хотя в ряде случаев за ними формально закрепляются некоторые его атрибуты,

¹ См.: Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. С. 44–45.

² См.: Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. С. 9.

³ Там же. С. 7.

⁴ Там же. С. 9–10.

например возможность иметь государственные символы), не являются субъектами международного права, не имеют права сепарации.

Типичным примером федерации на основе автономии является Индия. Хотя в тексте Конституции Индии говорится о союзе как форме индийской федерации, по всем формальным признакам и по характеру фактических отношений эта федерация союзным государством не является. Она создана сверху, путем законодательного реформирования, каких-либо соглашений между ее субъектами по поводу образования федеративного государства не существует. Субъекты федерации (штаты) не обладают даже ограниченным суверенитетом. Они создаются, упраздняются, реорганизируются обычными законами индийского парламента без согласия штатов. Их мнение должно быть испрошено, но для парламента оно не имеет юридической силы¹.

В зависимости от того, какую роль играет в политико-территориальной организации государства национальный фактор, выделяют федерации, построенные по сугубо территориальному и национально-территориальному принципам.

Полностью по национально-территориальному принципу были построены социалистические федерации: СССР, СФРЮ, ЧССР – поскольку само федеративное устройство рассматривалось в социалистической теории государства как форма разрешения национального вопроса. В соответствии с указанным принципом субъекты федерации создавались на основе компактного проживания определенной национальной или этнической общности. Обычно такая общность должна была преобладать в количественном отношении среди населения данной территории. Однако имели место случаи, когда такая этническая группа составляла меньшинство по сравнению с лицами других этнических групп, но тем не менее становилась титульной нацией, и субъект федерации получил название, производное от ее наименования (Башкирия, Якутия и др. – в РСФСР, Словения – в СФРЮ, Казахстан – в СССР).

¹ См. подробнее: Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М.: Прогресс, 1986; Кашкин С. Ю. Основы конституционного права Индии // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 4. С. 447–463.

В западной науке и практике государственного строительства, по крайней мере до недавнего времени, федерация не рассматривалась как способ разрешения национального вопроса или форма, пригодная для преодоления этнических противоречий, несмотря на то, что в некоторых странах имелись компактно проживающие этнические группы (например, группы франко-, немецко-, итальянскоговорящего населения в Швейцарии). Федерации в таких странах исторически складывались на основе объединения государств и государствовоподобных образований по территориальному признаку. Лишь в единичных случаях на структуре западных (буржуазных) федераций, возникших в XIX – первой половине XX столетия, сказались этнический и лингвистический факторы. Так, в Канаде франкоязычное население составило одну из 10 провинций – Квебек. Однако это было сделано не из принципиальных соображений учета языкового фактора, а в результате присоединения в ходе военных действий «французской Канады» к британским колониям. Сложившаяся таким образом структура канадской федерации привела в дальнейшем к резкому обострению национальных проблем. На втором референдуме (1955) по вопросу о независимости Квебека и его выхода из состава Канады для положительного решения этого вопроса не хватило всего лишь около 40 тысяч голосов¹. В 1997 г. сепаратисты стали готовиться к новому референдуму, но в 1998 г. Верховный Суд Канады вынес по этому вопросу решение, смысл которого в том, что такие принципиальные решения не могут выноситься провинциями в одностороннем порядке².

После Второй мировой войны в странах при образовании новых федеративных государств в Азии и Африке стал наблюдаться определенный отход от почти повсеместной практики территориального принципа федеративного устройства. Этнолингвистический и конфессиональный принципы были использованы при создании федерации в Индии. Там в 1956 г. вместо 28 прежних штатов было образовано 14 новых, в 4 из которых действовал принцип билингвизма

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 304.

² См.: Его же. Государствование. С. 179.

(использование двух языков)¹. В настоящее время 3 из 25 штатов Индии выделяются не только по этноязыковому, но и конфессиональному признаку (Джаму и Кашмир, Сикким, Нагаленд). Из разных территориально-языковых частей в 1961 г. была создана Объединенная Республика Камерун, преобразованная позднее в унитарное государство. На основе этнического фактора строилась в середине 90-х гг. Эфиопская Федерация. В статье 47 Конституции Эфиопии «некоторые штаты названы по имени населяющих их национальностей (Тыграй, Афар, Орома и др.), часть штатов имеют названия, учитывающие комплекс этнических групп, проживающих на данной территории (Южные нации, Народы Гамбелы, Народы Хараре)»². Этнический фактор был использован при создании федерации в Бельгии, где с 1970 г. началась поэтапная конституционная реформа преобразования унитарного государства в федеративное, которая завершилась в 1993 г.³ В результате данной реформы возникла Бельгийская Федерация с весьма сложной структурой. Помимо этнолингвистического принципа устройства федерации ее особенностью является наличие двух видов параллельно существующих субъектов – сообществ и регионов. Согласно ст. 2 Конституции Бельгии страна имеет три сообщества (т. е. этнические группы): французское, фламандское и германоязычное. Ст. 3 Конституции говорит о том, что территория Бельгии включает три региона: валлонский, фламандский и брюссельский. При этом Брюссель как столица является двуязычным регионом. Понятие сообщества призвано подчеркнуть этнический характер федерации. Члены этих сообществ объединяются национальными моментами и необязательно могут проживать в своих языковых зонах, хотя в своем подавляющем большинстве они расселены именно так. Указание о регионах подчеркивает территориальную структуру федерации. В то же время, согласно ст. 4 Конституции федерация состоит из четырех лингвистических регионов: регион французского языка, регион нидер-

¹ См.: Иностранное конституционное право / под ред. проф. В. В. Маклакова. М.: Юрист, 1996. С. 302.

² Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 306.

³ См. подробнее: Fitzmaurice J. The politics of Belgium. A unique federalism. London: Hurst&Company, 1996. P. 44–61.

ландского языка, двуязычный регион Брюссель и регион немецкого языка. Создатели Бельгийской Федерации надеялись, что федеративная форма позволит обеспечить баланс интересов между различными языковыми и этническими группами. Однако развитие событий в настоящее время показывает, что созданная модель Бельгийской Федерации не смогла разрешить противоречия между основными этническими группами и только усилила сепаратистские тенденции¹.

Таким образом, процесс развития федерализма за последние десятилетия показал, что ни территориальный, ни национально-территориальный подходы при образовании федерации нельзя абсолютировать. Каждый из них имеет свои плюсы и минусы, достоинства и недостатки и может быть применен с учетом конкретной ситуации. Именно так использовались эти подходы при создании и последующих реорганизациях федерации в африканской Нигерии, где сильны традиции трайбализма и межплеменные противоречия. Национально-территориальный принцип здесь был использован с точностью до наоборот. Сначала – 12, затем – 19, а впоследствии 30 штатов были в итоге созданы с таким расчетом, чтобы растворить племена по разным штатам и создать такие условия, чтобы ни в одном из них не доминировало какое-либо племя (народность). Раздробление этносов по разным штатам, по мнению нигерийских политиков и государствоведов, призвано способствовать созданию единой нигерийской нации, чего невозможно достичь путем «автономизации» и закрепления племенных структур².

Как показывает практика, сугубо территориальный подход использовался при создании федераций в тех странах Запада, где возникли в XVII–XIX вв. так называемые «государства-нации», модель которых в XX в. была спроецирована на страны третьего мира в постколониальную эпоху (пример Нигерии здесь очень показателен). Единственное исключение – Бельгия, но 90-е гг. – это уже

¹ См. подробнее: Fitzmaurice J. The politics of Belgium. A unique federalism. P. 148–167; Аринин А. Н., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «Интелтекс», 1999. С. 44–45.

² См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 307–310.

новая эпоха, связанная с постепенным отмиранием «государства-нации» на Западе и процессами регионализации Европы (подробнее об этом – ниже). Этот тип государства основан на этническом, конфессиональном и сословном нивелировании населения, на утверждении во всем обществе одинаковых правовых и социально-культурных нормативов, не принимающих в расчет ни религиозные, ни этнические особенности. Существенным моментом в теории и практике «государства-нации» является понимание самого государства как организации государственной власти общества, его властно-административного центра (аппарата), поставленного над всеми социально-этническими и культурно-религиозными различиями. В такой концепции термин «нация» понимается как «совокупность граждан», причем механическая совокупность, без учета культурных, этнических, религиозных и иных различий составляющих ее групп.

Как следствие территориального подхода к образованию федеративного государства был сформирован и принцип равноправия субъектов федерации. Некоторые исследователи склонны считать, что «неравноправие субъектов федерации является антитезой федерализма»¹.

Между тем сама практика федеративного строительства в разных странах показывает, что *с точки зрения равного или неравного положения субъектов все федерации можно подразделить на симметричные и асимметричные. Симметричными* называются такие федерации, в которых субъекты обладают равным (одинаковым) правовым статусом. *Асимметричными* являются федерации, где субъекты неоднородны по своей правовой природе и юридическому статусу, а также в составе которых имеются иные части – союзные территории, ассоциированные члены и т. д. Таким образом, *эта классификация имеет в виду правовое положение различных частей федерации*, чисто юридические, а не экономические или иные фактические аспекты их статуса. «Экономическое и политическое влияние субъектов федерации повсюду неодинаково, поскольку

¹ Аринин А. М., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. С. 41. См. также: Карапетян Л. М. К вопросу о «моделях федерализма» (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12. С. 59.

различны численность их населения, размер территории, экономический потенциал и т. д.»¹.

Как считают большинство специалистов, абсолютно симметричных федераций с точки зрения конституционного статуса субъектов в настоящее время в мире нет². «Большинство федеративных государств сегодня – это симметричные федерации с элементами асимметрии»³. В большинстве случаев все субъекты федерации признаются конституционно одинаковыми (равными) по своему правовому статусу, но из этого общего правила конституционное законодательство допускает для некоторых из них исключения, которые в целом не меняют их статуса, а затрагивают лишь отдельные его элементы. К таким симметричным федерациям относят государства, имеющие в своем составе, наряду с равностатусными субъектами, территориальные части, ими не являющиеся. Так, в США помимо штатов в состав государства входят территории, владения и ассоциированные члены. В составе Швейцарии, наряду с кантонами, имеются еще полукантоны. К симметричным федерациям можно отнести помимо США и Швейцарии также Австрию, Бразилию (с 1988 г.), ФРГ, Мексику, Нигерию, Пакистан, Австралию, Аргентину, Венесуэлу. Но в Пакистане, наряду с четырьмя провинциями, в состав федерации входит федерально управляемая полоса племен. В Австралии и Венесуэле имеются федеральные владения – мелкие прибрежные острова. Согласно Конституции 1988 г. Бразилия есть «нерасторжимый союз штатов, муниципий и федерального округа» (ст. 6). Однако если и есть какие-то основания рассматривать федеральный округ как равноправный со штатами субъект федерации, то вряд ли это можно сказать по отношению к муниципальным единицам, на которые разделены штаты. Тем не менее в Конституции Бразилии предусмотрено разграничение компетенции не только между федерацией и штатами, но и между федерацией, штатами и муниципиями. В ФРГ земли, на которые делится территория Германии, имеют неодинаковое число голосов в верхней палате парла-

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 181.

² См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 39; Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 298.

³ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 39.

мента – Бундесрате: от 3 до 6 голосов в зависимости от численности населения земли. Кроме того, одна из земель – Саксония – называет себя в своей Конституции государством, тогда как ни Основной Закон ФРГ, ни конституции иных земель не закрепляют за ними такого статуса. Пожалуй, только в Австрии, Мексике и Аргентине структура федераций близка к идеалу симметричной. Все остальные федерации являются в той или иной степени асимметричными. Например, федерация Малайзия состоит из 13 штатов и 2 федеральных территорий: столица Куала-Лумпур и остров Лабуан). 9 из 13 штатов, наследственные султанаты, правители которых образуют Совет правителей и избирают из своего состава сроком на 5 лет главу государства – Верховного главу. 4 штата возглавляются губернаторами, назначаемыми Верховным главой, и в выборах не участвуют. Губернаторы входят в Совет правителей, но без права участия в голосовании¹. В Танзании, которая состоит из материковой части – Танганьики – и островной части – Занзибара, только последний имеет свою конституцию, президента, правительство и парламент. Таганьика управляется союзными органами власти². В Индии, наряду со штатами, существуют союзные территории, управляемые из центра. Только один из штатов – Джамму и Кашмир – имеет конституцию. На его территорию не распространяется более трети статей Конституции Индии. Компетенция штата Сикким, который вошел в состав Индии только в 1975 г. (до этого Индия осуществляла над ним протекторат), значительно уже, чем у остальных штатов. Но федеральный парламент может принимать законы по отношению к этому штату только с согласия его законодательной власти. Для осуществления федерального вмешательства в его дела требуется согласие правительства штата. Подавляющее большинство других штатов обладает, по существу, лишь законодательной автономией. Ряд небольших штатов имеют еще более узкими правами, поскольку значительной властью в них обладают губернаторы, назначенные из центра. В то же время в одном из них (Нагаланде)

¹ См.: Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 213; Правовые системы стран мира / отв. ред. А. Я. Сухарев. С. 404–406; Страны мира: крат. политико-эконом. справ. / под общ. ред. И. С. Иванова. М.: Республика, 1997. С. 247–248.

² См.: Страны мира. С. 382–383.

не применяется союзное законодательство, относящееся к религии, отправлению правосудия, землевладению. Эти вопросы регулируются на уровне штата, в том числе обычным правом нага¹.

Среди асимметричных федераций можно выделить федерации с одним доминирующим субъектом федерации, так называемую «гегемоническую» модель, как охарактеризовал ее Е. Р. Кастель, по отношению к Германской империи 1871–1918 г.² В этом союзном государстве господствующее положение занимала Пруссия. Фактически потому, что именно она объединила германскую нацию в единое государство. Пруссия занимала 65 % территории и имела 62 % населения. Поэтому согласно Конституции количественное преимущество в верхней палате парламента – Бундесрате – получили депутаты от Пруссии, президентство в ней осуществлялось канцлером (главой имперского правительства), назначаемым императором. Президентство в Союзе германских государств принадлежало королю прусскому, который одновременно получал титул германского императора, главы нового федеративного государства.

В настоящее время к этому виду федерации очень близки ОАЭ. Это государство возникло на основе добровольного объединения семи эмиратов (абсолютных монахий) Персидского залива в 1971 г. Высшим органом государственной власти ОАЭ является Высший совет, состоящий из правителей эмиратов. Решения Совета согласно Временной Конституции 1971 г., которая со 2 сентября 1996 г. стала постоянной, должны приниматься единогласно. Но на практике решающее влияние среди субъектов федерации имеет эмират Абу-Даби, занимающий 86 % ее территории и определяющий ее экономический потенциал. Эмир Абу-Даби постоянно, начиная с 1971 г., избирается председателем Совета эмиров и Президентом ОАЭ. Хотя, согласно Конституции, он не обладает какими-либо обширными полномочиями, но на практике его мнение имеет решающее значение³.

Все это свидетельствует о том, что асимметрия многих федеративных государств есть объективное явление. Симметричная феде-

¹ См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. С. 486.

² См. Кастель Е. Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 3.

³ См.: Страны мира. С. 298; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. С. 18.

рация не может считаться наилучшей формой при всех обстоятельствах, хотя сугубо теоретически она выглядит предпочтительней. А жесткое конкретно-практическое проведение идей политико-правовой симметрии субъектов федерации в жизнь способно нанести немало вреда строительству жизнеспособной федерации. Симметрия – это в известной степени нивелировка, а всякая нивелировка ведет к однообразию, не может учитывать интересы тех или иных этнических групп и территориальных коллективов, экономических, культурных и иных особенностей развития отдельных территорий. Распад симметричных федераций в СССР (1991), СФРЮ (1992 г.), ЧССР (1993 г.) показал, что одной юридической симметрии недостаточно для обеспечения прочности федераций. В то же время, если асимметрия установлена не произвольно, а является естественным выражением реально существующих отношений, опирается на объективные различия в положении отдельных частей государства, она может оказаться очень полезной для укрепления федерации¹.

В зависимости от объема властных функций и полномочий, закрепляемых за федерацией и ее субъектами, типа связей между ними и степени соподчиненности между федеральными органами и органами власти субъектов федерации *все федеративные государства можно подразделить на централизованные и нецентрализованные* (децентрализованные).

Централизованными обычно называют такие федерации, в которых основной, подавляющий объем государственных функций и государственно-властных полномочий конституционно закрепляется и концентрируется в руках федеральных органов, т. е. централизуется.

Нецентрализованными называют федерации, в которых существенная часть (или, по крайней мере, достаточно большой объем) властных функций и полномочий конституционно принадлежит субъектам федерации, т. е. конституционно децентрализуется.

Естественно, что и в том, и в другом случае возможна различная степень централизации и децентрализации, но наиболее важные,

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 300–303.

суверенные права (вопросы войны и мира, обороны, внешних сношений, общегосударственных финансов) остаются всегда в ведении федерации.

Еще в 30-х гг. XIX в. А. Токвиль выделил два вида централизации и, соответственно, децентрализации: правительственную (политическую) и административную (управленческую), а также определил возможность их соединения и разделения¹. В унитарных государствах децентрализация в основном носит административный характер; в федеративных – политическая и административная децентрализации сосуществуют, идут рука об руку в отношениях между федерацией и ее субъектами. Но децентрализация снова приобретает административный характер в отношениях между субъектами федерации и муниципальными образованиями.

Когда речь идет о централизованных и децентрализованных федерациях, то имеются в виду в первую очередь полномочия политического характера, степень концентрации или разделения прерогатив *верховой власти* в правоотношениях между федерацией и ее субъектами. Одно из основных отличий федерации от самого децентрализованного унитарного государства, с самой развитой системой местного самоуправления заключается в том, что отношения между центральной властью и составными территориальными частями в ней носят в основном политический, государственно-правовой характер, тогда как в любом унитарном государстве – преимущественно управленческий (административно-правовой). Что касается региональных государств, то там характер отношений между центральной властью и автономными образованиями можно определить как квазигосударственный, т. е. по форме государственно-правовой (конституционный), а по существу – административный, так как децентрализация касается почти исключительно управленческих (административных) дел, решения по которым могут оформляться конституционными по форме актами – законами местных legislatures и решениями местных правительств. Именно поэтому, как указывает Н. Н. Алексеев, федерализм не стоит смешивать с автономией, децентрализацией или самоуправлением как таковыми. Государство может быть чрезвычайно централизованным и федера-

¹ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. С. 83–84.

тивным, когда субъекты федерации принимают участие в отправлении верховной федеральной власти, но конституцией специально не выделяется круг вопросов, решаемых ими самостоятельно. И наоборот, государство может быть построено на достаточно широкой автономии и не быть федеративным, когда значительные области государственного управления выносятся из центра на периферию, но территориальные единицы не являются самостоятельными участниками в образовании верховной власти, т. е. суверенитета государства. Чаще всего федерации – государства с широко развитой автономией своих частей, но это не является их необходимым признаком, а выступает следствием определенного стечения обстоятельств¹. В действительности, если несколько перефразировать слова Н. Н. Алексеева, централизованный федерализм так же возможен, как и децентрализованный унитаризм.

Централизованной федерацией являлся СССР. В нем объем полномочий верховной власти Союза и входящих в него республик был практически одинаков, существенно различаясь лишь по территориальному масштабу их деятельности. За союзными республиками в СССР признавался полный суверенитет, и по собственным конституциям они обладали почти абсолютным набором суверенных прав. Но союзная власть имела право в соответствии с Конституцией СССР принять к своему ведению и решить, по существу, любой вопрос, если того требовали общегосударственные интересы². Верховная власть здесь была не децентрализована, а деконцентрирована. В любой момент исходя из принципа целесообразности какое-либо конкретное полномочие или целая их группа могли быть изъяты у союзных республик на длительное время либо *ad hoc*, применительно к данному конкретному случаю, затем вновь возвращены обратно и т. д. Причем все это имело под собой правовую основу, было закреплено в союзной Конституции. Кроме того, ст. 73 Конституции СССР 1977 г. устанавливала открытый перечень предметов ведения высших союзных органов власти, их компетенция была

¹ См.: Алексеев Н. Н. Советский федерализм // *Общественные науки и современность*. 1992. № 1. С. 115.

² См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (7 октября 1977 г.). Ст. 73. П. 12; Ст. 108 (ч. 2); Ст. 121. П. 18; Ст. 126 (ч. 1).

абсолютно неопределенной. Отсюда – верховная власть в СССР заключалась как бы в сферах, входящих одновременно в юрисдикцию и частей федерации, и союзного центра, которые находились поэтому, по выражению одного исследователя, «не рядом друг с другом <...> не одна над другой <...>, а друг в друге»¹.

В настоящее время к централизованным федерациям можно отнести Индию, Пакистан, Аргентину, Бразилию, Венесуэлу и Нигерию; к относительно централизованным (децентрализованным) – Австрию, Бельгию, Канаду, Мексику, Малайзию, ОАЭ. Так, в Индии федеральная власть имеет целый ряд правомочий, которые присущи центральной власти унитарных государств либо возлагаются на федерацию при чрезвычайных обстоятельствах. Она вправе самостоятельно создавать и ликвидировать новые штаты и в одностороннем порядке изменять их границы. Среди самостоятельных, исключительных полномочий штатов отсутствуют полномочия суверенного характера в отношении своей территории. Губернаторы, которым принадлежит исполнительная власть в штате, назначаются приказами президента и занимают эту должность, пока это угодно главе государства. В случае «если этого потребуют национальные интересы», решением верхней палаты парламента, принятым квалифицированным большинством голосов, парламент Индии может быть временно наделен правом издавать законы по любым вопросам, отнесенным к ведению штатов².

Классическими децентрализованными федерациями принято считать США, Швейцарию, Австралийский Союз. Такая организация власти в них связана с естественными процессами их образования «снизу вверх», от множества к единству, на основе объединения уже существующих государствовподобных образований. Вполне объяснимо их нежелание лишаться при формировании нового федеративного государства существенной части своих полномочий и прерогатив государственности. В этом не было никакой необходимости, так как на их территории уже существовал и действовал

¹ Королева-Конопляная Г. В поисках средства соединения разделенного. С. 114.

² См.: Конституция Индии. Ст. 2, 154–156, 249; Перечень II Приложения седьмого // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2003.

практически готовый аппарат власти и управления. Поэтому основной задачей при создании этих государств стало такое распределение властных функций, при котором штаты (кантоны), объединившиеся в союз, сохраняли бы самостоятельность во всем, что касается их внутренней организации, но союз при этом составлял бы единое политическое целое и осуществлял общие для всех них виды государственной деятельности.

И хотя общей тенденцией развития всех федеративных государств является усиление централизации, сосредоточение все большего объема властных функций и полномочий в руках федеральной власти, характеристика США, Швейцарии, Австралийского Союза как децентрализованных федераций представляется в целом верной.

Нередко считается, что федеративная форма государственного устройства непременно корреспондирует республиканской форме правления, либерально-демократическому политико-правовому режиму и т. д. Однако здесь также не может существовать каких-либо четко определенных стандартов. Историческая практика свидетельствует, что монархический федерализм в принципе так же возможен, как и республиканский. Возможно и их сочетание. Типично монархической федерацией была Германская империя с 1871 по 1918 г. Она состояла из 25 союзных государств, 22 из которых были монархиями. Центральное место в ее государственной организации занимал император. Эта должность в соответствии с Конституцией Империи принадлежала наследственному прусскому королю. В то же время его деятельность рассматривалась Конституцией как «президентство в союзе»¹.

В настоящее время монархиями являются такие федеративные государства, как Бельгия, ОАЭ, Малайзия. Причем два последние могут рассматриваться как государства со смешанной формой правления, соединяющие в своей организации черты монархии и республики. В ОАЭ в качестве главы государства формально действует коллективный монарх – Внешний совет Союза, который

¹ Конституция Германской империи от 16 апреля 1871 г. Гл. VI // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время); История государства и права зарубежных стран / под общ. ред. проф. Н. А. Крашенинниковой, проф. О. А. Жидкова. М.: НОРМА, 2000. Ч. 2. С. 143.

состоит из правителей всех эмиратов, составляющих Союз. Из своего состава они избирают президента Союза и вице-президента, сроком на 5 лет. Но, начиная со дня образования ОАЭ, в 1971 г., первую должность постоянно занимает шейх эмирата Абу-Даби, а вторую – шейх эмирата Дубай¹.

Малайзия состоит из 13 штатов, 9 из которых – султанаты во главе с наследственными монархами. Четыре штата возглавляются губернаторами, назначаемыми Верховным главой Малайзии. Он избирается сроком на 5 лет специальной Конференцией правителей (Меджелис Раджа), в состав которой входят все правители штатов, но губернаторы не обладают правом решающего голоса. Верховным главой может стать только наследственный правитель одного из девяти султанатов².

О том, что федеративная форма государственного устройства прямо не связана с формой правления, свидетельствует и тот факт, что среди них можно встретить республики с любой ее разновидностью: парламентарные, президентские, полупрезидентские. Аргентина, Бразилия, Мексика, США, Нигерия являются президентскими республиками; Индия, ФРГ, Швейцария, Эфиопия – парламентарными; Австрия, Пакистан, Россия тяготеют по формально-юридическим признакам к полупрезидентской форме правления.

Таким образом, единая в своей основе сущность федерализма в различных условиях места и времени получает многообразные формы своего проявления. Любая отдельная федерация соединяет в себе: а) общие признаки, характерные для всех федераций, которые собственно и выражают сущность федеративного устройства; б) особенное, характерное для определенной группы федеративных государств и отражающее своеобразие какой-то формы проявления единой сущности федерализма у данной его разновидности (например, централизованные или симметричные федерации); в) единичное, т. е. индивидуально-специфическое, свойственное только для данной конкретной федерации³.

¹ См.: Объединенные Арабские Эмираты. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 17.08.2020).

² См.: Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 1. С. 213.

³ См.: Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 309.

Любое реальное федеративное государство представляет собой неразрывное единство общего, особенного и индивидуально специфического. Каждое из них, обладая всем тем общим, что составляет суть федерализма, серьезно отличается от других по своей структуре, организации, функционированию и развитию¹. На основании этого строятся различные модели федерализма, выражающие именно групповые особенности федеративных государств в рамках единой сущности федерализма. Несмотря на то, что любая модель всегда предполагает отвлечение (абстрагирование) от какого-то числа параметров оригинала и представляет собой упрощенное, определенным образом схематизированное отражение последнего, она тем не менее дает возможность более углубленного изучения признаков и структуры изучаемого объекта, а следовательно, и проникновения в его сущность. Это относится к научному моделированию государственного устройства в целом, а также отдельным типам и видам унитарного, регионального и федеративного государства. Поэтому совершенно очевидно, что когда говорят о конституционных и договорных, симметричных и асимметричных, централизованных и децентрализованных и т. д. федерациях, то речь идет об их определенной совокупности, отличающейся существенными особенностями в тех или иных отношениях от других групп федеративных государств. При этом в некоторых случаях данный вид (тип) федерации может наиболее рельефно и полно олицетворять какое-либо конкретное государство. Так, США с момента своего образования олицетворяют договорно-конституционную, союзную, территориальную, симметричную, децентрализованную модель федерации. СССР представляет собой договорно-конституционную, союзную, национально-территориальную, симметричную и централизованную федерацию. Германская империя (1871–1918 гг.) обладала всеми признаками монархической, конституционной, союзной, территориальной, гегемонически-асимметричной, централизованной модели федеративного устройства.

¹ См.: Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 7. С. 61.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение унитарного государства и назовите его основные политико-правовые признаки.
2. Дайте классификации унитарных государств, определив основания данных классификаций.
3. Назовите характерные признаки «региональных» государств.
4. Определите два основных подхода к понятию федерации. Какой из них является предпочтительней и почему?
5. Назовите основные способы образования федеративных государств.
6. Назовите характерные государственно-правовые признаки федераций.
7. Определите основные и факультативные признаки федеративных государств.
8. Выделите признаки унитаризма в организации федераций.
9. Назовите основания классификаций федераций.
10. Каковы основные особенности статуса субъектов федерации, отличающие их от других территориальных единиц?
11. Назовите основные способы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами.
12. Какими суверенными правами обычно обладают субъекты федерации? За какими органами они закрепляются?
13. Что представляют собой конституционные модели федеративных государств?
14. Определите конституционные модели таких федеративных государств, как США, ФРГ, Российская Федерация, Индия.

ГЛАВА III. ПРОБЛЕМА СУВЕРЕНИТЕТА В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

§ 1. Суверенитет как феномен верховой государственной власти¹

Под государственным суверенитетом обычно понимается присущее государственной власти свойство верховенства внутри страны и качество независимости и самостоятельности государства в отношениях с иными странами при определении и осуществлении своей внутренней и внешней политики.

Однако в научных исследованиях далеко не всегда с достаточной четкостью и ясностью определяется, каким может и должно быть реальное фактическое выражение суверенитета государства в качестве его признака; какие институциональные, социальные и правовые сегменты определяют верховенство государственной власти по отношению к другим общественным структурам; какие организационно-политические и правовые институты позволяют государству быть независимым от других государств и проводить самостоятельную политику в интересах государствообразующего народа; и наконец, в исследованиях, посвященных суверенитету, не прослеживается с необходимой прозрачностью связь между верховенством государственной власти и внешней независимостью (самостоятельностью) государства, т. е. внутренний и внешний аспекты единого явления суверенитета рассматриваются и выглядят как достаточно автономные сущности, хотя одно без другого в политико-правовых отношениях не существует и трансформация одного из аспектов суверенитета оказывает влияние на изменения в другом.

¹ Более подробно о суверенитете как феномене верховной власти государства см.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время. М.: ЛЕНАНД, 2018. С. 37–68; Его же. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 36–69; Его же. Территориальная организация публичной власти. С. 98–118.

«Суверенитет» в переводе с французского языка означает «верховная власть»¹ и восходит к следующим латинским выражениям: прилагательным *super (us)*, *superemus*, которые переводятся как «верхний, высший, небесный, наивысший, последний, крайний»; существительному *potestas*, в общем смысле означающему «признаваемую правом власть одного лица над другим, физическую способность владеть чем-либо или правомочие для какой-либо деятельности». В публичном праве Древнего Рима понятие *potestas* означало власть, которую имели высшие магистраты: а) выражать своими высказываниями волю государства, обязательную как для самого государства (республики), так и для отдельных его граждан; б) добиваться повиновения своим распоряжениям. Этимологически понятие *potestas* восходит к глаголу *posse* (мочь, быть в состоянии) и прилагательному *potis* (могучий, способный)². Отсюда – выражение *suprema potestas*, переводимое средневековыми юристами как «высшая власть» или «верховная власть». Понятие «высшая», когда оно прилагается к власти, или «верховный» по отношению к властителю включает в себе сравнение с другими властями и их носителями, предполагает известное соотношение между ними. Лицо, которое обладает властью, субъект (орган или уровень) власти могут быть подчинены вышестоящим субъектам (уровням, органам, лицам). Это и дает возможность говорить о высшей и низшей, верховной и подчиненной властях. Подобного рода отношения наблюдаются и между территориальными образованиями: одни входят в состав других, более крупных, находятся в определенном соподчинении и образуют иерархическую лестницу властей (община, округ, провинция, государство). «Власть, которая состоит на вершине этой лестницы, уже не подчинена никакой другой власти и потому является „высшей“, или „верховой“, „суверенной“»³.

Теория суверенитета в разработанном виде была сформулирована во второй половине XVI в. французским легистом Ж. Боденом. Он определяет суверенитет как неограниченную законами верховную

¹ Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 840.

² См.: Бартошек М. Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юрид. лит., 1989. С. 305, 253, 251.

³ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М.: Зерцало, 2004. С. 173.

власть над гражданами и подданными, постоянную и абсолютную власть государства, наивысшую власть распоряжаться. Такая власть, по его мнению, является необходимым атрибутом любого государства и выступает определяющим условием его существования¹. Тем самым суверенитет у Бодена оказывается непосредственным образом связанным с верховной государственной властью, а сама она выступает реальным фактическим выражением суверенитета государства.

Как пишет один из последователей классической (боденовской по происхождению) теории суверенитета Н. Н. Алексеев, суверенитет «является понятием, выражающим иерархичность отношений между официальными носителями власти в государстве и утверждающим, что в этих отношениях должна быть некая высшая точка, некий высший центр действия, обладающий способностью последних решений»². Элемент *решения* в понятие суверенитета был внесен также Ж. Боденом. Говоря о различии между магистратом, т. е. административным звеном государственного аппарата, и верховным правителем государства, он указал, что приказ магистрата есть просто распоряжение, т. е. акт сугубо административный (исполнительно-распорядительный), «в то время как приказ (верховного – Г. Н.) правителя – это решение», причем такое, которое может изменить содержание государственного и правового порядка³. Это *акт конституирующий, имеющий политическую природу, т. е. значимый для всего государственно-организованного общества* или во всяком случае способный иметь такое значение. Это вытекает, как подчеркивает К. Шмитт, из правомочия носителя верховной власти изменять или вовсе упразднить законы сообразно потребностям данного случая, времени и лиц⁴. Другими словами, *носителем суверенитета, или той самой высшей точкой, высшим центром действия, верховной властью, является тот субъект властной деятельности, которому принадлежит право на окончательные решения по наиболее важным, значимым вопросам жизни государства, тот, который обладает монополией на эти последние*

¹ См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории. М.: Наука, 2000. С. 136–137.

² Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 540.

³ См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории. С. 146.

⁴ См.: Шмитт К. Политическая теология. С. 19–21.

решения. В конечном счете в этом и «состоит сущность суверенитета», который, по мысли К. Шмитта, «юридически должен правильно определяться не как властная монополия или монополия принуждения, но как монополия решения»¹, не просто имеющего управленческую или даже политическую природу, но решения исключительного и последнего, а потому не подлежащего оспариванию, обжалованию или пересмотру.

Государство немислимо без суверенитета именно как верховной власти. Оно не может не обладать ее предельным, конечным носителем, сувереном. Государственный союз, не обладающий им, не может рассматриваться как самостоятельное, независимое государство. «Если такого Верховного носителя нет, если последнее решение за государство выносит кто-то другой, то это уже не государство, а провинция, область или что-то иное, входящее в сферу каких-то суверенных властных отношений как вполне несамостоятельный член»². *Наличие суверенитета именно как верховной власти и есть самый существенный, отличительный признак государства*, без которого оно не может существовать как самостоятельное, независимое политическое целое. Исходя из этого, Ж. Боден и его последователи проводили различие между верховной и подчиненными управительными властями, выделяя их самые необходимые и важные отличительные признаки.

Основные признаки верховной власти:

1. ***Верховная (суверенная) власть обладает всем объемом полномочий, ей юридически принадлежит вся компетенция по осуществлению и реализации задач и функций государства, и управляются эти полномочия ею по собственному праву.*** В этом смысле ***верховная власть универсальна*** – она заключает в себе все проявления государственной власти, обладает всем объемом правомочий и прерогатив по непосредственному принятию на себя любой государственной функции и всякого полномочия *ad hoc* (для данного, конкретного случая) или постоянно. Причем она может делать это в любое время и по собственному усмотрению (*ad arbitrium*).

¹ Шмитт К. Политическая теология. С. 26.

² Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 540.

Все государственно значимые функции и полномочия восходят к верховной власти, концентрируются у нее.

2. ***Верховная власть обладает общим полномочием на управление государством в целом.*** Поэтому ***роль верховной власти в управлении государством*** не администрирующая, министерская, т. е. служебная и исполняющая, а ***политическая – решающая, руководящая и направляющая.*** Все ее функции носят не управленческий в его административном виде, а ***политический характер***, так как всегда связаны с существованием «полиса», т. е. политического сообщества в целом, самого государства как политическим образом организованного народа.

3. ***Верховная власть осуществляет политическое управление обществом***, которое можно назвать ***«верховное правление»***, или ***«верховное руководство»***, в отличие от административного, исполнительно-распорядительного по-своему характеру управления подчиненных ей исполнительных органов власти, по отношению к которому в науке административного права по-прежнему используется понятие «управление» без каких-либо дополнительных определений или пояснений.

Связано это с тем, что слово *администрация* чаще всего переводится с французского языка как *управление*. Но если проследить этимологию этого слова, то более точным будет перевод – *«подчиненное, служебное управление»*. Оно происходит от лат. *ad-ministrare*, что означает *служить для*. Глагол *ministrare* является производным от существительного *ministris*, что означает *слуга*. Соответственно, *ministerium* – служба. Наличие корня *минус* (*minis, minus*) в слове *administrare* свидетельствует о том, что администрация всегда находится в подчиненном положении, так как над ней всегда находится некто, кому принадлежит более высокая власть¹.

В государстве такой властью обладают ***высшие органы государственной власти***, которым принадлежат ***суверенные права и прерогативы*** государства и которые, реализуя их, ***осуществляют*** тем самым ***верховную (суверенную), политическую*** (в отличие от административной) ***власть в форме законодательства и верховного***

¹ См.: Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения. С. 216–217; Драго Р. Административная наука. С. 5–6.

управления. В форме законодательства верховную власть в современном государстве осуществляют высшие представительные органы государства, а в форме верховного управления – главы государств и правительства, которые также принимают решения общегосударственного характера, но в форме указов и постановлений, часто не уступающие по своей содержательной значимости законам¹.

4. Цели и функции высших органов государственной власти всегда первичны и подчинены реализации целей и органических функций самого государства. Цели и направления деятельности органов подчиненной власти, которую олицетворяют исполнительные органы и органы других подсистем государственного аппарата (судебной, контрольно-надзорной), никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении целевых задач и заданий, порученных им высшими органами государства. Исполнительные органы, как и все другие органы государственной власти, тоже занимаются управлением, но их управленческая деятельность носит исключительно служебный, подчиненный характер и для ее обозначения в зарубежной и дореволюционной отечественной литературе существовал вполне определенный термин – *административная деятельность*. Ее также можно назвать административным управлением, в процессе которого исполнительные органы осуществляют административную власть. Точно так же работу судебных органов можно охарактеризовать как судебное управление, или отправление судебной власти и т. д. В определенных обстоятельствах руководителям исполнительных органов приходится принимать решения, относящиеся к области политики. Но в этих случаях они действуют по поручению органов верховной власти или под их непосредственным контролем. Самостоятельное принятие такого рода решений не входит в их компетенцию, так как она имеет отраслевой или специализированный характер и это не соответствует их функциональному назначению. *Органы верховного управления имеют общую*

¹ См.: Грачев Н. И. Верховное управление и исполнительная власть в деятельности современного государства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 1 (6). С. 18–24; Его же. Президент и Правительство как субъекты высшей управительной власти в Российской Федерации // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. № 4 (9). С. 6–13.

компетенцию и обладают полномочиями по решению дел во всех отраслях и сферах жизнедеятельности общества.

5. **Верховная власть в лице высших органов государства** (парламент, глава государства, правительство) обладает тем, что получило название «компетенция компетенций», или «компетенцией по вопросам надделения компетенцией»¹, т. е. прерогативой определять собственную компетенцию, а следовательно, компетенцию и статус всех остальных субъектов властной деятельности в государстве. Поэтому она выступает источником всякой другой публичной власти в государстве, которая делегируется ею нижестоящим, подчиненным ей органам, звеньям и уровням государственного аппарата или органам местного самоуправления.

В отличие от верховной власти подчиненные власти государства наделяются строго определенной, точно обозначенной степенью властных функций и полномочий. Они не имеют общего полномочия на управление государством и управомочиваются лишь на отправление отдельных, вполне определенных задач в пределах той компетенции, которая установлена для них актами верховной власти или иных вышестоящих органов по ее делегации.

Сами эти подчиненные власти (органы, их звенья и уровни в государственном аппарате) являются производными от власти верховной. Они создаются на основе правовых предписаний, источником которых выступает верховная власть. Их функции и полномочия не являются их собственными, потому что каждому такому органу, звену или уровню они непосредственно (прямо) или опосредованно (косвенно) вручаются верховной властью, которая тем самым и определяет их статус.

Правовые акты и любая иная деятельность подчиненных властей находятся под контролем и надзором верховной власти и подлежат в известных случаях кассации с ее стороны. За свои действия органы подчиненной власти и их должностные лица могут нести судебную, административную и дисциплинарную ответственность². Верховная

¹ Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 67.

² См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права. В 2 т. Т. 1. О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. С. 143–152; Захаров Н. А. Система русской государственной власти. М.: Изд-во журн. «Москва», 2002. С. 239–243; Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. М.: ФондИВ, 2007. С. 66–76; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение

власть юридически ничьему контролю не подлежит и не перед кем юридической ответственности не несет.

Статус самой верховной власти объективно задается целями, задачами и функциями государства на каждом данном этапе его существования и развития и *определяется ею самою*.

Кроме того, Ж. Боден указал на два существенных признака *верховной власти*, отличающих ее от подчиненных (административных по своей природе) властей: *постоянство и абсолютный характер*¹.

Постоянство верховной власти не имеет у Ж. Бодена временного критерия. Оно скорее определяется в границах социальных отношений как *независимость и непроемкость* этой власти от всякого иного источника на земле, кроме самого ее обладателя. В общем же суверенен один лишь Бог, который обладает надмирским суверенитетом. Но земной властелин есть представитель Бога на земле. В «Шестой книге о Государстве» Ж. Бодена содержится ссылка на место в Библии, где говорится о том, как Бог передал власть своему земному избраннику².

Однако Ж. Боден, а вслед за ним и ряд других авторов приписывают качества непроемкости и независимости также и другим формам верховной власти – аристократической и демократической. Они сходятся в том, что какую бы форму не принимал *суверенитет*, он *имманентен самой идее государства* и *является его необходимым признаком*. Поэтому, меняя свои формы, истинная, настоящая верховная власть никогда не меняет своей политико-правовой природы, сущности, назначения, изначальной идеи. Все первые государственные образования древности были монархиями³, при которой монархи царствуют по собственному и Божественному праву, соединяя в своих руках все направления деятельности и полномочия верховной власти, почему и называются суверенами или

и общая часть. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1908. С. 593; Т. 2. Часть особенная. С. 3, 324; Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб.: Комплект, 1992. С. 543–545.

¹ См.: Дегтярева Н. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом // Политические исследования. 2000. № 3. С. 156–162.

² См.: Маритен Ж. Человек и государство. М.: Идея-Прогресс, 2000. С. 37.

³ См.: Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. В 2 т. М.: ТОН-ПРИОР, 1999. Т. 1. С. 33.

самодержцами¹. Но один раз возникнув, ставши социальным фактом, государства диалектически развивались, меняя характер внутренних связей, могли принимать аристократический, демократический облик, а также смешанные формы правления, но сами эти перемены и трансформации не изменили внутренней природы верховной власти, будучи моментами развития ее собственной идеи, субстанции. Поэтому, по мнению Л. А. Тихомирова, верховная власть как единственный представитель всей нации и выразитель ее высшего идеала по существу своему универсальна и заключает в себе все проявления власти и силы, какие порождаются социальной жизнью, и все они находятся под ее верховенством, вне зависимости от формы правления².

Поэтому *главной идеей верховной власти, а следовательно и суверенитета, с точки зрения его классической концепции является полновластие, тотальность, абсолютность*, предполагающие *концентрацию всех властных функций и полномочий в руках ее непосредственного держателя* (носителя). И это полновластие не составляет принадлежности исключительно монархической формы; «оно существует *при всяком образе правления* (курсив наш – Г. Н.), ибо неразлучно с самим существом государства как верховного союза»³.

Из этого следует, что существо и природа верховной власти во всех государствах одинаковы. Везде она непроеизводна и *полновластна, неограниченна* юридически, т. е. *абсолютна*, что, согласно Ж. Бодену, составляет второй существенный признак суверенитета. Просто в одних государствах верховными органами государственной власти являются коллегии, как в республиках, в других – отдельное лицо, как в монархиях; в одних – носителем верховенства выступает только один орган, в других – несколько органов, распределяющих между собой полномочия верховной власти. В каких ситуациях

¹ См.: Алексеев А. С. Русское государственное право. М.: Типолитография Г. И. Простакова, 1905. С. 193. Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. С. 496; Чичерин Б. Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 141–142; Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и его правовое значение. Ярославль: Тип. губернского правления, 1903. С. 311.

² См.: Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 501, 544.

³ Чичерин Б. Н. Общее государственное право. С. 66.

жизненно необходимо, чтобы в качестве последней инстанции выступал только один орган, а в каких возможно выполнение функций и полномочий верховной власти несколькими звеньями, зависит от конкретных обстоятельств внешнего и внутреннего характера, условий места и времени, традиций и обычаев государствообразующего народа и т. д. Важно другое: принципиального различия в существе выполняемых верховной властью функций и полномочий нет, следовательно, и природа ее при различных государственных формах едина, различна лишь их организация.

Содержание понятия «полновластие» как основной идеи верховной власти (суверенитета) заключается в следующем: 1) *в принадлежности всей полноты государственной власти в полном объеме субъекту (субъектам) верховной власти*, чьи функции и полномочия охватывают всю государственную деятельность без изъятия и служат источником полномочий всех других, производных от нее и подчиненных ей властных структур. *Верховная власть* направляет и контролирует их деятельность. За свои действия они несут ответственность перед *верховой властью*; 2) *в концентрации всех жизненно важных для государства вопросов и предметов ведения*, а также исключительного права принятия решений по ним *в руках верховной власти*; 3) *в прерогативе верховной власти участвовать во всех проявлениях государственной жизни*. Если бесконечное множество управленческих и судебных дел получает разрешение помимо непосредственного воздействия верховной власти исполнительными и судебными органами самостоятельно, то нет практически ни одного такого дела, где она, как последняя высшая инстанция, была бы лишена возможности в той или иной степени, в той или другой форме или при каких бы то ни было обстоятельствах существовавшим образом повлиять на них либо изменить их содержание¹.

Идея полновластия – это и есть основа классической теории суверенитета как самодержавия верховной власти. «Это вечная и универсальная идея, теряющая свою силу над умами при благоприятном стечении обстоятельств и просыпающаяся с новой силой

¹ См.: Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. С. 56–62; Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 49–52, 536–546; Чичерин Б. Н. Общее государственное право. С. 63–66.

там, где опасности ставят на карту самое политическое бытие народа»¹. Она не есть принадлежность какой-либо социально-экономической формации, цивилизации или формы правления. В открытом виде как положительный факт либо в скрытых формах в виде тенденции или потенции эта идея принадлежит и прошлому человечества, и жизни современных народов. Это полностью подтверждается доктриной верховенства британского парламента, разработанной выдающимися английскими правоведом У. Блэкстоном и А. Дайси. Согласно ей парламент, под которым в юридическом смысле понимается король, палата лордов и палата общин, что определяется выражением «король в Парламенте», обладает верховной и бесконтрольной властью издавать, утверждать, расширять, ограничивать, отменять, возобновлять и объяснять законы, относящиеся к всевозможным областям бытия. «Парламент есть то учреждение, которому конституцией <...> вверена деспотическая, неограниченная власть, которая в каждом государстве должна находиться в чьих-нибудь руках». Поэтому «он может регулировать или совсем изменить порядок престолонаследия, <...> переменить господствующую религию страны, <...> изменить или пересоздать устройство королевства и самого парламента <...> Он может сделать все, что не невозможно физически...»².

Такая полнота власти суверена именуется Ж. Боденом абсолютной властью. Определение *абсолютная*, чаще всего понимается как *неограниченная*, т. е. юридически никем и ничем не связанная и способная к свободному, дискреционному политическому действию воля. Неограниченность верховной власти рассматривается в специальных исследованиях в нескольких аспектах. Сам Ж. Боден рассматривает данный признак с позиции создания новых законодательных установлений и с точки зрения решений, принимаемых сувереном в критические, экстраординарные моменты, ставящие под сомнение само существование государства³.

¹ Катков В. Д. Христианство и государственность. М.: ФИВ, 2013. С. 19.

² Дайси А. В. Основы государственного права Англии. М.: Тип. изд-ва Н. Д. Сытина, 1905. С. 45, 47–48. См. также: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII веков. М.: Наука, 1983. С. 98.

³ См.: Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом. С. 159; Шмитт К. Политическая теология. С. 15–29.

Подавляющее большинство исследователей отождествляют право верховенства с законодательной деятельностью, а суверенитет – с законодательной властью. Сувереном с этой точки зрения является тот, кто принимает нормоустанавливающие решения. Но суверен не только принимает, обнародует законы, но и может их изменить, приостановить или отменить¹. Отмена одних законов и принятие новых нередко приводит к кардинальному изменению характера отношений в различных сферах жизни общества. Поэтому правообразующая деятельность верховной власти временами выступает как учредительная, конституирующая новый политический и правовой порядок. Иначе говоря, суверен, будь то монарх, аристократическая коллегия или народное собрание, обладает не только правообразующей, но и в первую очередь *учредительной властью*. Такая власть проявляется в чрезвычайных для существования государства обстоятельствах, условиях крайней необходимости, когда есть потребность реформировать, существенным образом изменить сложившийся политический порядок, но на основе действующих законов это сделать невозможно. В этих случаях верховная власть осуществляется в форме верховного управления – чрезвычайными декретами главы государства или правительства. Это относится и к другим экстраординарным случаям, требующим, например, подавления попытки государственного переворота, восстановления нарушенного порядка, и в общем – к разрешению любых вопросов, не определенных заранее законодательством, что является одной из существенных прерогатив верховной власти². Отсюда утверждение К. Шмитта: «Суверен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении»³. Сам же государственный и правовой порядок, по его мнению, покоится всегда на решении, а не на норме⁴, вернее будет сказать, что норма всегда основывается на решении суверена, на его *абсолютно самопроизвольном конституирующем действии*,

¹ См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории. С. 151–152; Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом. С. 161; Шмитт К. Политическая теология. С. 20.

² См.: Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. С. 113–116; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. С. 7.

³ Шмитт К. Политическая теология. С. 15.

⁴ Там же. С. 21.

имеющем причину и источник в себе самом. Поэтому Ж. Боден определяет суверена как «хозяина закона»¹, а русский юрист П. Е. Казанский называет его верховным судьей в делах законодательных². *Верховная власть*, таким образом, есть «власть главных решений в делах государства, как тех, которые состоят в установлении общих правил, так и тех, которые касаются отдельных важных явлений в жизни государства и народа». Это, во-первых, власть *правообразующая*, в том числе *учредительная*; а во-вторых — власть *крайняя* и *чрезвычайная*³.

Поэтому, по существу, верховная власть, как власть конечная, предельная, крайняя, власть последней инстанции, не может быть юридически ограничена, поскольку если бы она была ограничена юридически, то уже не являлась бы верховной. Таковой бы стала власть, ее ограничивающая. Неслучайно, Н. М. Коркунов считал понятия «верховная» и «неограниченная» синонимами⁴.

Отсюда вытекает, что верховная власть не может иметь прочных юридических рамок. Она иногда вынуждена выходить за них, действовать, исходя из принципов целесообразности, а иногда и необходимости, примеряясь к конкретно сложившимся условиям, обстоятельствам и собственным возможностям. Она обязана часто оперативно реагировать на сложившуюся ситуацию, вводить новые нормы, менять устоявшиеся правила или действовать по усмотрению *в случае экстремальной или не описанной законом ситуации*, и тогда *позитивное право отходит на задний план*.

Но юридическая неограниченность верховной власти не означает, однако, ее фактической неограниченности и произвольности. Абсолютное положение *верховой власти* государства, независимое ни от каких внешних воздействий реальной жизни, невозможно. Неограниченность *верховой власти* существует только в том смысле, что никакая другая власть юридически не может воспрепятствовать ей в принятии решений, сохраняющих или изменяющих политико-правовой порядок государства. *Верховная власть*

¹ Цит. по: Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом. С. 161.

² См.: Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. С. 122, 362.

³ Там же. С. 62, 63.

⁴ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. С. 213.

юридически свободна в своих решениях от каких-либо субъектов права и социально-политических отношений. Но так может быть в том случае, если она действительно, реально, а не формально является *верховой властью*. В противном случае она имеет опору вне себя самой, в какой-то другой, более сильной власти, которая и будет тогда по-настоящему верховной и суверенной.

Таким образом, в реальных, фактических политико-правовых отношениях **государственный суверенитет** проявляет себя как *легитимная (признанная народом), внешне не производная, постоянная, юридически неограниченная верховная власть государства, обладающая универсальными полномочиями на управление государством в целом и концентрирующая в своих руках монопольное право на принятие окончательных решений по всем важным вопросам общегосударственного значения*¹.

С организационно-правовой точки зрения **верховная власть** *представляет собой наиболее высокую ступень, последнюю инстанцию в иерархической системе организации государственной власти, высший властный центр в государстве, наделенный правом принимать окончательные решения по такому кругу дел, самостоятельное решение которых и позволяет существовать государству как независимой политической и культурной целостности*².

Суверенитет есть феномен верховной власти. Она является его реальным, фактическим выражением в государстве. И в этом смысле государство предполагает наличие верховной власти и на ней основывается, покоится, строится, существует и развивается. Это достаточно хорошо проявляется при исследовании соотношения внешнего и внутреннего аспектов государственного суверенитета.

«Внешний» суверенитет вытекает из высшей, идеальной, абсолютной конечной цели государства, ради которой оно, собственно, изначально и образуется, – достижение свободного, независимого и самостоятельного существования и развития государствообразующего народа среди других наций и народов. В своем внешнем аспекте суверенитет *проявляется в политическом единстве народа,*

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 63.

² Там же. С. 63.

его государственном статусе, необходимом ему для актуализации себя в среде других народов, обособления от них. Как пишет К. Шмитт, «государство есть политический статус народа, организованного в территориальной замкнутости <...> особого рода состояния народа, и именно такое состояние, которое в решающем случае оказывается главенствующим <...> в противоположность многим мыслимым индивидуальным и коллективным статусам»¹. С этих позиций суверенность, суверенитет для государствообразующей нации (народа) является жизненным символом высшего порядка. «Им различаются субъекты и объекты политических событий <...> внешней истории»², которая всегда была, есть и будет в первую очередь историей государств. Народ действителен только в отношениях с другими народами и нациями, которые, желая актуализовать свои жизненные силы во внешнем мире, должны строить себя как государство.

Следовательно, суверенитетом может обладать лишь народ, организованный в государство и обладающий, по словам Гегеля, собственным монархом, правительством, начальством, судами, сословиями и другими определениями, наличными «только в *сформированном внутри себя целом*»³. Из этого вытекает, что о народном суверенитете можно говорить только в том смысле, «что народ вообще является по отношению к *внешнему миру* самостоятельным и составляет собственное государство», т. е. имеет собственного государя или верховное правительство⁴. Суверенитет может принадлежать народу в том смысле, в каком суверенитет присущ государству этого народа в качестве имманентного ему субстанционального свойства или признака, имеющего свое последнее основание в политической консолидации и единстве государствообразующей этносоциальной общности.

Таким образом, «внешний» суверенитет может относиться только к государству как целому и ни в коем случае к его отдельным частям или уровням власти. Он выступает важнейшим признаком

¹ Шмитт К. Понятие политического. СПб.: Наука, 2016. С. 293.

² Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Т. 2. Всемирно-исторические перспективы. М.: Мысль, 1998. С. 387.

³ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 320–321.

⁴ Там же. С. 320.

государства как политически организованного общества, его своеобразной «визитной карточкой» в международных отношениях. Он, по сути, равнозначен здесь понятию государства, так как в международном праве оно мыслимо только как суверенное. Его существо заключается в наличии правовой и фактической возможности полной самостоятельности государства в осуществлении внешних и внутренних функций, в определении своей внешней и внутренней политики без вмешательства извне. Поэтому в своем международном аспекте с точки зрения самой идеи суверенитет неделим, хотя на практике он может ограничиваться международной властью международных организаций, суверенной властью другого государства или более высокой союзной властью федеративного, конфедеративного или имперского типа.

Во внутренних отношениях суверенитет проявляет себя как верховная власть государства и выступает как объединительная сила, организующая государство, регулирующая его жизнедеятельность и поддерживающая его существование. По сути, в данном аспекте речь идет «о высшем внутреннем авторитете», выделяемом из себя политически организованным обществом, который для государства, действительно имеющегося в наличии, а не спроектированного в умах, является по-настоящему судьбоносным¹.

Главное для упорядоченности внутренней жизни государства заключается не в том, чтобы составить красивую конституцию, закрепив в ней все гуманистические принципы, а в том, чтобы организовать хорошо работающую систему государственной власти, выполняющую свои цели, задачи и функции. Только на такой основе, т. е. путем организации эффективно работающей системы управления со стороны суверенной (высшей) власти и сосредоточения в ее руках необходимых средств и прерогатив, и строится политически организованное общество именно как государство. Поэтому внутренний суверенитет легко переходит здесь во внешний, сливаясь с ним, и наоборот.

Из этого следует невозможность деления единого политико-правового явления суверенитета на внешний и внутренний. Народ, не обладающий внутренним суверенитетом, т. е. собственной,

¹ См.: Шпенглер О. Закат Европы ... С. 386–387.

национальной *верховой властью*, никогда не будет обладать и внешним суверенитетом, не будет иметь самостоятельности и независимости. *Отсутствие внутренней организованности посредством дееспособной верховной власти рано или поздно приведет к потере внешнего суверенитета*, превращению (нации) народа в объект, чуждый политике, причем достаточно часто – навсегда.

Наличие *верховой власти*, принципы ее безусловного авторитета и легитимности (законности) лежат в основании каждого юридически и фактически суверенного государства. *Верховная власть* выступает как формообразующее и связующее начало государственно-организованного общества, высшая точка его устойчивости и прочности, естественный центр всего политического организма, отсутствие которого превращает любой общественный союз в чисто механическое соединение или весьма неустойчивое образование.

Присущие государству признаки суверенитета – верховенство (наличие *верховой власти*) и внешняя независимость (самостоятельность) – неразрывно связанные между собой, предопределяют друг друга, являясь взаимообусловленными. Без наличия собственной *верховой власти* государство не может быть независимым в международных отношениях. Без независимости от других государств неосуществимо и верховенство государственной власти в пределах его территории.

Верховная власть есть не только официальный представитель государства, но и *особая правовая личность, концентрирующая в себе весь объем государственно-властных полномочий по осуществлению целей, задач и функций государства*. Исходя из этого, ***юридическая сущность суверенитета*** определяется как *монополия на окончательные решения по наиболее важным вопросам общегосударственной жизни*. Однако в этом случае возникает необходимость определения круга наиболее важных вопросов и проблем, имеющих общегосударственное значение. Круг таких вопросов составляет *исключительную компетенцию* государства и осуществляется непосредственно верховной властью либо другими органами и звеньями государственного аппарата, но в порядке делегации с ее стороны и под ее непосредственным контролем.

§ 2. Компетенция верховной власти государства как юридическое выражение суверенитета¹

В юридической литературе существует несколько подходов к понятию компетенции. Автором наиболее узкого является Б. М. Лазарев, который рассматривал компетенцию как систему полномочий (прав и обязанностей) субъекта государственно-властной деятельности². Самый широкий – представлен Ю. А. Тихомировым. В соответствии с ним **компетенция** – это «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»³. В ее структуре ученый выделяет следующие элементы: а) *нормативно установленные цели* (как способ длительной *нормативной ориентации* и устойчивую направленность деятельности субъектов власти и управления – сюда относятся не только собственно *цели*, но и *задачи*, *функции*, без выполнения которых общество и государство не могут обеспечить свою жизнедеятельность и существование); б) *предметы ведения* как юридически определенные *сферы* и *объекты воздействия* (сферы государственной и общественной жизни; отрасли экономики, социального, культурного, административно-политического строительства; ход общественных процессов, устойчивые виды деятельности в различных сферах и отраслях; материальные объекты – предприятия, земля, сырьевые ресурсы, денежные средства и т. д., подчиненные или подведомственные государственные и иные институты, органы, организации); в) *властные полномочия* как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий (*права и обязанности по принятию решений и осуществлению целей, задач и функций*). Наиболее типичные из них выражаются глаголами «руководит, организует, решает, управляет, нормирует,

¹ Настоящий параграф является сокращенным и отредактированным вариантом соответствующих разделов двух предыдущих работ автора: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 69–98; Его же. Территориальная организация публичной власти. С. 118–138.

² См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит. 1972. С. 26–33.

³ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2007. С. 55.

разрабатывает, указывает, координирует, контролирует, запрещает»¹. Полномочия правильнее назвать правообязанностями, где право пропитывается обязанностью, а обязанность правом².

Структура компетенции любого субъекта властно-управленческой деятельности включает в себя: 1) цели и задачи, для осуществления которых он создается и действует; 2) функции – как целевую роль и основные направления деятельности; 3) предметы ведения (объекты), на которые направлено властно-управленческое воздействие; 4) полномочия (правообязанности) по достижению целей, решению задач, выполнению функций. При этом *двумя важнейшими элементами компетенции выступают*: а) *функции*, которые практически поглощают собой цели, задачи и предметы ведения, исходя из чего некоторые авторы в деятельности субъектов власти и управления выделяют функции-цели, функции-задачи и функции по управлению определенными социальными объектами (обществом как единым целым, различными сферами и отраслями его жизнедеятельности или отдельными хозяйственными и иными организациями и предприятиями; б) *полномочия* как правообязанности по достижению определенных политических целей, решению политических и социально-экономических задач и т. д.

Особое место в структуре полномочия занимают правомочия. *Правомочие* – это полное обладание каким-нибудь правом, или иначе, предусмотренная в нормах права и обеспеченная государством возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от других участников правоотношения. Поэтому *носитель субъектного права называется управомоченным лицом* (стороной). Субъективное право полномочного лица властно-управленческой деятельности включает в себя как минимум три правомочия: 1) правомочие на собственные действия, т. е. возможность положительного поведения самого управомоченного субъекта; 2) правомочие на чужие действия, т. е. возможность требовать определенного поведения от обязанных лиц; 3) правомочие на притязание, т. е. возможность прибегнуть

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. С. 55–57.

² См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 158.

к государственному принуждению в случае неисполнения обязанной стороной своих обязанностей¹.

Исходя из вышесказанного ***юридическое содержание суверенитета государства будут составлять функции и полномочия верховной власти, которые в совокупности могут быть определены как исключительная компетенция государства.***

Функции верховной власти прямо и непосредственно производны от целей, задач и функций государства. Они никем ей не устанавливаются, но объективно задаются всем ходом исторического развития государства и общества, внешними и внутренними условиями их существования, наличными народными силами и возможностями их реализации, интересами различных социальных слоев и групп населения. Задача *верховной власти* – правильно осознать их и верно сформулировать в программно-идеологических и нормативных установках, а также воплотить в жизнь с помощью создаваемого ею управленческого аппарата и широких народных масс и в их интересах².

Функции верховной власти надлежит рассматривать в двух аспектах: а) с точки зрения ее *социально-политического назначения*, роли и места в государстве и системе публичной власти; б) с точки зрения *основных направлений ее деятельности* по реализации своего назначения, их видов и форм³.

Изначальным направлением деятельности или исторически ***первой функцией верховной власти является функция учреждения государства***, а в необходимых случаях его коренного или косметического реформирования, которая в различных религиозных традициях корреспондирует аналогичной функции творения и преобразования, осуществляемой Верховными Богами по отношению ко всему макрокосму. *Верховная власть консолидирует различные этнические группы в национальную социо-культурную целостность, превращая их в единый государствообразующий народ, и придает ему тем*

¹ См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. Н. И. Грачев. Волгоград: Волгогр. гуманитар. ин-т; М.: ИКД «Зерцало-М», 2018. С. 674.

² См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 72–73.

³ Там же. С.73.

самым *политический статус*. Таким образом *верховная власть конституирует государство*, определяет его формы, утверждает и учреждает социальные, политические, экономические и правовые институты; она открывает и формулирует основной нравственно-религиозный и правовой закон социальной жизни народа и придает в соответствии с этим законом жизненной организации народа относительно законченные политико-правовые формы. На основе этого закона формируется национальная политико-правовая традиция, соответствующая внутренним и внешним условиям существования государствообразующего народа, его общим почвенным идеалам, ценностям, верованиям, обычаям, нравам, сочетается с ними¹.

В процессе и после учреждения государства *второй* с точки зрения последовательности ***функцией верховной власти является функция управления государственно-организованным обществом как единым целостным организмом***. Поэтому то управление, которое осуществляет **верховная власть**, правильно назвать **политическим управлением, или политическим руководством**. Политическое управление заключается прежде всего в разработке и принятии важнейших управленческих решений стратегического характера по отношению ко всему обществу или его важнейшим отраслям и сферам как в форме законов, так и форме актов верховного управления, принимаемых главой государства или высшим органом исполнительной власти².

Осуществляя политическое управление обществом, **верховная власть играет функцию-роль политического центра – места принятия важнейших стратегических решений**, имеющих прямое отношение к самому образованию, функционированию и преобразованию (реформированию) государственного организма. В принятии таких решений и состоит назначение верховной власти, откуда вытекает ее правомочие на общее, политическое руководство государственно-организованным обществом, построение государственного аппарата и управление его деятельностью.

¹ См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. С. 95–103.

² См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 125–127.

Деятельность верховной власти по осуществлению политического управления позволяет ей играть также *функцию-роль верховного судьи, социально-политического арбитра в государстве и обществе* и обладать для этого соответствующим статусом, включающим в себя уникальные, ей одной принадлежащие prerogatives действовать в случае необходимости надправовыми и незаконными формами и средствами, т. е. правомочием действовать по усмотрению, исходя из сложившейся ситуации, или, другими словами, *иметь и использовать дискреционные полномочия*. Эта статусная роль относится не только к абсолютным (самодержавным) монархиям, где монарху принадлежит вся полнота верховной власти. В конституционных монархиях или республиках, где верховная власть, ее полномочия и prerogatives разделены между несколькими высшими органами, ими и избирательным корпусом, один из этих субъектов при решении каждого конкретного вопроса обычно наделяется правом быть последней инстанцией, иметь последнее решающее слово, принимать окончательное решение. Так, в разногласиях между двумя палатами парламента по поводу содержания законопроекта окончательное слово принадлежит нижней палате, которая может преодолеть возражения верхней простым (например, в Германии, Бельгии, Австрии, Индии) или квалифицированным (в России) большинством голосов. При разногласиях между парламентом (его нижней палатой) и правительством в странах с парламентарной и полупрезидентской формой правления последнее слово принадлежит главе государства. В случаях необходимости введения чрезвычайного положения окончательное решение принимает глава государства (Франция) или верхняя палата парламента (Россия) и т. д. И всегда оценка сложившейся ситуации и принятие решения зависят исключительно от усмотрения соответствующего уполномоченного органа. При этом быть судьей в оценке политической ситуации и столкновениях других государственных органов, оценке их конкретных действий либо деятельности в целом за какой-то период, в том числе и иных высших органов, есть одна из важнейших суверенных prerogatives.

Исходя из статуса *верховой власти* как высшего, крайнего центра принятия наиболее важных решений, касающегося всего общественного организма или его отдельных, важнейших частей и элементов, ее функции всегда первичны и носят постоянный характер,

из них вытекают направления деятельности и предметы ведения всех других уровней, звеньев и органов государственного механизма. Основная работа *верховой власти* состоит здесь не в личном управлении, а в том, чтобы привлечь на управленческую работу все силы, имеющиеся для этого в государстве, должным образом скомбинировать их и следить за общим ходом запущенной таким образом государственной машины, контролировать ее ход. При этом *верховная власть*, как власть универсальная, сохраняет за собой возможность непосредственного принятия на себя любой управленческой задачи и функции и, соответственно, право принятия любого решения при ее осуществлении.

Из сферы контроля и прямого воздействия *верховой власти* не может быть изъята ни одна отрасль или сфера управления, ни одно действие нижестоящих структур. Но непосредственное участие *верховой власти* в управлении ограничено самой природой государственно-властной деятельности, требующей разделения труда в государственном аппарате. По физической невозможности управлять всеми делами государства (общества) из одного центра и развивается система подчиненной, передаточной власти, ее производных, вторичных структур, уполномочиваемых верховной властью на отправление вполне определенных задач и функций в рамках своей компетенции. Но *наиболее важные вопросы, касающиеся существования и жизнедеятельности всего государственно-организованного общества*, принципиальные для всего государства, и полномочия по их решению *должны* ради сохранения и обеспечения внешней независимости и самостоятельности государства *оставаться в ведении органов верховной власти*. Круг этих вопросов определяется самой верховной властью на каждом историческом этапе развития того или иного конкретного государства. В совокупности эти вопросы и полномочия по их решению составляют исключительную компетенцию *верховой власти*¹.

Важнейшей составной частью компетенции верховной власти, ее ядром являются суверенные права. Суверенные права составляют тот необходимый минимум правомочий, без которого не может

¹ См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 127–129.

существовать ни одно фактически суверенное государство¹. Этот минимум включает в себя правомочия по вполне определенному кругу вопросов, самостоятельное решение которых позволяет государству и народу, его образующему, иметь независимое существование, а власти, организующей его жизнедеятельность, – быть верховной.

Начиная с Ж. Бодена, многие авторы составляют свои каталоги суверенных правомочий, присущих лишь *верховой власти*. Ж. Боден считает основополагающим правом суверенного значения – право установления (принятия), обнародования, изменения, приостановления и прекращения действия закона. При этом *верховная власть* сама выступает источником и судьей своих деяний, которые носят характер самопроизвольных (в смысле юридической независимости и неподотчетности кому бы то ни было), конституирующих действий, сообразно потребностям народа и государства, сложившимся обстоятельствам, времени и лицам². Другими словами, она действует, исходя исключительно из принципов целесообразности, интересов государства, политической, экономической и международной конъюнктуры. Поэтому Ж. Боден называет носителя верховной власти «хозяином закона»³. Любой закон есть выражение его верховной воли, хотя в работе над ним могут принимать участие различные государственные и общественные структуры и лица.

Необходимо иметь в виду, что Ж. Бодену было неизвестно понятие конституции как основного закона государства, но из контекста его размышлений следует, что он говорит о законе не только и не столько в смысле текущего законодательства, а, в первую очередь, в смысле *решения, устанавливающего или изменяющего политико-правовой порядок либо приостанавливающего его действие*. В первом случае речь идет о политическом решении, которое

¹ См.: Ананов Н. И. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. М.: Изд-во АН СССР, 1951. С. 115; Левин И. Д. Суверенитет. М.: Госюриздат, 1948. С. 73; Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин, А. Н. Ким, Н. Г. Мишин, П. Н. Романов. Т. 2. С. 89; Манелис Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент: Наука УзССР, 1964. С. 76; Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М.: Юрид. лит. 1972. С. 42–43.

² См.: Bodin J. Les Six Livres de la Republique. Paris: Fayard, 1986. P. 192–193.

³ Там же. С. 193.

являет собой нечто большее, чем обычный закон, так как устанавливает новую государственно-правовую, конституционную форму существования народа и выступает предпосылкой для всех иных нормативных установлений; во втором – о принятии решения, которое устанавливает, имел ли место экстремальный случай крайней необходимости, угрожающий безопасности или самому существованию государства, и о том, что надлежит сделать, чтобы этот случай был устранен, т. е. о правомочии решать, может ли быть приостановлено действие конституции в целом. Именно из этого выводит свою знаменитую формулу К. Шмитт: «Суверенен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении»¹, т. е. обладает признанным правом и способностью, по словам Т. Гоббса, быть судьей «в вопросах о том, что необходимо для мира и защиты своих подданных». В таких ситуациях ему принадлежат правомочия предпринимать «все, что он считает необходимым, в целях сохранения мира и безопасности путем предупреждения раздоров внутри и нападения извне, а когда мир и безопасность уже утрачены, предпринять все необходимое для их восстановления»².

Правомочие прекратить действие закона, т. е. конституции, – «это такой подлинно отличительный признак суверенитета», из которого Ж. Боден выводит все остальные, характерные только для верховной власти прерогативы, получившие позже наименование суверенных прав: право объявления войны и заключения мира; назначение высших чиновников и определение служебных обязанностей для каждого из них; право быть высшей судебной инстанцией; право помилования в случаях, когда сам закон не представляет возможности для смягчения наказания или освобождения от него»³. Быть носителем верховной власти, сувереном – означает обладать этими полномочиями. Они являются для государства вопросами жизни и смерти. Поэтому сфера их реализации и действия должна быть доступной («священной» – по терминологии Ж. Бодена) только для высших носителей власти. В хорошо организованном государстве

¹ Шмитт К. Политическая теология. С. 15.

² Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 137–138.

³ См.: Bodin J. Op. cit. P. 327–329; Боден Ж. Метод легкого познания истории. С. 151–152.

этими полномочиями никогда не наделяются обычные магистраты (т. е. исполнительные и судебные органы и их служащие). Если магистрат и принимает постановление по вопросам такого рода, то за носителями верховной власти остается право его утверждения¹.

Ж. Боден относит также к суверенным правам еще и такие, к решению которых могут допускаться подчиненные органы, но в принципе они также должны находиться в исключительном ведении суверена. Таковыми являются следующие правомочия: установление налогов, определение обязанностей граждан и чеканка монеты (денежная эмиссия)².

В XVII в. Т. Гоббс кроме названных Ж. Боденом включает в «каталог» суверенных прав и право судить, какие взгляды и учения враждебны интересам мира и согласия в государстве, и право устанавливать запрет на их распространение, т. е. право контроля за идеологической жизнью общества³. И. Кант определяет его как «право надзора (*jus inspectionis*), благодаря которому от государства не остается скрытой никакая связь, могущая иметь влияние (исходящее от членов тайных политических или религиозных обществ) на публичное благо общества»⁴.

В XVIII в. Ч. Беккариа добавляет к суверенным правам правомочие на установление наказаний за противоправные деяния, их оснований, целей и средств (видов ответственности)⁵.

Российские ученые Л. А. Тихомиров и П. Е. Казанский обосновывают в начале XX в. в качестве важнейшей прерогативы *верховой власти* право на «правильное устройство управления» государством, организацию всей системы государственных органов и учреждений, направление их деятельности и контроль за ними⁶, что предполагает определение как своей собственной компетенции,

¹ См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории. С. 152.

² Там же. С. 152.

³ См.: Гоббс Т. Основы философии // Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1989. Т. 1. С. 338–339.

⁴ Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Сочинения: в 6 т. М.: Мысль, 1965. Т. 4. Ч. 2. С. 249.

⁵ См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М.: Стелс, 1995. С. 67–105.

⁶ См.: Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. Очерки I и II; Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 54–546.

так и компетенции всех производных, подчиненных ей государственных звеньев, о чем несколько ранее писали германские государственоведы¹.

Последующие изменения состава суверенных прав, его расширение осуществлялись действующим конституционным законодательством различных государств. Эти изменения отразили возросшую роль государства в лице его верховной власти в регулировании и контроле различных отраслей и сфер общественной жизни. Поэтому многие вопросы, такие как пенсии, пособия, градостроительство, обеспечение жильем, охрана окружающей среды, улучшение санитарных условий, землепользование, природные ресурсы и т. д., считавшиеся 70–100 лет назад чуждыми задачам государственной власти, уже только в силу усложнения и профессионализации управленческого труда стали рассматриваться в качестве надлежащего объекта государственных забот². Разумеется, не все вопросы, решение которых относится конституционным законодательством современного государства к ведению высших государственных органов или избирательного корпуса (как одного из институтов верховной власти), могут быть отнесены к суверенным правомочиям. Исключительная компетенция государства (верховой власти государства) – понятие более широкое, чем система (сумма) его суверенных правомочий. Высшие государственные органы в соответствии с законодательством имеют право принять к своему ведению практически весь (в унитарных государствах) или весьма широкий и самый важный (в федерациях) круг вопросов жизни государственно-организованного общества. Именно в федеративных государствах сложилось понятие *исключительной компетенции* федерации и ее верховной власти, осуществляющей общегосударственные, общифедеративные функции.

Понятие компетенции государства и его верховной власти (которая осуществляет ее реально на практике) является более широким по своему объему и содержанию, чем понятие суверенных прав. К компетенции государства относятся и такие полномочия, которые не являются суверенными, а также функции и предметы ведения его

¹ См., например: Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 465.

² См.: Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 28–29.

верховой власти. Поэтому суверенные права и компетенция верховной власти – понятия нетождественные. *Суверенные права* в своей совокупности *составляют исключительную компетенцию государства* (его верховной власти). Это наиболее значимая, важная составная часть компетенции. Посредством суверенных прав компетенция верховной власти напрямую и неразрывно связана с государственным суверенитетом. Реализуя собственную компетенцию, *верховная власть* осуществляет свое изначальное предназначение – организацию исполнения задач и функций государства. Обладая при этом компетенцией по наделению компетенцией всех остальных органов, уровней и звеньев государственного аппарата, верховная власть оставляет в своем непосредственном ведении суверенные права, которые и получают наименование исключительной компетенции.

В настоящее время сумма суверенных (исключительных) полномочий верховной государственной власти включает в себя вопросы определения статуса государства, как формального носителя суверенитета на международной арене, и самой *верховой власти*, как официального представителя государства и фактического, реального носителя суверенных прав, которые одновременно являются ее обязанностями, так как в определенных обстоятельствах и при определенных условиях *верховная власть* просто обязана осуществлять свои правомочия, которые, кроме нее, осуществить никто не может. Поэтому, несмотря на то, что, по существу, исключительные правомочия верховной власти являются ее полномочиями (правами и обязанностями), они получили название суверенных прав именно в силу того, что кроме вполне определенных субъектов – высших органов государственной власти и в некоторых случаях государствообразующего народа, его части (класса, сословия и т. д.) – реализовать их формально-юридически никто не вправе.

Среди исключительных правомочий верховной власти следует выделить несколько групп суверенных прав:

1. *Правомочия по управлению государством в целом.* К ним относятся: принятие и изменение конституции и законов, контроль за их соблюдением; определение государственного устройства; определение объектов государственной собственности и управление ею; установление основ государственной политики и государственные программы в области административно-политического, эконо-

мического, экологического, социального, культурного и национального развития; установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ценовая политика; установление налогов и сборов; энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющие материалы, общегосударственный транспорт и пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе; метеорологическая служба, стандарты и эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименование географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет.

2. *Правомочия по определению статуса всех субъектов правовых отношений и контролю за его соблюдением:* регулирование вопросов гражданства, установление статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, а также положение национальных меньшинств; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование; статус общественных объединений, религиозных конфессий и коммерческих организаций; гражданское и гражданско-процессуальное законодательство, регулирование интеллектуальной собственности; коллизионное право.

3. *Правомочия по представительству государства внутри и вне страны, определению его внутренней и международной политики и обеспечению его внешней безопасности:* вопросы внешней политики и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения государства; оборона и безопасность, оборонное производство, оружие, боеприпасы, военная техника и другое военное имущество, производство ядовитых веществ и наркотических средств и порядок их использования; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

4. *Правомочия по формированию государственного аппарата и его структурных подразделений, определению их статуса (компетенции), кадрового состава, руководству (управлению) ими:* установление системы высших, центральных и местных органов государственной власти, основы их формирования, компетенция, порядок организации и деятельности; судоустройство и прокуратура; государственные награды и почетные звания; государственная служба.

Указанные правомочия более детально конкретизируются в полномочиях высших органов государства – его главы, парламента, правительства, высших судебных инстанций. В осуществлении некоторых из них принимает участие все взрослое население страны, организованное в избирательный корпус. Это – формирование некоторых высших органов, принятие и изменение конституции и, при определенных условиях, некоторых законов путем референдума. Однако народ (избирательный корпус) не является вполне самостоятельным субъектом принятия решений суверенного значения. Содержание конституции и законов, выносимых на референдум, порядок, сроки и условия его проведения определяются высшими органами государства – парламентом и главой государства. То же самое относится к порядку формирования и срокам деятельности тех органов власти, которые избираются населением. Поэтому можно сказать, что народ не является вполне самостоятельным субъектом принятия решений суверенного значения, но в некоторых, предусмотренных конституцией случаях принимает участие в их решении, является одним из субъектов принятия таких решений в обычных, нормальных условиях своего суверенного государственного существования.

Из этого следует, что *верховная власть*, во всяком случае в современном конституционном государстве, выступает как сложный политико-правовой институт, принадлежащий государству, а не народу, нации или какой-либо иной социальной группе. Государство как социально-политическое явление представляет собой сложное образование, включающее в себя народ, территорию, организацию публичной власти и верховную власть. Логически суверенитет, как феномен *верховой власти*, принадлежит государству, хотя исторически первоначально может быть и наоборот: государство или протогосударство выступает телом, материальным продолжением верховной власти либо они могут совпадать, как это происходит в гражданской общине греческого или римского полиса. По мере разрастания государства, превращения его в территориальную организацию, политическая логика берет свое и предназначение *верховой власти* находит наиболее полное выражение в государстве имперского типа и национальной государственности Нового времени. Речь идет о различии между учредительной (конституирующей) властью, создающей государство, и конституированной

(учрежденной) *верховой властью*. Наиболее полная, высшая суверенность в фактическом и правовом смысле, в плане реального обладания суверенными полномочиями, принадлежит той власти, которая конституирует государство, саму систему власти, систему законов и государственного (юридического) права.

Иными словами, *высшая суверенность – это способность верховной власти конструировать саму себя и благодаря этому организовывать общество и народ в государство*. Однако по мере становления и развития государства, повышения его прочности и устойчивости, вовлечения в государственное строительство широких социальных слоев, реализации имманентных ему целей *верховная власть* (суверенитет) преобразуется в необходимейший сущностный, но все-таки внутренний институциональный элемент и признак государственно-организованного общества.

Образование государства, а затем и его функционирование предполагают наличие в нем *верховой власти* и принадлежности этой власти всей совокупности суверенных прав, находящихся в ее исключительном ведении. Без полноты суверенных полномочий и их практической реализации не может существовать по-настоящему суверенного, т. е. независимого и самостоятельного, государства.

Фактически суверенитет, конечно же, «не состоит из прав»¹, не может быть сведен только к ним. В понятии суверенитета и его реальном, практическом воплощении сосредоточены все самые разные элементы и направления государственно-властной деятельности. В нем аккумулируется и вся совокупность прав, которыми могут пользоваться субъекты суверенной власти и деятельности. Как социально-политическое явление суверенитет представляет собой феномен *верховой власти* государства, и в этом смысле он выступает как фактическое основание обладания суверенными полномочиями и прерогативами, а также реальной возможности их осуществления.

В то же время юридически суверенитет может быть выражен не иначе, как посредством закрепления в конституционном законодательстве и (или) простого признания суверенных прав за конкретными носителями верховной власти – высшими органами госу-

¹ Левин И. Д. Суверенитет. М.: Юриздат, 1948. С. 74.

дарства, которые становятся и называются таковыми, так как обладают всеми или какой-то частью суверенных полномочий. Это их качество быть высшими показывает, что они решают в полном объеме либо принимают участие в решении таких вопросов, которые определяют верховенство государственной власти внутри страны и независимое самостоятельное существование государства в отношениях с другими странами. Поэтому *юридически суверенитет выражается в наличии исключительной компетенции государства и его высших органов*. Вообще объем компетенции высших органов государства может быть сколько угодно широким. И фактически, и юридически суверенитет как политико-правовое явление представляет собой «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств»¹, для чего *верховная власть* (ее органы) может концентрировать у себя все правомочия, связанные с организацией и осуществлением государственно значимых функций. Но она может и распределить значительную их часть между подчиненными, производными от себя органами и уровнями государственной власти, а некоторые из них передать на более высокий конфедеративный или межгосударственный уровень. Однако в любом случае носитель верховной власти – суверен – ни при каких обстоятельствах не может отказаться от осуществления правомочий суверенного характера без риска потери своего верховенства внутри страны и утраты государством своей самостоятельности на международной арене.

Таким образом, суверенные права играют основополагающую роль в определении юридического содержания суверенитета, установлении и правовом оформлении статуса государства и его верховной власти, в том числе отдельных ее органов и звеньев. Они составляют фундамент политико-правовой конструкции суверенитета. Само наличие суверенитета и степень его целостности – абсолютный или ограниченный характер – обеспечиваются полнотой суверенных прав, зависят от обладания ими высшими органами государства во всем их объеме. Отсюда вытекают такие *свойства (качества) суверенных прав*, как *их неделимость и неотчуждаемость*, на что еще в XVII в. обратил внимание Т. Гоббс. «Какое бы

¹ Левин И. Д. Суверенитет. С. 64.

из указанных прав не рассматривать, — пишет он, — мы увидим, что при отпадении одного удержание всех остальных прав не может произвести никакого эффекта в сохранении мира и справедливости, являющихся целью установления всех государств»¹. Нельзя, таким образом, ограничить осуществление одного из суверенных прав без ограничения и ущемления в реализации всех остальных. С этим связано третье атрибутивное свойство суверенитета — *юридическая неограниченность прав верховной власти*. И потому эти права присущи ее носителю всегда целиком без ограничений и безраздельно. В таком смысле можно считать вполне справедливым утверждение, что «суверенитет либо есть, либо его нет»².

Однако сам объем полномочий суверенного характера, делающий власть верховной, а государство самостоятельным и независимым, может быть поделен между различными органами (как в современном конституционном государстве) или уровнями государственной власти (как в большинстве федераций). Хотя совершенно ясно, что в плане самостоятельного и независимого существования государства целесообразнее концентрировать эти полномочия в руках одного высшего органа, что и происходит в случае возникновения внешней или внутренней угрозы существованию государственно-организованного общества, когда, по словам Г. В. Ф. Гегеля, суверенитет из чисто идеальной юридической конструкции политико-правовых возможностей государственной власти становится реальностью, жизненным фактом и достигает присущей ему действительности именно как единая верховная власть³.

Суверенные права образуют сущность верховной власти. Они тот самый признак, по которому можно определить субъекты, обладающие верховной властью, являющиеся ее носителями. Они определяют ту сферу деятельности *верховой власти*, где она проявляет себя прямо и непосредственно и принимает решения исключительно самопроизвольно, т. е. юридически независимо и самостоятельно, исходя из одних лишь интересов существования и укрепления

¹ Гоббс Т. Левиафан ... С. 141.

² Ушаков Н. А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 13.

³ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 318.

государства. В системе прав, закрепляемых за собой *верховой властью*, суверенные права представляют такую группу правомочий, от реализации которых она ни при каких обстоятельствах отказаться не может без риска потери своего верховенства и без риска утраты государством своей независимости и самостоятельности. Поэтому данными правомочиями не могут обладать никакие другие субъекты государственно-властной деятельности. Суверенные права, осуществляемые *верховой властью*, имеют для нее не только характер правомочий, но и характер обязанностей по отношению к государству, которому эта власть принадлежит и частью которого, пусть самой высокой и правомочной, она является. Для высших органов государственной власти они принимают характер полномочий, т. е. их прав и обязанностей, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет за собой смену конкретного субъекта (носителя) верховенства либо полную потерю *верховой власти* своей дееспособности и утрату государством своей независимости.

Но недееспособная власть – нонсенс. Утратив способность, а вслед за ней и фактическое право принимать окончательные решения по вопросам суверенного значения, она не может быть *верховой* и перестает существовать в качестве таковой, теряя свое политико-правовое содержание. Отсутствие у государства собственной *верховой власти* и есть отсутствие у него суверенитета, что на практике означает только то, что руководство и управление им переместилось вовне. Сама же *верховная власть* возникает, воссоздается в этом качестве и признается таковой с момента концентрации в ее руках всего объема прав суверенного характера по отношению к определенной территории и населению, проживающему на ней.

Таким образом, с юридической точки зрения суверенитет есть понятие, утверждающее необходимость существования в государственно-организованном обществе некой высшей, последней инстанции, обладающей монопольным правом и обязанностью принятия окончательных решений по вполне определенному кругу вопросов, где самостоятельность и следование собственным интересам позволяют этому обществу быть внутренне упорядоченным и организованным, а его государству – независимым.

Однако все это предопределяет сложность решения проблемы суверенитета в федерации и свидетельствует о невозможности однозначного подхода к ней. По всей видимости, построить логически

непротиворечивую конструкцию государственного суверенитета с точки зрения политико-правовой природы федерации и, наоборот, создать юридически удовлетворительную конструкцию федеративного государства с точки зрения теории классического суверенитета – задача достаточно сложная. Об этом свидетельствуют и все существующие в юриспруденции концептуальные подходы к суверенитету федеративного государства, а также его конституционное закрепление и практика государственного строительства в целом ряде федераций на протяжении всего существования федеративной государственности.

§ 3. Основные концептуальные подходы к проблеме суверенитета в федерации¹

При образовании первых федеративных государств в XVIII–XIX вв. (США, Швейцарии, Германской Империи, Канады, Австралийского Союза и ряда латиноамериканских федераций) важную роль сыграли две противоположные политические тенденции, которые во многом определили основные научные, практические и правотворческие подходы к решению проблемы суверенитета и организации верховной власти в федерациях. Одна была направлена на более тесное политическое единение ранее самостоятельных государственно-территориальных образований, создание на основе их объединения союзного государства, в котором решающие полномочия приобретала бы вновь формируемая сильная и жизнеспособная центральная власть, другая – к упрочению независимости и верховенства отдельных государственных образований в рамках возникающих федеративных государств².

Сторонники сохранения суверенитета членов союза утверждали, что союзная конституция представляет собой лишь договор между

¹ Более подробно по этому вопросу см.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 213–255; Его же. Территориальная организация публичной власти. С. 235–260.

² См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме XVIII–XIX веков. М.: Наука, 1988. С. 9–10.

независимыми государствами. Штаты в США, земли в Германской империи, кантоны в Швейцарии остаются суверенными государствами и при новом союзном устройстве, и потому они сохраняют за собой права объявить ничтожными акты союзной власти, выйти из состава союза и разорвать союзные связи. Сторонники суверенитета союза доказывали, что после своего принятия союзная конституция становится основным законом нового федеративного государства и тем самым вошедшие в него государства и государственные образования теряют свою независимость, а их органы власти верховенство¹. Итогом этого противостояния стало возникновение трех теоретических концепций суверенитета федеративного государства: *конфедеративной (сепаративной), унитарной и теории разделенного (дуалистического) суверенитета*.

Теория разделенного (дуалистического) суверенитета между федеральной властью и субъектами федерации возникла в США вскоре после принятия Конституции в 1787 г. и была ответом на активную агитацию против ее ратификации штатами. Эта концепция связана с именами американских государственных деятелей А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея, принимавших непосредственное участие в разработке проекта Конституции США и опубликовавших в конце 80-х гг. XVIII в. 85 статей с теоретическим обоснованием конституционной доктрины федерализма, объединенных позднее в произведение под заглавием «Федералист»². В последующий период представителями теории дуалистического суверенитета были француз А. де Токвиль и немецкие мыслители Г. Вайц и Ю. Шталь.

Разделение суверенитета понималось «отцами-основателями» США исключительно в духе *разделения компетенции между федеральной властью и субъектами федерации*. При этом Конституция США не использует в своем тексте термин «суверенитет». В ст. 6 она содержит лишь положение о «верховном праве страны», которым признаются Конституция и законы США, а также их договоры. В то же время в конституциях целого ряда штатов содержались

¹ См.: Палиенко Н. И. Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета ... С. 397–411; Тепс Д. Концептуальные основы федерализма. С. 50–51.

² См.: Федералист ... 1993.

положения о наличии у них суверенитета¹, что не вызывало возражений со стороны федеральных властей.

Основное внимание Конституция США сосредоточила на разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и штатами. Полномочия, закрепленные за федеральной властью, были немногочисленными, но абсолютно необходимыми для существования единого государства и четко определенными (ст. I. разд. 8). К исключительной компетенции федерации было отнесено, во-первых, решение всех вопросов внешней политики: войны и мира, иностранных дел, внешней торговли, создания и содержания армии и флота. Во-вторых, целый ряд внутренних дел, удовлетворить которые могла только общенациональная власть: регулирование отношений между штатами; денежная эмиссия; общегосударственная связь; определение мер и весов; вопросы гражданства; установление уголовной ответственности за государственные преступления; прием в Союз новых штатов или их образование на присоединенных территориях; обеспечение претворения в жизнь положений федеральных Конституции и законов; контроль за их исполнением; взимание налогов для достижения указанных выше целей². Решение всех остальных вопросов, которые были достаточно многочисленными и неопределенными, Конституция США оставляла за штатами. Нормативно они не закреплялись и распространялись «на все, что при обычном ходе дел касается жизни, свободы и собственности граждан, а также внутреннего порядка, развития и процветания штата»³. Тем самым формально верховная власть оказывалась разделена между союзом и штатами. Исходя из этого, в середине XIX в. немецкие правоведы Г. Вайц и Ю. Шталь выдвинули тезис, что в федеративном государстве суверенитет полностью не принадлежит ни федерации в целом, ни государствам-членам, а только обоим уровням властной деятельности: и центральной власти, и власти отдельных государств – но каждому в своей сфере, абсолютно независимым друг от друга⁴.

¹ См., например: Конституция Массачусетса 1780 г. Ст. 4 // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс-Универс, 1993.

² См.: Конституция США. Ст. I. Разд. 8; Ст. IV. Разд. 3, 4.

³ Федералист ... С. 314.

⁴ Цит. по: Яценко А. Теория федерализма ... С. 272–275.

Теория разделенного суверенитета господствовала в США до 60-х гг. XIX в. Этому способствовала сама концепция федеративного устройства, закрепленная в североамериканской Конституции. В различных германских государствах эта теория получила достаточно широкое распространение в 40–60-х гг. XIX в. в период движения за объединение Германии.

Однако эта концепция оставляла многие вопросы теории и практики федеративного строительства без внятного ответа. Открытыми оставались вопросы: об отношениях союза и его членов в случае возникновения новых предметов ведения; о праве выхода членов из состава союза; и наконец, из указанной концепции было не ясно, кто будет принимать окончательные решения в случае возникновения разногласий и коллизий между двумя уровнями государственной власти. Внимание сторонников данной концепции не привлек тот факт, что перечислить все отдельные конкретные случаи, относящиеся к ведению той или иной власти, законодательно невозможно. В практической деятельности по указанным вопросам при отсутствии единой верховной власти неизбежны сомнения и споры. И кто-то в конечном итоге должен получить право последнего окончательного решения. И та власть, которая получает это право, и становится верховной. А из теории дуалистического суверенитета вытекало, что не может быть никакой верховной власти, а сам суверенитет сводится к совокупности полномочий, которые могут легко делиться между субъектами и уровнями власти, и потому нет ничего неестественного в его делении. Тем самым эта концепция вступала в явное противоречие с самой сущностью и природой государства и его верховной власти.

Несоответствие теории дуалистического суверенитета политическим реалиям стало явным во время Гражданской войны между северными и южными штатами США (1861–1865 гг.), сам повод и ход которой показали невозможность деления суверенитета в федеративном, но едином государстве, что подвело к необходимости признать суверенной либо власть отдельных государств – членов союза, либо союзную (федеральную) власть. На первой позиции стояли сторонники так называемой *сепаративной*, или *конфедеративной*, *теории суверенитета*, вторую позицию отстаивали авторы *унитарной концепции суверенитета* федеративного государства.

Сепаративную теорию накануне гражданской войны в США отстаивала Вирджинская правовая школа, дававшая конфедеративное толкование американской Конституции. Ее наиболее ярким представителем являлся Д. Кэльхун. Будучи в 40-е гг. XIX в. сенатором от штата Южная Каролина, а затем и вице-президентом США, он отстаивал интересы южных штатов, добиваясь, в частности, избрания двух президентов США – от Севера и от Юга. Д. Кэльхун полностью отвергал традиционную для США теорию деления суверенитета, утверждая, что «суверенитет – един; разделить его – значит уничтожить»¹. Федеральное правительство рассматривалось им как исполнительная власть штатов, отличающихся корпоративным суверенным характером. Суверенитет, по его мнению, всегда составлял неотъемлемую прерогативу штатов и был после создания США сохранен именно за ними. А полномочия федеральной власти были предоставлены ей «конфедеративным путем». Д. Кэльхун сформулировал собственную теорию прав штатов, основными из которых были: право сессии (свободного одностороннего выхода из состава союза); право нуллификации – аннулирования штатами актов союзной власти в случае несогласия с их содержанием². Ее основные положения стали в 50–60-е гг. XIX в. лозунгом борьбы южных штатов против федерального правительства, закончившейся Гражданской войной.

В Германии сепаративная теория нашла себе последовательного сторонника в лице баварского юриста М. Зейделя. Уже после образования Германской империи и принятия ею Конституции 1871 года М. Зейдель полностью отрицал возможность существования федеративных государств, объявляя их, в силу договорного характера происхождения, конфедерациями, органы которых представляют лишь коллективную волю правительств-участников объединения³.

Однако после образования Германской империи теория М. Зейделя уже не могла получить широкого распространения. Конституция Германской империи 1871 г. устанавливала так называемую

¹ Цит. по: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 62.

² См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 62; Яценко А. Теория федерализма ... С. 280–281, 557–566.

³ См.: Тепс Д. Концептуальные основы федерализма. С. 35–36; Яценко А. Теория федерализма ... С. 684–685.

«гегемоническую» модель федерализма, при которой доминирующее положение в союзе принадлежало Пруссии. Именно прусская монархия объединила германскую нацию. Поэтому согласно Конституции количественное преимущество в верхней палате федерального парламента – Бундестаге – получили депутаты от Пруссии. Президентство в нем осуществлялось канцлером (главой имперского правительства), который назначался германским императором. Император занимал центральное место в системе союзных органов. В соответствии с Конституцией эта должность принадлежала наследственному прусскому королю, чья деятельность рассматривалась Основным Законом империи как «президентство в союзе»¹.

В этих условиях наиболее выдающиеся представители германской концепции делимости суверенитета – историк Г. Вайц и юрист К. Гербер – пришли к выводу, что в объеме и содержании суверенных правомочий, принадлежащих федерации и ее субъектам, имеется весьма принципиальное различие. Оно заключается в выполнении федеральным правительством наиболее важных значительных общегосударственных полномочий суверенного значения, тогда как власть субъектов федерации обнаруживает свои суверенные свойства лишь «фрагментарно»². Отсюда оставался уже один шаг до признания полного верховенства общегосударственных органов, что нашло свое выражение в *теории ограниченного суверенитета субъектов федерации* и в *унитарной* концепции объяснения ее природы. У истоков этих теорий стояли: в США – Д. Вебстер, в Германии – Г. фон Трейчке и П. Лабанд.

Д. Вебстер, представитель Массачусетской школы права, не отрицал наличия суверенных прав у штатов, но настаивал на их ограниченном характере. Поскольку граждане и народы всех штатов объединены союзным правительством в единую американскую нацию, то совершенно очевидно, что власть союза известным образом ограничивает власть штатов. Народы штатов, составляющие единую нацию, оказывались тем самым под властью двух прави-

¹ Конституция Германской империи от 16 апреля 1871 года. Гл. IX // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 2000.

² См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 104; Ященко А. Теория федерализма ... С. 676.

тельств и в связи с этим несли определенные обязанности и перед федеральными, и перед региональными органами власти¹.

Теории Г. Вайца и К. Гербера, а также взгляды Д. Вебстера стали источником *концепции ограниченного суверенитета субъектов федерации*, которая еще раньше нашла свое практическое воплощение в конституционном законодательстве Швейцарии (1848 г.), а позднее – при учреждении Мексиканских Соединенных Штатов (1917 г.). Сторонники теории ограниченного суверенитета кантонов в Швейцарии (И. Кайзер, Г. Рюттиман, И. К. Блюнчли) принимали точку зрения о разделении суверенитета между федеральной властью и субъектами федерации. Однако они настаивали на том, что его разделенность не может быть абсолютной. *В конечном итоге верховенство принадлежит федеральной власти*. Она осуществляет наиболее важные функции и полномочия, гарантирующие существование союзного государства. При столкновении верховного права союза с правами кантонов первое стоит выше вторых, и в принципе союзная власть с согласия большинства швейцарских граждан может привести союзное законодательство к полной централизации². В соответствии с указанной позицией Конституция Швейцарии 1848 г., а позднее и Конституция 1874 г. устанавливали, что «кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной Конституцией».³ Кантоны признавались ограниченно суверенными и могли осуществлять лишь те права, которые не были переданы федеральной власти (ст. 3). Запрещались какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера между кантонами (ст. 7), а следовательно, за ними отрицалось право выхода из федерации. Союзная власть получала право вмешательства во внутренние дела кантонов в случае внутренних беспорядков или опасности со стороны другого кантона (ст. 16). За ней закреплялись широкие полномочия по принятию мер, направленных на «поддержание авторитета федеральной конституции и обеспечения кантонами федеральных обязанностей»⁴ (ст. 85).

¹ См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 67–69.

² См.: Яценко А. Теория федерализма ... С. 636–637.

³ Блюнчли И. К. Общее государственное право: в 2 т. М.: Университет. тип. «Катков и Ко», 1865. Вып. 2. Т. 1. С. 164.

⁴ Конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. М.: НОРМА, 2001.

В США вопрос о делимости суверенитета между штатами и союзом был решен политической практикой. Мысль, что штаты полностью суверенны, была фактически опровергнута в ходе Гражданской войны между северными и южными штатами (1861–1865 г.). Ее история оказалась, по меткому замечанию В. Вильсона, «историей триумфа принципа национального суверенитета»¹, т. е. триумфа суверенитета федерации над угрожавшим ему суверенитетом штатов. Цели Союза в войне официально сформулировал Конгресс США в своей резолюции от 22 июля 1861 г. В ней говорилось, что война ведется «для того, чтобы защитить и отстоять верховную власть Конституции и сохранить союз»². Тем самым права штатов на сепарацию и нуллификацию федеральных законов были признаны несовместимыми с принципами построения федеративной государственности. Исследователи американского федерализма послевоенного периода (А. Барже, Т. Вулси, Дж. Хард и др.) уже вполне определенно указывали, что суверенитет принадлежит всей нации, а не штатам и их народам в отдельности, а штаты являются интегральными частями единого федеративного государства³.

Формально-юридически данный факт был закреплен в ряде решений Верховного Суда США. В 1868 г. Верховный Суд на основании разд. 4 ст. 4 Конституции США согласился с правом Конгресса Соединенных Штатов формировать правительства в штатах, делавших попытки отделиться от США в ходе Гражданской войны. Созданные Конгрессом правительства не пользовались поддержкой большинства избирателей и в течение длительного времени находились у власти лишь за счет федеральных вооруженных сил⁴. Решение Верховного Суда 1869 г. по делу «Техас против Уайт» (Texas vs. White) окончательно свело на нет теорию права штатов на сепарацию, установив, что «когда Техас стал одним из Соединенных Штатов, он вступил в нерасторжимые отношения <...> Акт, который завершил его вступление в Союз, был более чем соглашением,

¹ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М.: Изд. В. М. Саблина, 1905. С. 33.

² История США: в 4 т. М.: Наука, 1983. Т. 1. С. 412.

³ См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 71.

⁴ См.: Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. С. 16–17.

это было включение нового члена в политическое образование. И это было окончательным <...> Для пересмотра или аннулирования нет места». И далее это решение определяет США как «нерасторжимый Союз, образованный нерасторжимыми штатами»¹.

В 1895 г. Верховный Суд при рассмотрении дела Дебса (the Debs) в самых решительных тонах поддержал право федерального правительства на вмешательство в дела штатов по собственному усмотрению. В данном решении говорится, что «вся сила нации может быть использована для принуждения в любой части страны <...> Если возникает чрезвычайное положение, армия страны и вся ее милиция находятся на службе страны для того, чтобы заставить повиноваться ее законам»².

Таким образом, унитаризация суверенитета союзной властью происходит в США не в результате изменения федеральной конституции, как в Швейцарии, а главным образом посредством толкования ее положений Верховным Судом. При этом текст Основного Закона формально остается неизменным. Следствием этого является сохранение в научных изысканиях и политической публицистике Северной Америки дуалистической теории разделенного суверенитета как наиболее соответствующей букве американской Конституции. Формула А. де Токвиля о разделении верховной власти в США между союзом и штатами продолжает существовать, но в ином виде. На рубеже XIX–XX столетий уже не говорят о разделенном суверенитете, а говорят о двойном правлении (double/dual/duplicate/two-way/two-part government) федеративного государства и отдельных штатов, покоящемся на едином народном суверенитете. Пишут о союзном государстве, компетенция которого разделена между центральным правительством и правительствами штатов. Указывая на prerogatives федеральной власти, утверждают, что в других отношениях каждому штату принадлежит полная и безраздельная юрисдикция и все атрибуты суверенитета над всеми делами и лицами в пределах штата³, т. е. об ограниченном суверенитете штатов.

¹ Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление С. 9–10.

² Там же. С. 18–19.

³ См.: Гачек Ю. Общее государственное право. Ч. III. Право современного государственного соединения. Рига: Наука и жизнь, 1914. С. 68–69.

Однако в свете юридических фактов после окончания Гражданской войны 1861–1865 гг. штаты превратились в автономные провинции, которые обладали отдельными элементами суверенитета только формально. Вся последующая история развития отношений между федерацией и штатами свидетельствует о том, что штаты не обладают реальным суверенитетом, их суверенные полномочия ограничены не только союзной конституцией, но и практикой деятельности федеральных органов, предоставляющих штатам только такие полномочия, которые не могут быть использованы для проведения подлинно самостоятельной политической линии¹. В то же время конституционная концепция дуалистического суверенитета периодически провоцирует сепаратистские настроения в отдельных штатах (Южные штаты – в середине XIX в., Техас, Калифорния и Флорида – в XX столетии).

В Германии возникшая в середине XIX в. федеративная тенденция с самого начала была призвана обслуживать имперские интересы объединившейся германской нации. Федерация была необходима как этап становления общегерманского единства. Федеративное устройство должно было стать переходной формой централизованной имперской государственности². Неудивительно поэтому, что *унитарная* теория суверенитета федеративного государства в наиболее разработанном и законченном виде сложилась именно в Германии. Ее основателем и наиболее ярким представителем был Г. фон Трейчке, который страстно отстаивал принцип единого государства как немецкий политический идеал. Высказываясь за преобразование Германского Союза в федеративное государство, он понимал само это государство во многом унитарно. По его мнению, в федерации суверенитет доселе независимых членов полностью уничтожается. Они перестают быть государствами, хотя из вежливости или по конъюнктурным соображениям политического характера их продолжают называть таковыми. Суверенитет в федерации целиком принадлежит центральной власти союза. Основным его выражением является право иметь собственные вооруженные силы и право

¹ См.: Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. С. 8.

² См.: Кольев А. Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М.: Логос, 2005. С. 286.

самому определять объем своих суверенных прав. Без этих правомочий государство не существует. Но именно ими субъекты федерации нигде не обладают и поэтому не могут проводить свою волю физическими силами. В своей последней работе Г. фон Трейчке цитирует А. Линкольна: «Штаты имеют свой status в союзе, и вне союза у них нет никакого status'a»¹.

Дальнейшее развитие идеи Г. фон Трейчке получили в теориях П. Лабанда и Г. Еллинека, взгляды которых на природу федеративного государства долгое время оставались доминирующими. Согласно П. Лабанду все государственные соединения могут быть лишь двух видов: *договорные (международно-правовые)* или *корпоративные (государственно-правовые)*. В первых – *суверенные права* принадлежат государствам-членам; во-вторых – эти права *выступают принадлежностью верховной власти союзного государства*. Государственно значимые правомочия не могут быть здесь полномочиями членов, над которыми находится верховная власть союза. *Государства-члены верховной власти не имеют*. Каждое государство, входящее в федерацию, в отдельности не суверенно, лишь все вместе сообщая они образуют федеральный суверенитет. Тем не менее субъекты федерации признаются П. Лабандом, а вслед за ним и Г. Еллинеком государствами, несмотря на отсутствие у них суверенитета. Характерный признак государства, отличающий его от негосударственных организаций и конфедераций, они видят не в суверенитете, а в собственном праве властвования, которое и *делало членов федерации, подчиняющихся ее верховной власти, автономными несuverенными государствами*, сохраняющими известную полноту собственных полномочий и средств к их осуществлению, причем не в силу делегирования этих полномочий со стороны федерации, а в силу собственного права. Именно в этом, по мнению Лабанда и Еллинека, заключается основное отличие федеративного государства от унитарного, а государства – члена федеративного союза от муниципального образования. В вопросе о возможности деления суверенитета они придерживались позиции об абсолютной недопустимости разделения суверенных прав и считали, что разделение суверенитета противоречит природе федеративного государства. Чтобы определить,

¹ Цит. по: Яценко А. Теория федерализма ... С. 677–678.

какова природа того или иного союза, необходимо установить, кому принадлежит в нем верховная власть — общему государству или отдельным его членам — и кто наделен правом ограничивать компетенцию другого. Именно по этому признаку ими различаются федерации и конфедерации¹.

Концепция Лабанда-Еллинека достаточно точно отражала положение дел в Германской империи и в то же время указывала на некоторые типичные черты политико-территориальной организации любого федеративного государства, существующего более-менее длительное время и прошедшего определенный путь внутренней эволюции. Несмотря на свою противоречивость, она оказала большое влияние на последующие теоретические разработки правовой природы федерации. Достаточно сказать, что она была принята почти всеми германскими и дореволюционными российскими юристами². Наиболее распространенное в настоящее время определение федерации как сложного союзного государства, состоящего из других государств или государственных образований, содержит в себе явный отпечаток, наложенный воззрениями Г. Еллинека.

Теория Г. Еллинека оказала влияние на создание другой *унитарной* концепции, которую принято называть *теорией участия субъектов федерации в осуществлении верховной власти федерации*, т. е. *суверенитета федеративного государства*. Ее авторами были французские ученые Е. Борель и Ле Фюр. По их мнению, *самым существенным признаком федерации является осуществление государственного суверенитета центральной властью союза при участии субъектов федеративного государства*. Суверенитет принадлежит федерации, именно она выступает суверенным государством. Территориальные образования, из которых она состоит, не являются

¹ См.: Козлова Н. Ю. Буржуазные учения о федерализме ... С. 127–133; Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 728–737; Яценко А. Теория федерализма ... С. 288–290.

² См.: Кокошин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 252–258; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. С. 144–149; Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М.: Зерцало, 2004. С. 57–58; Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 273–276; Палиенко Н. И. Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета. С. 329–393.

государствами в юридическом смысле слова, так как не обладают той степенью верховенства (суверенности), которая требуется для государства. В то же время члены федерации в правовом отношении принципиально отличаются от автономных провинций унитарного государства тем, что они разделяют с центральной властью осуществление суверенитета на своей территории и участвуют в качестве органов федеративного государства в образовании и реализации суверенной воли всего федеративного целого¹.

Основные положения этой концепции разделял и развивал известный русский правовед-евразиец Н. Н. Алексеев. Он называл федеративным «такое государство, отдельные части которого являются участниками в отправлении верховной государственной власти или суверенитета». Верховным носителем власти в таком государстве, по его мнению, «должна быть коллегия, в которую части государства входят самостоятельными членами». Так, в США высшим законодательным органом является Конгресс, состоящий не только из представителей всего населения (нижняя палата), но и из представителей отдельных штатов, избранных по два от каждого (верхняя палата – Сенат). Так как законы США издаются Конгрессом, «то в верховных законодательных функциях принимают участие через своих представителей не только американская нация как целое, но *также и отдельные штаты Америки*, депутаты которых являются членами Сената. Такое право участия штатов в верховных функциях и *делает государство федеративным*». Поэтому, считает Н. Н. Алексеев, «федерализм никак нельзя смешивать с децентрализацией или автономным самоуправлением. Государство может быть чрезвычайно централизованным, однако федеральным. Это означает, что отдельные части государства участвуют в отправлении суверенитета, однако в государстве не выделен определенный круг вопросов, который бы решался самостоятельно частями, а не центром. И наоборот, государство может быть построено на чрезвычайно широкой автономии частей и в то же время быть не федеральным», когда значительные области «государственного управления

¹ См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 24–25; Королева-Конопляная Г. В поисках средства соединения разделенного. С. 113–114; Яценко А. Теория федерализма ... С. 294–298.

вынесены из центра на периферию», но территориальные единицы «не являются самостоятельными соучастниками в образовании верховной воли или суверенитета»¹. Обычно федерации являются государствами с широко развитой автономией, однако это является не их необходимым признаком, а следствием определенного стечения обстоятельств, сложившихся в новой европейской культуре. В действительности централизованный федерализм так же возможен, как и децентрализованный унитаризм.

Синтетическая концепция суверенитета, разработанная в начале XX в. русским юристом А. Яценко, позаимствовала у Е. Бореля и Ле Фюра принцип участия субъектов федерации в создании и осуществлении суверенной воли федеративного государства. Но были в этой концепции и оригинальные идеи. Своеобразие суверенитета в федеративном государстве, по его мнению, следует искать в организации суверенной (верховой) власти. В федерации она имеет двойной источник – волю народа всего федеративного государства, взятого в своем единстве, и волю населения отдельных членов федерации. Поэтому суверенитет в федерации имеет двойной источник². Он в полном объеме не принадлежит ни провинциальной власти федерированных политических общин, ни центральной власти союза, которая также не является вполне верховной и не выражает в полном объеме воли федеративного государства как целого. *Суверенитет в федерации принадлежит третьему виду власти – общегосударственной верховной власти союза, представляющей собой синтез центральной и региональных властей и образующейся в результате их согласованных решений.* Только такая власть, по мнению А. Яценко, может быть в федерации по-настоящему суверенной и представлять федеративное государство во всей его целостности³.

Таким образом, суверенитет в синтетической концепции так же, как и в унитарных теориях, остается единым, неделимым и неприкосновенным. Но верховная власть воплощается не в высших федеральных органах. Ее осуществление с необходимостью требует

¹ Алексеев Н. Н. Советский федерализм // Политология XX века: хрестоматия. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1994. С. 88.

² См.: Яценко А. Теория федерализма ... С. 320–321.

³ Там же. С. 320.

совместной, интегрированной деятельности обоих уровней государственной власти: общегосударственного (федерального) уровня и уровня субъектов федерации. Федеральный центр не может осуществлять суверенитет без участия последних. При разделении суверенитета или наделении им лишь одного из уровней власти в федерации возникают коллизии, не решаемые правовыми средствами. Предложение о принадлежности суверенитета субъектам федерации ведет к ее распаду. Концентрация всех прерогатив верховной власти в руках федерального центра неизбежно приводит к унитаризации государственного устройства. Поэтому, хотя *суверенитет федеративного государства един и неделим*, он *имеет особую природу*, отличную от суверенитета унитарного государства: он *образуется дуалистически* (имеет два источника), а *реализуется синтетически* (совместно обоими уровнями власти)¹.

Концепция синтетического суверенитета несет на себе налет чрезмерной научной абстрактности и юридического догматизма². В то же время учение А. Яценко наиболее точно объясняет политико-правовую природу суверенитета классического федеративного государства, имеющего своими целями достижение политического единства интегрированных частей, при гарантированности сохранения их автономии в рамках единого государственного целого. Достижение этих целей предполагает, что «союз и государства-члены сосуверенны»³. Теоретически такая позиция выглядит предпочтительнее, чем какая-либо другая. Однако практика федеративного строительства пошла совсем в другом направлении.

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. С. 74.

² См.: Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве. М.: Изд-во АОН при ЦК ВКП (б), 1948. С. 110.

³ Левин И. Д. Суверенитет. С. 305.

§ 4. Практика федеративного строительства и особенности организации верховой власти в федерациях

Все существующие концепции суверенитета в федерации в той или иной степени отражали практику государственно-правового строительства тех или иных федеративных государств, возникших в конце XVIII–начале XX вв. Однако в них не уделялось должного внимания процессам развития федеративной государственности, они были слишком статичны, заиклены на поисках и объяснении политико-правовой природы идеального типа (модели) федерации, не всегда учитывали в должной степени процессы эволюции формы государственного устройства в странах, изначально считавшихся классическими федеративными государствами. Все они, отражая, как правило, какую-то одну модель федеративной организации (американскую, германскую, и т. д.), вместе с тем претендовали и продолжают претендовать на обобщение и универсальность в объяснении политико-правовой природы федеративного устройства и суверенитета в федеративном государстве, не учитывая существования иных конституционных моделей, которые к тому же находились в постоянном динамическом развитии. При этом необходимо иметь в виду, что на протяжении всего XX столетия в федеративных государствах происходили процессы постепенной унитаризации верховной власти и концентрации суверенных правомочий на федеральном уровне.

В настоящее время между федеральной властью и органами власти субъектов федерации также существует разграничение властных функций и полномочий. За субъектами федерации закрепляется определенная политическая автономия и даже некоторые формально-значимые суверенные прерогативы. Однако это не мешает «перетеканию» реальной власти и ресурсов на федеральный уровень. Определяющим направлением, основной тенденцией этого процесса выступает концентрация практически всего объема суверенных прав или наиболее важной и значительной их части в руках федеральной власти. Именно она уже давно проявляет себя как единственная верховная власть федеративного государства, имеющая право выступать и внутри страны, и на международной арене в качестве официального представителя всего народа и государства

в целом. Правотворчество субъектов федерации должно корреспондировать федеральному законодательству. Полномочия федеральных органов распространяются на всю территорию и все население федеративного государства. Для обеспечения собственной компетенции и проведения единой государственной политики, контроля за соблюдением федерального законодательства они могут создавать свои территориальные подразделения и назначать их должностных лиц в субъектах федерации. При реализации исключительной компетенции федерации и в пределах полномочий федеральных органов по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов федеральным законодательством предусматривается единство системы исполнительной власти, т. е. сугубо субординационные отношения между федеральными исполнительными органами власти и административными органами субъектов федерации.

В результате роль органов власти субъектов федерации в политическом и административном управлении регионами, их значимость и самостоятельность в организации жизни территорий и населения все больше и больше снижаются, становятся инструментальными. На долю органов власти субъектов федерации приходится реализация, исполнение общенациональной политики, определяемой федеральным центром. Это становится возможным в результате объективного развития, эволюции федерального устройства на протяжении конца XIX–XX столетий в условиях индустриального и постиндустриального общества и постепенно глобализирующегося мира. Сложившееся положение есть определенный ответ современных федеративных государств новым вызовам времени и обстоятельствам, способным разрушить суверенную национальную государственность.

Теоретическим обоснованием нового состояния федеративных отношений стали *концепции кооперативного и технократического федерализма*. Эти теории составляют в настоящее время основу научного инструментария исследований проблематики федеративных отношений и политического управления в современных зарубежных федерациях. Главной отличительной чертой этих теорий является выделение момента взаимодействия и сотрудничества федерального центра и субъектов федерации, изучение практики их совместного и скоординированного участия в осуществлении крупных социально-экономических программ, функционирования

системы перераспределения властно-управленческих и финансовых ресурсов внутри федерации в пользу центральной власти и их использование в целях выравнивания основных социально-экономических показателей развития территорий, что в конечном итоге ведет к потере членами федерации своей значимости как самостоятельных и целостных политических сообществ¹, т. е. своего фактического политического статуса.

Понятие *кооперативного* федерализма вошло в научный оборот в 1938 г., когда появилась работа американской исследовательницы Дж. Кларк, подготовленная под впечатлением первого срока президентства Ф. Рузвельта и его политики «Нового курса». Она применила этот термин к той практике взаимодействия федерального правительства, властей штатов и муниципальных органов, которая была задействована Ф. Рузвельтом как ответ федеральной власти на социально-экономические и политические проблемы американского общества, порожденные кризисом и великой депрессией 30-х гг. XX в.²

В 50-е гг. XX столетия возникновение политики кооперативного федерализма и окончание эпохи классического дуалистского суверенитета в США стали связываться с 1913 г. – датой вступления в силу XVI поправки к американской Конституции. В соответствии с ней Конгрессу США было предоставлено право устанавливать и взимать налоги с доходов, вне зависимости от источника происхождения, и концентрировать их на федеральном уровне без распределения между отдельными штатами. С принятием этой поправки федеральное правительство получило надежный и постоянный источник пополнения федерального бюджета. Это коренным образом изменило баланс власти внутри федерации в пользу союзной власти, получившей возможность аккумулировать на федеральном уровне огромные финансовые ресурсы и выделять штатам крупные субсидии на различного рода программы развития тех или иных сфер и областей жизнедеятельности. С этой точки зрения политика Ф. Рузвельта в 30-е гг. XX в. не внесла принципиальных изменений

¹ См.: Каменская Г. В. Федерализм кооперативный // Федерализм: энциклопедия / отв. ред. К. С. Гаджиев. М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 567.

² См.: Clarke J. The Rise of a New Federal: Federal State Cooperation in the United States. N. Y.: Columbia University Press, 1938.

в схему кооперативного федерализма. Увеличились только размеры помощи штатам, в первую очередь на социальные нужды, что диктовалось сложившейся в стране ситуацией¹.

Однако именно в 30-х гг. XX в., в период «Нового курса» Ф. Рузвельта, с которым большинство исследователей связывают становление кооперативного федерализма, произошел переход территориальной организации государственной власти на качественно новый уровень политической и административной централизации управленческих процессов. Именно в этот период обозначились рост взаимозависимости и активизация сотрудничества федеральных, региональных и местных структур власти и управления, распространение власти федерации на области и сферы, традиционно находившиеся в компетенции штатов и муниципалитетов. В результате федеративная система стала рассматриваться сторонниками этой концепции не столько как особый вид политико-территориального устройства, сколько как исторический вариант децентрализованного унитарного государства с целостной системой политической власти, где федеральные и региональные органы составляют части единого государственного механизма. Такой подход практически снял вопрос о праве федеральной власти определять цели национального развития, приоритеты экономической и социальной политики — это стало восприниматься как данность. Регионы и их органы оказались включены в единую систему общенациональной власти, оставив фактически за собой лишь те функции, которые они в состоянии выполнить. *Проблема разделения предметов ведения, полномочий и ответственности между федеральным центром и органами власти субъектов федерации постепенно приобрела легкоразличимый административно-технократический оттенок. Интрига внутрифедеративных отношений стала смещаться из политической, государственно-правовой в бюрократическую, административно-управленческую плоскость*².

В упомянутых аспектах концепция кооперативного федерализма тесно смыкается с теорией технократического федерализма,

¹ См.: Dye T. American Federalism: Competition among Governments. Lexington (Mass). Toronto: Lexington Books, 1990. P. 124–127.

² См.: Каменская Г. В. Федерализм кооперативный. С. 569–570.

получившей распространение в политико-правовой литературе США в середине 70-х – начале 80-х гг. XX в. Обе концепции исходят из того, что конституция федеративного государства не содержит норм, ограничивающих сферы ведения федерального правительства. Все уровни власти призваны совместно выполнять те функции, которые закрепляются обществом за государственными институтами. И та, и другая рассматривают органы власти субъектов федерации и муниципального управления как нижестоящие звенья единого государственного аппарата, от которых ожидают не политической самостоятельности, а эффективных и слаженных действий по реализации целей, определяемых федеральным центром. При этом инструментальная роль субнационального уровня власти совсем не рассматривается как преднамеренный отход от принципов федеративного устройства или искажение его основных черт¹.

Теории кооперативного и технократического федерализма, на первый взгляд, не ставят и не раскрывают проблему суверенитета в федерации. Но из их содержания вытекает, что суверенитетом может обладать только федеральный уровень власти. Весь смысл существования институтов федерализма сводится в этих теориях по преимуществу к наличию в системе федеральных органов власти специального звена, представляющего интересы субъектов федерации, а единственным значимым атрибутом федеративного государства выступает конституционно признанное участие регионов как самостоятельных политических общностей в осуществлении федеральной власти посредством органа регионального представительства на общенациональном уровне.

Близкая по духу и содержанию интерпретация сущности современного федеративного устройства и суверенитета в федерации была дана в решении Верховного Суда США по делу Гарсиа, вынесенному в 1985 г. В этом решении со всей определенностью проводится мысль, что Конституция США не содержит правил, ограничивающих пределы властных полномочий федерального центра, и не устанавливает незыблемых границ между предметами ведения федерации и ее субъектов. Верховный Суд установил,

¹ См.: Beer. S. H. Federalism, Nationalism and Democracy in America // The American Political Science Review. 1978. № 1. P. 9–21.

что разделение компетенций в системе политико-территориальной организации власти и управления относится к вопросам политической практики и может корректироваться федеральным Конгрессом в процессе обычного, рутинного законотворчества и в ходе регулирования деятельности органов исполнительной власти. Федеративное устройство при этом сохраняется, если обеспечено основное условие – участие в процессе перераспределения властных функций и полномочий представителей субъектов федерации, заседающих в верхней палате Конгресса¹.

Данное решение вызвало волну критики в США. Оно инициировало раскол среди самих судей. Четверо из девяти членов Верховного Суда заявили свое особое мнение². Однако тем самым Верховный Суд четко зафиксировал основополагающую тенденцию в эволюции федеративного устройства США, ту тенденцию, которая уже давно стала сущностной чертой других федеративных государств и получила свое обозначение в теории участия Е. Бореля и Ле Фюра, а также синтетической концепции А. Яценко. Верховный Суд США своим решением по делу Гарсия подтвердил правоту слов русского ученого: «Для федерализма важно знать не то, какую компетенцию имеет отдельный штат, а то, какой объем власти принадлежит федеративному органу, в котором представлены штаты в их особенности»³.

Теории кооперативного и технократического федерализма не были плодом надуманной и абстрактной юридической конструкции. Они отразили естественную эволюцию федеративных отношений⁴, что ярко проявилось в европейской, южноамериканской и индийской моделях, где практика кооперативного федерализма получила новое развитие. В настоящее время она используется и интенсивно развивается в Германии, Австрии, Швейцарии, Бразилии, Индии и некоторых других зарубежных федерациях и в каждой из них имеет

¹ См.: Каменская Г. В. Федерализм технократический // Федерализм: энциклопедия. С. 577.

² Там же.

³ Яценко А. Теория федерализма ... С. 348.

⁴ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 45.

свои особенности¹. Однако вследствие реализации данной модели, как указывают зарубежные исследователи, произошло усиление централизации и ослабление автономии субъектов федерации, их представительные органы уже не контролируют собственную исполнительную власть, которая все более зависит от федеральных структур; региональное законодательство деградирует, а федеральное право все в большей степени вторгается в компетенцию членов федерации². В результате возникает явление, которое получило название унитарного, исполнительного или административного федерализма³, приводящего к потере влияния федерального и региональных парламентов, усилению «бюрократического элемента»⁴, возрастанию централизации исполнительной власти, усилению роли общегосударственных органов управления⁵. Идет процесс «депарламентаризации» государственной власти на пути к «унитарному федеративному государству»⁶. Сущность федерализма все больше проявляет себя не в разграничении властных функций и полномочий, не в автономии и децентрализации, а в особом характере организации и осуществления верховной власти.

Поэтому основной особенностью любого федеративного государства, его самым существенным конституционно-правовым признаком на современном этапе следует считать тот юридически значимый факт, что образование и реализация верховной власти (т. е. его суверенитета) в нем всегда происходит при непосредственном участии субъектов федерации, которые на конституционной

¹ См.: Ледях И. А. Федерализм и демократия. На форуме юристов: из выступления М. Боте и Г. Винтер // Государство и право. 1992. № 4. С. 142–144; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 46–50; Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 124–125; Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 10–11.

² См.: Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии. С. 124–125; Шульце Р. О. Германский федерализм на распутье // Федерация. 2003. № 3. С. 13–16.

³ См.: Ледях И. В. Федерализм и демократия ... С. 142–143; Каменская Г. В. Федерализм исполнительный // Федерализм: энциклопедия. С. 563–564; Шульце Р. О. Германский федерализм на распутье. С. 13.

⁴ Ледях И. А. Федерализм и демократия ... Из выступления М. Бове. С. 142.–143.

⁵ См.: Остром В. Смысл американского федерализма ... С. 149.

⁶ Ледях И. А. Федерализм и демократия ... Из выступления Г. Винтер. С. 143.

основе привлекаются к образованию коллективной воли федеративного целого. Участие субъектов федерации в осуществлении общегосударственной власти выражается, как правило, в следующих организационно-правовых формах:

1) *бикамеральное строение федерального парламента, верхняя палата которого представляет интересы субъектов федерации* при принятии федеральных законов и других важнейших общегосударственных решений;

2) *наличие и использование органами государственной власти субъектов федерации своего правомочия на участие в законодательной деятельности федерального парламента* путем реализации права законодательной инициативы;

3) *участие законодательных органов субъектов федерации в изменении федеральной конституции*, так как в подавляющем большинстве федеративных государств требуется ратификация конституционных поправок со стороны представительных органов субъектов федерации.

Парламенты обычно состоят из одной или двух палат. Однако их двухпалатное (бикамеральное) строение имеет естественную основу только в федеративных государствах, где нижняя палата основывается на представительстве всего населения страны и рассматривается как представитель всего народа, а верхняя палата формируется на основе представительства субъектов федерации и рассматривается как их представитель при принятии решений на общенациональном уровне¹. Двухпалатность в федерации выступает, таким образом, как необходимое следствие сложного государственного устройства, включающего в себя территориальные единицы, обладающие статусом государства или государственного образования.

Конституционное закрепление за субъектами федерации ограниченного суверенитета или целого ряда прав суверенного характера, т. е. признание за ними государственного статуса, предполагает их участие в формировании высших органов федеральной власти,

¹ См.: Ален А. Национализм–федерализм–демократия. Пример Бельгии. Левен: Изд-во Левен. ин-та Центр. и Вост. Европы, 1994. С. 34–35; Булаков О. Н. Парламентское право Российской Федерации. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 58–59.

представительство их интересов на федеральном уровне и их участие в принятии решений общегосударственного значения. Именно государственный статус субъектов федерации, наличие у них собственной учредительной власти дает им право и реальную возможность участвовать в осуществлении верховной (суверенной) власти всего федеративного государства. Именно из суверенного права на обладание собственной учредительной властью, из наличия собственного источника государственности и суверенных прав проистекает сам факт участия федерирующихся территориальных частей в распределении властных функций и полномочий между федерацией и ее субъектами и признание за ними политической правосубъектности¹. Это обуславливает необходимость участия территорий в принятии решений на общегосударственном уровне, особенно по вопросам их статуса, что и является самой важной гарантией его сохранения.

Таким образом, *все конституционные концепции суверенитета различных федеративных государств предполагают и предопределяют совершенно особую организацию верховной (суверенной) власти*. Как и в унитарном государстве, в федеративном государстве существует одна общегосударственная суверенная, верховная власть. Но сама эта общегосударственная власть дуалистична по правовой основе своей организации и осуществления, ее источниками, кроме всеобщего государственного интереса и общей воли, являются также региональные политические интересы и воля населения политически автономных территориальных образований, которые необходимо согласовывать в процессе принятия наиболее важных общегосударственных решений. Поэтому *суверенитет в федеративном государстве принадлежит общегосударственной власти – верховной власти федерации*. Однако верховная власть федеративного государства носит сложный, составной характер. Она организуется и осуществляется, как это следует из конституционного законодательства, либо *при участии субъектов федерации*, либо *совместно с ними*, если за последними признается наличие ограниченного суверенитета и они, кроме органа собственного представительства

¹ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 198.

на федеральном уровне, обладают правами участия в законодательстве федерации и изменения федеральной конституции (США, Россия, Швейцария, ОАЭ, Мексика, Малайзия, Канада, Австралия).

Именно *общая верховная власть федерации как сложного, но тем не менее единого государства при участии его составных политически автономных частей (членов) олицетворяет суверенитет федеративного государства*, а на международной арене – и оба уровня федеративной государственности: общифедеральный и субъектов федерации. Однако это не означает, что не возможны другие модели организации верховной власти в федерациях. Практика федеративного строительства свидетельствует, что ***не может существовать единой доктринальной (конституционной) концепции государственного суверенитета, подходящей для всех федеративных государств***. Ее юридическое содержание в каждой конкретной федерации зависит от многих обстоятельств объективного и субъективного характера. Это свидетельствует о фактической и юридической возможности существования «полусуверенных» государств и государств с фактически и юридически ограниченным суверенитетом. Такие государства являются, как правило, членами межгосударственных, конфедеративных и государственно-правовых союзов или входят в состав *империй*¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие суверенитета и объясните, каким образом оно соотносится с понятием верховной власти?
2. Дайте понятие верховной власти государства и раскройте содержание ее основных качественных признаков.
3. В чем заключается основная идея верховной власти? Каково ее политико-правовое содержание?
4. В чем заключаются внутренний и внешний аспекты государственного суверенитета?

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 414–416.

5. В чем проявляется юридическая сущность суверенитета? Какие функции и полномочия присущи верховной власти государства? В чем состоит их содержание?

6. Назовите основные концепции федеративного суверенитета и объясните, какими причинами было вызвано их многообразие?

7. В чем состоит сущность концепции разделенного (дуалистического) суверенитета, господствовавшая в практике государственного строительства США в конце XVIII – первой половине XIX вв.?

8. Каково содержание сепаративной концепции государственного суверенитета? В чем ее отличие от концепции разделенного суверенитета?

9. В чем заключается основное содержание концепции ограниченного суверенитета субъектов федерации? Каким образом данная концепция была реализована в исторической практике федеративного строительства?

10. Каково основное содержание унитарной концепции федеративного суверенитета?

11. В чем состоит сущность теории участия субъектов федерации в осуществлении верховной власти (суверенитета) федеративного государства?

12. Объясните содержание синтетической теории федеративного суверенитета. Найдите ее сходство с унитарной концепцией и теорией участия.

13. В чем заключается сходство и различие концепций кооперативного и технократического федерализма? Реализуются ли они в практике федеративного строительства?

14. Определите основные особенности федеративного устройства на современном этапе развития федеративной государственности.

ГЛАВА IV. КОНФЕДЕРАЦИЯ И ДРУГИЕ ФОРМЫ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА, ИМЕЮЩИЕ ПРИЗНАКИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СОЮЗОВ

§ 1. Конфедерация как союз формально суверенных государств

Конфедерация (над- или сверхфедерация) *формально-юридически является региональным международно-правовым объединением сохраняющих свой суверенитет государств, обладающим некоторыми признаками государственного правового союза.*

Внутренняя эволюция конфедераций, как свидетельствует историческая практика, достаточно часто приводит их к образованию единого федеративного или даже унитарного государства. В качестве примеров можно привести: США, которые были конфедерацией в 1781–1789 гг.; Германскую империю, выросшую из Германского Союза, существовавшего с 1815 по 1867 г., и Северогерманского Союза (1867–1870 гг.); Швейцарскую Конфедерацию (1291–1798 и 1815–1848 гг.); Республику Семи Объединенных Нижних Земель, образовавшуюся в результате победы Нидерландской буржуазной революции XVI в., просуществовавшую с 1581 по 1795 г. (обладавшую некоторыми чертами федерации) и ставшую унитарным королевством Нидерланды. Такого рода союзы и их внутреннее устройство могут рассматриваться с двух сторон: во-первых, с точки зрения того, каким образом нахождение в составе межгосударственного объединения отражается на статусе государств, из которых они состоят; во-вторых, с точки зрения тенденций их эволюции в сторону государственного правового союза – федерации, империи или унитарного государства. Поэтому их часто рассматривают как одну из форм государственного устройства, хотя они в гораздо большей степени выступают как разновидность оригинальной международной региональной организации.

Именно «отсутствие единого территориального суверенитета позволяет отличить конфедерацию как союз государств от союзного

федеративного государства»¹. В то же время в ее рамках объединяются и совместно осуществляются некоторые отдельные направления и стороны суверенной деятельности ее государств-участников². Участие в конфедерации связывает ее членов обширным комплексом обязательств. Сохраняя свой суверенитет, участники конфедерации отказываются от самостоятельного решения ряда важнейших вопросов суверенного значения, которые передаются специально создаваемым конфедеративным органам, например: Генеральной ассамблее (парламенту) Швейцарской Конфедерации, Съезду Ганзейских Городов (Hansetag) в Ганзейском союзе, Генералитету в Соединенных провинциях Нидерландов, Бундестагу в Германском союзе, Конгрессу Конфедерации США, которые обладали исключительными полномочиями по вопросам внешних сношений и обороны. Они имели право направления и приема посольств, заключения договоров и объявления войны. В ряде случаев такие органы получали более широкие права: например, право регулирования торговли, чеканки единой монеты и регулирования вопросов религии³.

Как показала историческая практика, в введение общих органов власти конфедерации обычно передается рассмотрение вопросов обороны, внешней политики, финансов, таможенного дела. Возможна также высокая степень унификации кредитно-денежной и правовой систем, статуса личности и некоторых других институтов, регулируемых конституционным правом. Практически всегда происходит объединение под единым командованием вооруженных сил всех государств, входящих в конфедерацию⁴, так как одной из основных причин образования существовавших в истории конфедераций была забота о безопасности или обороне. В случае первой Швейцарской Конфедерации и Соединенных провинций Нидерландов создание конфедераций было вызвано стремлением отразить притязания Габсбургской монархической династии, правящей в Испании и Австрии. Создание Германского союза имело одной из целей

¹ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 68.

² См.: Алексеев С. С. Государство и право. М.: Высшая школа, 1993. С. 15.

³ См.: Академический словарь теории и истории империй / ред. Н. В. Барышников [и др.]. СПб.: Санкт-Петербург. ун-т, 2012. С. 273.

⁴ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 209.

осуществление общих мероприятий против проникновения идей Великой Французской революции, а образование конфедерации США должно было объединить силы колонистов в борьбе с метрополией в лице Англии.

Таким образом, *конфедерация, в отличие от других международных организаций, обладает собственными союзными коллегиальными органами, имеющими право принимать решения для выполнения возложенных на нее функций.* К ним относятся Советы глав государств, Советы глав правительств, Межпарламентские ассамблеи, исполнительные секретариаты и др. Эти органы нельзя рассматривать как государственные. Они формируются на основе делегации, представительства от каждого союзного государства. Делегаты, из которых состоят союзные органы, связаны обязательными инструкциями, полученными от своих государств, и не вправе принимать решения по собственному усмотрению. Поэтому конфедеративные структуры определяются как органы международного объединения. Делегаты от субъектов конфедерации, как правило, проводят заседания своих органов в регулярные промежутки времени. По важным вопросам, обычно касавшимся объявления войны и заключения мира, а также внесения поправок в статьи конфедеративного договора, действовала система голосования с правом вето. В других случаях достаточно было простого или квалифицированного голосования с подсчетом большинства поданных голосов. Страны – участницы конфедерации несли ответственность за проведение в жизнь решений, вынесенных общими органами, и за использование своих исключительных полномочий в пределах своих территорий в соответствии с конфедеративным договором.

Решения, принимаемые конфедерацией, не являются законами. Они определяются как акты международного, а не государственного (конституционного) права, создавая права и обязанности не для граждан и организаций, а для государств, входящих в конфедеративный союз. Не являясь государством, конфедерация не может устанавливать правовые отношения с какими-либо субъектами права на территории государств – членов союза и не имеет собственного гражданства. Государства-члены сохраняют полное право юрисдикции на своей территории. Поэтому решения конфедеративных органов нуждаются, как правило, в ратификации со стороны высших органов государств-участников. Хотя иногда обязывающие

решения могут вытекать из союзного договора, т. е. иметь юридическую силу на территории участников конфедерации без дополнительных процедур парафирования и ратификации¹.

В конфедерациях отсутствует собственная система исполнительных органов. Исполнение их решений осуществляется органами государств, участвующих в союзе. Но за нарушение таких решений санкции применяются не к органам, а к самим государствам. Видами такого рода санкций являются различного рода экономические санкции и даже вооруженные действия силами других членов конфедерации².

Бесспорными правами для государств – субъектов конфедерации, однако, являются: а) право «нулификации» (аннулирования) органами верховной власти государств-членов решений конфедеративных органов; б) право государств-членов на сецессию, односторонний выход из конфедерации. Разумеется, оставление союза может встретить фактические препятствия. Однако сохранение суверенитета за участниками союза дает им юридически полную свободу выбора в этом вопросе. Поэтому в основании конфедеративного объединения лежит принцип рекомендательности исполнения его решений.

Бюджет конфедерации обычно составляют долевые взносы каждого из ее участниц. Исключением являются Соединенные провинции Нидерландов, Генералитет которых имел свой независимый доход. Важнейшими независимыми источниками конфедеральных доходов были налоги, поступавшие из подвластных территорий, управляемых Генералитетом, поскольку Нидерланды того времени были колониальной империей, а также налоги на фрахт и лицензии на торговлю, которыми облагались корабли торгового флота. Доходы от второго источника направлялись на оснащение военного флота. Хотя независимый доход был для конфедерации далеко не достаточен и она во многом зависела от долевых взносов своих субъектов, независимые доходы для последующего ее развития и укрепления были очень существенными³.

¹ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 209–210.

² См.: Оппенгейм Л. Международное право: Мир. Перевод с английского. Т. 1. Полутом 1. Л.; М.: Инстр. лит., 1948. С. 176.

³ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 273–274.

Иногда в конфедерации допускается асимметрия положения ее субъектов, когда одно из государств-участников занимает лидирующее или доминирующее положение в союзе и в значительной степени определяет содержание решений конфедеративных органов и их исполнение. Такое место, например, занимали Спарта в Пелопонесском союзе (VI в. до н. э. – 362 г. до н. э.) и Афины в Афинском морском союзе (478–404 г. до н. э.) в Древней Греции, Любек в Ганзейском союзе торговых городов северо-западной Европы (сер. XII – сер. XVII вв.), Пруссия в Северо-Германском союзе (1867–1870 гг.) и РСФСР – в сложившемся военно-политическом союзе Советских Республик (1919–1922 гг.). Их можно назвать гегемоническими конфедерациями. Но и в этом случае конфедеративная структура осуществляет вспомогательные властные функции по отношению к организационным структурам государств – участников конфедерации.

Отсюда вытекают следующие типичные черты конфедерации: региональный характер объединения, о котором часто забывается при перечислении ее признаков; договорная основа образования; свобода выхода в любое время для каждого из субъектов; отсутствие первичного суверенитета объединения; ограниченный круг предметов ведения конфедеративных органов¹. Кроме того, каждое государство – субъект конфедерации сохраняет свою международную правосубъектность, право сепарации и правомочия на свободный выбор форм сотрудничества².

Таким образом, конфедерация традиционно характеризуется следующими политико-правовыми признаками:

1) региональный характер объединения, предполагающий определенное пространственное единство государств-членов, их размещение в пределах более или менее целостного региона, а также пространственное ограничение целей, задач и действий государств-членов, т. е. соответствующая субъектному составу функциональная ориентация их деятельности без притязаний на вмешательство в дела, выходящие за регионально-координационные рамки;

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Государственность: крах или воскрешение? // Советское государство и право. 1992. № 9. С. 17.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 69.

2) обладание собственными конфедеративными (центральными) органами власти, которые формируются на формально-паритетной основе и наделяются собственными полномочиями суверенного значения по решению общесоюзных вопросов, хотя и весьма ограниченными; ее государства-члены имеют закрепленное законом право выйти из ее состава;

3) наличие собственных полномочий у центральных органов конфедерации, которые делегируются им ее государствами-членами, но чаще всего не на постоянной основе, а для решения каких-то конкретных внешнеэкономических и (или) внешнеполитических задач;

4) наличие у государств-членов права вето, блокирующее решение центральных органов конфедерации по многим вопросам;

5) обязательность решений центральных органов для государств – членов конфедерации, но не для их граждан или иных субъектов правовых отношений;

6) наличие у центральных органов конфедерации своего бюджета, который формируется в основном из взносов государств-членов, т. е. отсутствие у конфедерации (как правило) собственной налоговой базы;

7) признание союзным договором за государствами-субъектами конфедеративного союза права на сепарацию, т. е. односторонний выход из ее состава и обладание правом «нулификации» (аннулирования) решений конфедеративных органов;

8) конфедерация может иметь единые вооруженные силы и общую финансово-банковскую систему, но только при условии согласия на это путем ратификации законодательных органов государств – членов конфедерации.

Следовательно, политический «центр» принятия решений в конфедерации намного слабее, чем в федерации, и напрямую зависит от государств-членов. Верховная власть здесь даже не разделяется между центральными органами конфедерации и высшими органами власти государств-членов, а целиком остается за последними, хотя и добровольно ограничивается ими на время существования конфедерации.

Конфедерации не являются кратковременными и неустойчивыми государственными образованиями, как это часто утверждается в литературе. На практике ни одна из конфедераций не распалась изнутри, т. е. ни одна из них не завершила своего существования

из-за отделения и сепаратизма своих составных частей. Как старая Швейцарская Конфедерация, так и Соединенные провинции Нидерландов были распущены только под внешнеполитическим давлением Французской республики, начавшей завоевательные (наполеоновские) войны после своей буржуазной революции. Швейцарцы после короткого периода восстановления конфедерации со временем пришли к законченной форме федерации с принятием новой Конституции в 1848 г. Нидерланды, бывшие наиболее усложненной формой конфедерации, интегрировались до такой степени, что после освобождения от французского влияния преобразовались с 1815 г. в унитарное государство. Германский союз закончил свое существование после разгрома Австрии Пруссией в войне 1866 г., причиной которой была не попытка отделения со стороны Пруссии, а напротив, ее стремление к созданию единого германского федеративного государства. То же касается и направления эволюции Конфедерации США.

Причиной кратковременности существования конфедераций является тот факт, что они выступают как переходные формы, предшествуя созданию федераций, объединению своих членов в единое унитарное государство, либо завершают существование ранее единых государств разделением и распадом. Поэтому срок существования известных миру конфедераций обычно не превышал нескольких десятков лет, за исключением средневекового Ганзейского союза, Швейцарии и Нидерландов. «Критерием здесь является направленность изменений самого характера (природы – Г. Н.) объединения государств – от международно-правового к государственно-правовому или наоборот»¹. Неслучайно А. Эсмен считал конфедерацию промежуточной формой между унитарным и федеративным государствами².

В работах некоторых современных государствоведов утверждается, что в настоящее время в мире не существует конфедераций³

¹ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 71.

² См.: Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб.: Тип. Б. М. Вольфа, 1898. С. 8.

³ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 41; Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. С. 325; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного правоведения. С. 52.

или как минимум что современность не дает ярких впечатляющих примеров их существования¹. Однако, на наш взгляд, правы те авторы, которые считают, что потенциал конфедеративных объединений себя не исчерпал и что есть основания полагать достаточно регулярное их возникновение и эволюционное развитие в настоящем и будущем². Опыт существования конфедераций имеет немало положительных черт. Прежде всего это то большое значение, которое имели в договорно-правовых актах всех конфедераций положения о внутреннем арбитраже при рассмотрении спорных вопросов. Урегулирование внутренних конфликтов и поддержание единства обычно достигалось не силовым путем, а путем переговоров. За долгую историю существования той же Швейцарской Конфедерации подобные арбитражные процедуры успешно применялись более ста раз. Поэтому, учитывая большую разнородность стран-участниц, такая слабо связанная форма государственного устройства, какой является конфедерация, позволяет сочетать разнообразие с единством без нарушения политико-правовой индивидуальности своих членов³. Подобная способность конфедеративной организации публичной власти и управления учитывать разнообразие своих составных частей в определенных геополитических обстоятельствах может выступать не как слабость, а как одно из достоинств.

Кроме того, черты конфедераций легко различимы у целого ряда современных международных союзов. Ими обладают Европейский союз, Союзное государство Беларуси и России, Союз Независимых Государств (СНГ)⁴, Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Некоторые исследователи называют таковыми Североатлантический союз (НАТО), Лигу арабских государств, Организацию афри-

¹ См.: Махмудова З. У. Конфедерализм: концепции и практика в современном мире. М.: Три квадрата, 2009. С. 33.

² См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 211; Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 79; Проблемы общей теории права и государства. С. 626.

³ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 273.

⁴ См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 212–216; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 87; Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1997. С. 52–53.

канского единства и др.¹ Однако не все из них действительно можно отнести к конфедерациям по формальным критериям. Например, НАТО по многим параметрам может быть отнесена к гегемоническим конфедерациям, однако не удовлетворяет признаку региональности, поскольку ее гегемон – США – находится за океаном.

Исходя из вышесказанного, политико-правовая природа каждой конфедерации и тенденции ее дальнейшего развития зависят: 1) от особенностей общих международных и межгосударственных отношений в период, когда она была сформирована; 2) природы и тенденций развития государств региона, в котором она расположена².

В литературе указывается на возможные сферы применения конфедерализма в условиях современного мира: а) возможность создания союзов конфедеративного типа для малых государств для повышения своего статуса на международной арене; б) создание конфедерации в качестве жизнеспособной альтернативы разрыву всех и всяческих внутренних связей для многонациональных государств, которым угрожает полный распад; в) возможность использовать конфедеративные связи для усиления коллективной безопасности для групп смежных государств одного региона³.

Вместе с тем ушедший в историю XX в. выявил новые тенденции в развитии мировой цивилизации, которым суждено продолжиться и усилить свое действие в наступившем XXI столетии. К ним относятся процессы интернационализации общественной жизни, международной интеграции и глобализации. Развиваясь, они ведут к изменению традиционной роли национальных государств и выявляют потребность в учреждении более крупных (наднациональных) форм политических (публично-правовых) союзов, способных управлять обществом в масштабах географических регионов, цивилизаций или континентов⁴.

¹ См.: Кинг П. Классификация федераций. С. 6.

² См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 276.

³ См.: Lister F. K. The European Union, the United Nations, and the Revival of confederal governance. Westport: Greenwood Press, 1996. P. 26–32.

⁴ См.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Комментарий // Конституция Европейского союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). М.: ИНФРА-М, 2005. С. 6.

В связи с этими тенденциями следует признать далеко не исчерпанными и такие формы политико-территориального устройства, как *протекторат, содружество, уния, вассалитет, ассоциированное членство и фузия*. Все они, как и конфедерация, проявляют в своем внутреннем строении и взаимодействии участников некоторые черты государственно-правовых союзов, т. е. признаки единой государственности.

§ 2. Неравноправные международно-правовые союзы и особенности статуса их членов

***Протекторат** – это отношения покровительства между сильным и слабым государством на основе международного договора, который устанавливает неравенство сторон.*

Если конфедерация представляет собой союз, основанный на юридическом равенстве его участников, где элементы неравноправия могут рассматриваться как исключение, то *протекторат* есть заведомо неравноправное объединение государств, юридическая форма подчинения одного государства другому¹. Как писал Н. М. Коркунов, «протекторат есть основанное на договоре подчинение одного государства другому под условием сохранения и защиты в нем самостоятельной государственной власти»². Эта форма предполагает наличие государства-протектора и подопечного государства, которое передает протектору осуществление ряда своих суверенных прав (внешняя политика, оборона, возможно, и законодательство). В этих переданных отраслях деятельности оба они выступают как единое целое. Государство, принявшее протекторат, формально остается суверенным, не подчиненным воле другого государства, а лишь связанными с ним договорными обязательствами. Но практически протекторат почти всегда ведет к полной фактической потере политической самостоятельности для протектируемого государства³. Их иногда называют полусуверенными государствами¹,

¹ См. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. С. 223.

² Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. С. 196.

³ См.: Кокошин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. С. 244–245.

т. е. такими, которые обладают ограниченным суверенитетом. В международных отношениях правовой режим протектората предполагает принятие всех решений внешнеполитического характера государством-«сюзереном» от имени соответствующего «полусуверенного» государства-«вассала». Что касается сферы внутренней политики, то здесь протектируемое государство сохраняет свою дееспособность при решении значительного объема дел суверенного значения.

Считается, что истоки протектората находятся в раннефеодальных ленных отношениях, из чего вырос протекторат Испании над Монако (1524 г.), перешедший в 1643 г. к Франции, Италии – над республикой Сан-Марино, Испании и Франции – над Андоррой. Отношения протектората достаточно часто выступали как завуалированная форма колониальной зависимости, в которой метрополия осуществляла внешнеполитические и оборонные функции при сохранении доколониальных форм правления во внутренней организации зависимого государственного образования². Однако корни режима протектората находятся гораздо глубже. Аналогичные политико-правовые связи можно найти в неравноправных договорах Римской республики и империи над зависимыми от них государствами и племенами³, а также между древнегреческими полисами и их колониями⁴.

Неравноправные союзно-договорные отношения во всех этих случаях можно именовать протекторатом, так как формально зависимые государственные образования сохраняют юридическую возможность восстановления своей полной независимости и самостоятельности. На практике же договорной характер протектората все время эволюционирует в направлении отношений одностороннего открытого властвования и подчинения, ликвидации фактического и юридического суверенитета зависимых стран.

¹ См.: Гачек Ю. Общее государственное право. Ч. III. Право современного государственного соединения. Рига: Наука и жизнь, 1914. С. 19.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 263–264.

³ См.: Гроций Г. О праве войны и мира. М.: Ладомир, 1994. С. 144–148; Момзен Т. История Рима. СПб.: Наука, 2005. Т. 1. С. 275–283; Покровский И. А. История римского права. Мн.: Хорвей, 2002. С. 67–70.

⁴ См.: Гроций Г. О праве войны и мира. С. 145.

В настоящее время формально-юридически протекторат осуществляется: Индией – в отношении Бутана, Новой Зеландией – в отношении Западного Самоа, Францией и Испанией – в отношении Андорры, США – по отношению к Пуэрто-Рико. Фактически же отношения подобного рода посредством заключения многосторонних и двусторонних договоров имеют место между крупнейшими мировыми и региональными державами и государствами-сателлитами, формально признаваемыми независимыми, но практически включенными в орбиту их политического влияния.

Политическая история и современность дают примеры и других правовых форм межгосударственных объединений, которые могут оказать достаточно сильное влияние на правовое положение входивших в них государств и государственных образований, территориальную организацию их публичной власти и управления. К ним, как правило, относятся следующие формы.

Содружество – гораздо более аморфное, чем конфедерация, объединение формально суверенных государств, характеризующихся определенной степенью политической, экономической, конфессиональной либо культурно-лингвистической связанности или однородности. Объединяющие их признаки могут касаться, во-первых, экономики (одинаковая форма собственности, интеграция хозяйственных связей, единая денежная единица и д. р.), во-вторых, права (уголовного, гражданского, процессуальных норм, сходство в правовом статусе личности), в-третьих, языка (иногда языковое единство имеет лингвистический характер, например у славянских стран СНГ), иногда же единство обуславливается его привнесением в результате колониального господства, как, например, у стран Британского Содружества наций), в-четвертых, культуры (иногда культурная общность имеет единое происхождение, иногда достигается путем взаимообогащения или даже привнесения и ассимиляции иных, чужеродных элементов), в-пятых, религии (но не всегда). В основе образования содружества, как и при конфедерации, находится межгосударственный договор. Отношения между членами содружества могут также регулироваться уставом, декларациями и иными юридическими актами. Они определяют цели и принципы формирования содружества, полномочия его органов и одновременно сохраняют за государствами-членами суверенитет и качества субъектов международного права.

В пример можно привести: Содружество наций (в 1931–1946 гг. – Британское Содружество наций), кратко именуемое просто Содружество, – добровольное объединение государств (всего их 54, 15 из которых так называемые Королевства Содружества, где главой государства признается британский монарх, представленный генерал-губернатором), в которое вместе с Великобританией входят почти все бывшие доминионы, колонии и протектораты Британской империи; Содружество португальязычных стран (СПС) – международная организация, созданная 17 июля 1996 г. и объединяющая страны, в которых португальский язык является официальным государственным языком, – Португалия и ее бывшие колонии – Ангола, Бразилия, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Мозамбик, Сан-Томе и Принсипи; СНГ (Содружество Независимых Государств) – международная организация, призванная регулировать отношения сотрудничества между государствами, ранее входившими в состав СССР, – Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Узбекистана, Украины и Грузии. Однако Грузия в 2009 г. вышла из состава СНГ, а статус Украины в этой организации на настоящее время является неопределенным. Туркменистан с 2005 г. участвует в Содружестве в качестве «ассоциированного члена».

Если внимательно посмотреть на цели и задачи указанных организаций, систему их надгосударственных органов и статус последних, то можно заметить, что содружества на самом деле мало чем отличаются от конфедераций. Так, Содружество наций до сих пор очень напоминает гегемоническую конфедерацию, где продолжает сохраняться экономическое, культурное и даже языковое доминирование Великобритании, а в политической жизни широкое распространение получила Вестминстерская модель правления¹ (по названию Вестминстерского дворца, в котором проходят заседания парламента Великобритании). Если допустить, что рано или поздно произойдет какая-либо форма политической реинтеграции республик бывшего СССР, СНГ и Евразийский экономический союз (ЕАЭС) будут приводить в качестве конфедераций, успешно выполнивших свою миссию преобразования конфедераций в федерацию или иную форму единой государственности.

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 59–60.

Уния выступает как образование квазиконфедеративного союза или квазисоюзного государства из двух или более монархических государств под властью одного монарха. Различают персональную (личную) унию – в этом случае образуется объединение конфедеративного типа, и реальную (органическую) унию, результатом которой становится создание нового суверенного государства.

Персональная (личная) уния устанавливается в результате пресечения монархических династий при определенном порядке престолонаследия: когда одно и то же лицо становится одновременно наследником двух монархов в различных государствах, в которых условия и порядок престолонаследия различны; заключения династических браков; выборов монарха представительными либо иными коллегиальными органами. К их числу относятся: Кревская уния Польши и Литвы (1385 г.), Кальмарская уния Дании, Норвегии и Швеции (1397–1523 гг.), уния Польши и Саксонии (1697–1763 гг.), уния Англии и Ганновера (1714–1837 гг.). Персональная уния представляет собой достаточно рыхлое политическое образование. Входящие в нее страны сохраняют практически полную самостоятельность, широкую автономию государственно-правовых институтов, выступают на международной арене как вполне суверенные образования, а власть общего монарха часто остается номинальной.

Реальная (органическая) уния приводит к образованию нового единого государства, имеющего общие органы верховной власти и выступающего субъектом международного права. К ним относятся: польско-литовская Люблинская уния (1569 г.), приведшая к созданию Речи Посполитой, Утрехтская уния семи северных земель Нидерландов (1579 г.), уния Британии и Ирландии (1801 г.), шведско-норвежская уния (1814–1905 гг.), уния Австрии с Венгрией (1867–1918 гг.) и др. В рамках реальной унии между государствами, вошедшими в ее состав, как правило, возникали неравноправные отношения, основывавшиеся на подчинении политико-правовых институтов одного государства другому: литовских – польским в Речи Посполитой, венгерских – австрийским в Австро-Венгрии и т. д.¹

¹ См.: Соловьев Э. Г. Уния // Федерализм: энциклопедия. С. 549.

Фузия – временная переходная форма, представляющая собой слияние в одно государство двух или нескольких государств, населенных одной нацией (этносом), которые ранее составляли единое государство или государственное образование. Например, объединение ФРГ и ГДР в 1990 г., воссоединение Южного и Северного Вьетнама в 1976 г. или Южного и Северного Йемена в 1990 г. От фузии следует отличать **инкорпорацию** – поглощение одних государств другими, например аншлюс (включение) Австрии в состав Германии, состоявшийся 12–13 марта 1938 г.; присоединение Эстонии, Латвии, и Литвы к СССР в 1940 г. и др.

Вхождение государств в различные международные сообщества и союзы, включение их в состав уний, фузий или поглощение их другими государствами существенно меняет их фактический и (или) юридический статус. Одни из них, доминирующие в различного рода межгосударственных либо государственных объединениях, приобретают статус империй, государств-протекторов, становясь фактически государствами-сюзеренами (верховными покровителями), по отношению к ряду других государств, которым они оказывают покровительство и защиту. Другие субъекты таких объединений становятся колониями, вассалами, доминионами, ассоциированными членами.

Колония (лат. colōnia – поселение) в указанном выше смысле – это страна или территория, лишенная самостоятельности и находящаяся под властью иностранного государства (метрополии), управляемая на основе особого режима. Власть и управление в колонии обычно возлагается на колониальную администрацию, включающую в себя назначенных из метрополии губернатора и административный совет. В ряде случаев учреждается коллегиальное собрание, имеющее некоторые нормотворческие полномочия, с включением в него представителей туземной элиты. Колонии могут обладать некоторой долей административной или даже квазиполитической автономии, степень которой определяется в каждом конкретном случае метрополией. Обычно значительной самостоятельностью обладают колониальные владения, населенные выходцами из метрополии («переселенческие колонии»): в период античности – финикийские, греческие, римские колонии; в Новое время – колонии Великобритании, населенные выходцами с Британских островов, – Североамериканские штаты, Канада, Австралия и др.

Вассалитет (лат. *vassus* – слуга) – в указанном смысле *форма юридической и (или) фактической зависимости несuverенных государств и государственных образований от региональных либо мировых держав (империй)*. Иногда так называют статус протектируемого государства по отношению к государству-протектору. Вассальное государство зависит от своего сюзерена в первую очередь во внешнеполитических делах, обязуясь оказывать ему военную и иную помощь, не вступать в международные договоры, нести фискальные и иные повинности. Примерами вассальных государств служат: вассалы Османской империи – Молдавия, Валахия, Сербия, Болгария, Египет и некоторые другие страны (XVI – начало XX в.); вассалы Российской империи – Бухарский эмират, Хивинское и Кокандское ханства (вторая половина XIX в.); вассалом Китая была Корея (XVII – конец XIX в.); многие княжества Индии и Индонезии по отношению к Великобритании и Голландии. В настоящее время своего рода вассальными государствами признаются Андорра, находящаяся под протекторатом Франции и Испании; княжество Монако, имеющее французское покровительство¹. Фактически же отношения сюзеренитета-вассалитета уже давно сложились у США с их партнерами по блоку НАТО, странами Балтии и современной Украиной после Евромайдана 2014 г.; у Российской Федерации с Абхазией и Южной Осетией. Примеры можно продолжить.

Доминион (англ. *dominion* – владение) – *самоуправляющиеся колониальные территории Британской империи, впоследствии ставшие (с 1931 г.) формально суверенными государствами в составе Содружества наций, но признающие в качестве главы своего государства английского короля, представленного в доминионе генерал-губернатором*. Прежде всего к ним относятся так называемые «переселенческие колонии»: Канада (с 1867 г.), Австралийский Союз (с 1901 г.), Новая Зеландия (с 1907 г.), Ньюфаундленд (с 1917 г.), Южно-Африканский Союз (с 1926 г.), Ирландское свободное государство (с 1921 г.), Цейлон (1948–1972).

Сателлит (от лат. *satelles, satellitis* – спутник, сообщник) – *формально независимое государство, являющееся военно-политическим союзником другого государства, находящееся под его политическим*

¹ См.: Яшлавский А. Я. Вассалитет // Федерализм: энциклопедия. С. 86.

и экономическим влиянием и пользующееся его протекционизмом на международной арене. В советской историографии термин применялся к государствам, воевавшим во Второй мировой войне на стороне Германии и в целом Антикоминтерновского пакта (Венгрия, Румыния, Болгария, Словакия, Финляндия, Хорватия, Таиланд). В западной геополитической школе термин «государство-сателлит» применяется, как правило, ко всем без исключения государствам-союзникам СССР по организации Варшавского договора (Польша, Болгария, Албания в 1944–1960 гг., Румыния, Чехословакия, ГДР, Венгрия), Кубе, Северной Корее, Северному Вьетнаму и прочим странам, бывшим в той или иной степени подконтрольными Советскому Союзу. Симметрично план Маршалла, подразумевавший помощь США в послевоенном восстановлении Западной Европы в обмен на антикоммунистическую и проамериканскую политику, выстроил систему государств, оказавшихся политически, экономически и в военном отношении под американским влиянием в составе НАТО: Великобритания, Греция, Дания, Исландия, Испания (с 1982 г.), Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Франция (выходила из военных структур НАТО в 1966–2009 гг.), ФРГ, Турция. Аналогичные структуры, закреплявшие американское влияние, создавались в других регионах: СЕАТО в Юго-Восточной Азии, СЕНТО на Ближнем Востоке, АНЗЮС в Океании. Отдельные договоры закрепляли американское влияние в Японии, Южной Корее и на Тайване. Иногда в отношении государств, попадавших под военно-политическое влияние США (Южная Корея, Южный Вьетнам до его объединения с Северным, Тайвань, дореволюционные Куба и Иран,), применяется более политкорректный термин «государство-клиент» (англ. client-state)¹. В недавнем прошлом и в настоящее время некоторые аналитики высказывали опасения, что военные и дипломатические действия США на Ближнем Востоке могут привести либо уже привели к увеличению количества сателлитов США в этом регионе. Очень часто к сателлитам Соединенных Штатов относят страны Европейского Союза. Термин применялся при характеристике отношений между Сирией и Ливаном, до начала

¹ См.: URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 17.08.2020); Яшлавский А. Я. Сателлит // Федерализм: энциклопедия. С. 458.

гражданской войны в Сирии, когда первое государство активно вмешивалось во внутреннюю политику второго. Королевства Лесото и Свазиленд также до недавнего времени характеризовались как сателлиты ЮАР. Республику Беларусь иногда называют сателлитом Российской Федерации¹.

Ассоциированное государство (свободно ассоциированное государство) – вид протектората, представляющий собой переходную форму внешней зависимости подчиненной территории, которая находится между статусом колонии и статусом формально суверенного государства. Статус ассоциированного членства с государством-сувереном предполагает практически полное внутреннее самоуправление, определенную самостоятельность во внешнеполитических делах и возможность разрыва существующих «ассоциированных» отношений при специально определенных условиях. То есть ассоциированное государство имеет большее международное присутствие, чем государство-вассал, но все же является хотя и не полной, но составной частью государства-протектора, которому он передает часть своего суверенитета, в том числе и территориального, чаще всего полномочия по обеспечению обороны и безопасности, осуществлению внешнеполитических связей, организации денежного обращения и др. Например, Княжество Монако связано особыми соглашениями с Францией (ст. 1 Конституции Монако²) и в соответствии с ними осуществляет свой суверенитет «в согласии» с французскими интересами в области политики, экономики, безопасности и обороны³.

Большинство существующих в настоящее время ассоциированных государств появилось начиная с 1952 г. в результате антиколониальной борьбы и самоопределения политически зависимых территорий под эгидой ООН. Некоторые из них являются ее членами. На современной политической карте мира находятся четырнадцать ассоциированных государств и территорий. Примерами первых являются: Пуэрто-Рико, Республика Маршалловы Острова, Федератив-

¹ URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Конституция Княжества Монако // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 591.

³ См.: Монако. URL: <https://dic.academic.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

ные Штаты Микронезии, Палау, Ниуэ, Содружество Северных Марианских Островов, находящиеся в ассоциации с США; Сент-Люсия – с Великобританией. Примеры вторых – Ниуэ и Острова Кука, которые находятся в ассоциации с Новой Зеландией¹. Особое место среди ассоциированных государств занимают Ватикан (ассоциирован с Италией с 1929 г.) и Монако (ассоциировано с Францией и находится и под ее протекторатом с 1861 г.), чей статус не связан с бывшим колониальным прошлым.

При рассмотрении структуры различного рода неравноправных международно-правовых объединений и особенностей статуса их членов примечательным выглядит тот факт, что доминирующее положение в них занимают великие региональные и мировые державы, имеющие формальный статус или политико-правовые признаки империй, представляющие собой и в настоящий период, по терминологии С. Н. Бабурина, «дремлющие», «скрытые», «раскрывающиеся», «формирующиеся» либо «угасающие», «обороняющиеся»² империи.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какими характерными политико-правовыми признаками обладает конфедерация?
2. В чем проявляется государственно-правовой характер конфедерации?
3. Каковы особенности суверенного статуса государств-участников конфедерации?
4. Какая конфедерация называется гегемонической?
5. Каково правовое положение органов публичной власти конфедерации?
6. В чем заключается юридическая и фактическая сущность протектората как союза государств?

¹ См.: Шайхутдинова Г. Р. Суверенитет и ассоциированная государственность. URL: <https://docplayer.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

² Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671–672.

7. Назовите ключевые признаки Содружества как неравноправного союза государств. Может ли оно носить гегемонический характер?

8. В чем заключается государственно-правовой характер унии, фузии и инкорпорации? Что между ними общего и в чем отличия?

9. Определите особенности статуса зависимых членов в неравноправных международно-правовых союзах.

10. Определите разницу в правовом положении колоний, государств-вассалов и сателлитов, доминионов и ассоциированных государств. Чем они отличаются от автономий и субъектов федерации?

ГЛАВА V. ИМПЕРИЯ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

§ 1. Актуальность имперской проблематики для современной политико-правовой науки¹

Основными формами политико-территориального единства государств на протяжении всей истории человечества являлись империя, унитарное государство и федерация. Между тем в современной правовой науке обычно выделяют лишь две последние, иногда присоединяя к ним конфедерацию. Проблематика имперской государственности не находит необходимого освещения в отечественной юриспруденции. Имперский универсализм почему-то считается опасной принадлежностью прошлого. Часто молчаливо предполагается, что империя есть часть домодерного мира, на смену которому приходит национальное государство как принципиально иная форма политической организации общества. Поэтому империя, в отличие от других типов государства, «не имела ни своего Гегеля, ни своих легистов, ни своих профессоров права»². Лишь в последнее время ряд отечественных правоведов сделали попытку в позитивном ключе оценить концептуальные характеристики имперской государственной организации³.

Одной из основных причин такого положения является определенный застой в отечественной теории государства, которая сформировалась под сильнейшим воздействием западноевропейской

¹ В основу текста положен одноименный параграф в работе: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 278–282.

² Von Hagen M. Writing the History of Russia as Empire: The Perspective of Federalism // Казань, Москва, Петербург: Российская империя взглядом из разных углов: сб. ст. / ред. Б. Гаспаров [и др.]. М.: Объед. гуманитар. изд-во, 1997. С. 393.

³ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 115–125, 511–539, 595–602, 699–674; Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 262–293; Его же. Империя как форма государства: понятие и признаки // Вестник ВолГУ. Серия 5. Юриспруденция. 2012. № 2 (17). С. 17–28; Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. М.: Норма, 2007. С. 15–60.

юридической идеологии (в ее либеральной и марксистской версиях), что привело к неоправданному сужению самого понятия государства и фактическому отрицанию некоторых его форм. Типичным примером в этом контексте является почти полное игнорирование российскими теоретиками концепта империи как особой самостоятельной формы государства. Практически ни в одном из учебников по теории государства и права для студентов-первокурсников или по проблемам теории государства и права для учащихся выпускных курсов, допущенных Министерством образования и науки РФ для обучения студентов по специальности «Юриспруденция», нет не то что главы или параграфа, но даже самого упоминания об имперской государственности¹.

Между тем тезис, что империи существовали всегда², не является таким уж большим преувеличением. Уже самые ранние протогосударственные образования содержали в себе тенденции к формированию имперской формы организации. Объясняется это тем, что любое архаическое общество с аграрным типом экономики могло нормально развиваться только экстенсивным путем через захват или приращение пространства, сырья и рабочей силы³.

Потестарные (протогосударственные) образования представляли собой насильственные или (и) добровольные объединения нескольких общин (их поселений или групп) вокруг одного крупного центра, соподчиняясь в иерархию в зависимости от близости к центральной власти (вождю или монарху), имея, как минимум, три территориальных уровня власти. Первый, представляющий государственный центр, являл собой полностью самостоятельную властную институцию, оторвавшуюся от родов, кланов, общин, и был занят самодовлеющей властно-организационной (политической) деятельностью. Второй – включал в себя администрацию областей, которые возглавлялись главами подчиненных родов и общин, во многом воспроизводя общегосударственные функции на этом уровне,

¹ Едва ли не единственным исключением является: Теория государства и права: учебник / отв. ред. Н. И. Грачев. Волгоград: Волгогр. гуманитар. ин-ут; М.: ИКД «Зерцало-М», 2018. С. 190–198.

² См.: Ванюков Д. А., Кузнецов И. И., Самсонов Д. В. Имперские проекты. М.: Книжный клуб «Книгобек», 2010. С. 3.

³ См.: Тойнби А. Дж. Постигание истории. М.: Прогресс, 1991. С. 49, 56, 58, 65.

но обладая определенной степенью автономии от центра, включая военную и религиозную. Третий – общинная администрация – был неразделим с традиционным общинным самоуправлением и осуществлял решения вышестоящих звеньев власти и управления¹. В таком государственном строении присутствуют и сочетаются элементы унитаризма, федерализма и местного самоуправления, что во многом было вызвано неразвитостью экономической жизни, информационных и транспортных коммуникаций.

Это каким-то образом объясняет, почему первые государства, оставившие значительный след в истории, возникали, по меркам своего времени, именно как империи. С развитием и усложнением этно-территориальной системы государства происходит разделение властвующего центра и периферии, что и ведет к возникновению имперских принципов организации.

Хеттское царство (XIV–XIII вв. до н.э.), являющееся соперником Египетского царства; сам Древний Египет с момента объединения Нижнего и Верхнего течения дельты Нила (Севера и Юга) около 3 000 г. до н. э. фараоном Миной; Ассирийская империя, просуществовавшая около 1 000 лет с XVII в. до н. э. до ее уничтожения около 609 г. до н. э. Мидией и Вавилонией, считающаяся многими учеными первой настоящей империей в истории человечества; само Вавилонское царство первой династии, названной по имени царя Хаммурапи, объединившего всю территорию Междуречья (XVIII–XVI вв. до н. э.); Нововавилонское царство (626–539 гг. до н. э.) и пришедшая ему на смену империя Ахеменидов, она же Первая Персидская империя (VI–IV вв. до н. э.); империи Цинь (221–207 гг. до н. э.) и Хань (202 г. до н. э. – 220 год н. э.) в древнем Китае; империя Маурьев (322–187 гг. до н. э.) в Индии; держава Александра Македонского (последняя треть IV в. до н. э.), просуществовавшая недолго, но охватившая наиболее развитую часть тогдашнего мира и оставившая после себя глубокий след в мировом культурном и политическом наследии; Римская (середина I в. до н. э. – 476 г.) и Византийская (395–1453 гг.) империи; Арабский халифат (VII–X вв.); Империя Карла Великого (последняя четверть VII в. – 843 гг.);

¹ См.: Васильев Л. С. Проблемы генезиса китайского государства. С. 24–29; Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 1. С. 32–35.

Священная Римская империя, с 1512 г. Священная Римская империя германской нации (962–1806 гг.); Монгольская империя Чингизхана и его наследников (1206–1269 гг.); империя инков (XI–XVI вв., включала в себя полностью территории нынешних Перу, Боливии и Эквадора, частично Чили, Аргентины и Колумбии); империя ацтеков в Америке (XIV–XVI вв.); Османская империя (1299–1923 гг.) – вот далеко не полный перечень наиболее известных государств древности и средневековья, оставивших выдающийся след в мировой истории.

В Новое время великими колониальными империями были: Испания с конца XV столетия и, в случае с африканскими владениями, практически до конца XX в.; Португалия, оказавшаяся самой длительной из европейских колониальных империй, просуществовав с начала XV по конец XX в.; Нидерланды, включавшие множество территорий в различных частях мира, самыми важными из которых были владения в Индонезии и Карибском бассейне (с начала XVII в. и по 70-е гг. XX в.); Великобритания (Британская империя), существующая в этом качестве предположительно с 1583 г. и фактически по настоящее время в форме Содружества наций, считающаяся самым крупным из когда-либо существовавших государств за всю историю человечества с колониями на всех обитаемых континентах (хотя по размерам территории это звание оспаривается Монгольской империей); Франция (Французская колониальная империя) как совокупность колониальных владений в период между 1534 и 1980 гг., хотя официально такое названное Французское государство носило только в периоды 1804–1815 и 1852–1870 гг. Претендовали на эту роль во второй половине XIX – первой половине XX вв. Германия и Италия.

Уже отсюда становится ясно, что империя есть в первую очередь определенная государственная организация, которая реализует все те же самые функции, что и любая другая государственная форма, только, в отличие от большинства из них, делает это на полинациональном и поликультурном демографическом и географическом материале¹.

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 94.

Процессы образования национальных государств в Новое время не только не устраняли имперскую организацию как таковую, как утверждают многие либеральные государствоведы, но и в значительной степени опирались на нее¹. Во-первых, многие современные нации сами вызревали в ядре империй, строились на их основе, одновременно подавляя периферийные проекты национального строительства (Испания, Франция, Великобритания, в значительной степени Германия и в какой-то степени Италия). Причем процесс консолидации национальных государств в Западной Европе (XV–XIX вв.) одновременно сопутствовал рождению колониальных империй². Во-вторых, часть национальных государств появилась не только в результате борьбы со своими империями, использовали в этой борьбе и имперские державы, находящиеся в конфронтации с ними, опираясь на их помощь (Венгрия, Румыния, Болгария, Греция, Чехословакия, Польша). В первой половине XX в. нации-государства, возникшие на обломках империй в Восточной и Юго-Восточной Европе, пытались заполнить политический вакуум, вызванный разрушившимися структурами Османской, Австро-Венгерской и отчасти Российской и Германской империй. В-третьих, имперские формы организации и взаимоотношений со своими партнерами, союзниками и сателлитами использовали на протяжении XX в. США, СССР, национал-социалистическая Германия, милитаристская Япония и фашистская Италия. При этом, в отличие от германского Третьего Рейха или Японии, Советский Союз не называл себя империей, но являлся «самым выразительным примером гигантской континентальной империи»³, интегрирующей «различные континентальные территории, евразийские этносы и культуры»⁴. Отсюда

¹ См.: Миллер А. И. Империя и современный мир – некоторые парадоксы и заблуждения // Политическая наука: Современные империи: сб. науч. тр. / ред. и сост. А. И. Миллер. М.: ИНИОН РАН, 2004. С. 4–11.

² См.: Малинова О. Ю. Тема империи в современных российских политических дискурсах // Наследие империй и будущее России / под ред. А. И. Миллера. М.: Фонд «Либеральная миссия»: Нов. литератур. обозрение, 2008. С. 86.

³ Дугин А. Г. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. М.: АРКТОГЕЯ-ЦЕНТР, 1999. С. 613.

⁴ Каспэ С. И. Империя и модернизация. Общая модель и российская специфика. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2001. С. 186–187.

вытекает, что можно не называться империей, но быть таковой по факту, в соответствии с имеющимися в наличии государственно-правовыми признаками, и наоборот. Впрочем, это относится к любым государственным формам – монархиям, республикам, унитарным государствам и федерациям. Например, официально Британия стала называться империей только в 70-е гг. XIX в., когда королева Соединенного королевства Великобритании и Ирландии Виктория короновалась как императрица Индии, что должно было демонстрировать величие и мощь британской цивилизации. Но по своим фактическим политико-правовым признакам она начинает становиться империей в 1550–1560-х гг., когда Англия начала проводить политическую и экономическую колонизацию Ирландии и вести активную политику по приобретению собственных колоний на американском континенте и ослаблению других колониальных империй, прежде всего Испании¹.

Что касается США, то они с самого момента образования идентифицировали себя не только как республика и федерация, но и как империя. Уже один из отцов-основателей США А. Гамильтон пишет в эссе о Соединенных Штатах как «во многих отношениях самой интересной в мире империи»². А чуть позднее первый президент США Дж. Вашингтон говорит о них как о «восходящей империи»³. С момента создания имперский принцип не противопоставлялся в США «бессмысленно и твердолобо» ни демократическому, ни республиканскому, ни федеративному, ни государственно-национальному началам, а напротив, прагматично связывался с ними поисками взаимосогласуемой рациональности⁴. После победы в «холодной войне» и распада СССР США еще в большей степени демонстрируют идеологическое мышление и политическое поведение в духе классической империи. Они проводят гегемонистскую, принуждающую политику с использованием вооруженных сил на всех материках и океанах, контролируют космическое пространство,

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 46–48.

² Федералист ... С. 29.

³ Цит. по: Шлезингер А. мл. Циклы американской истории. М.: Прогресс, 1992. С. 201.

⁴ См.: Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. М.: РОССПЭН, 1997. С. 239.

предъявляют себя в международных отношениях как лидера и оплот мирового порядка, гарант сохранения демократии и соблюдения прав человека во всех странах и как на подчиненные себе смотрят на международные организации, чьи штаб-квартиры в подавляющем большинстве находятся на территории США.

О возрождении имперских традиций в новых условиях свидетельствуют тенденции развития политико-территориального устройства в современном мире в условиях его нарастающей глобализации и связанные с ней попытки создания однополярного мира на основе экономического, финансового, информационного, военного и геостратегического господства США, проекты образования мирового государства и мирового правительства¹, а также глобального правления без создания такого правительства на основе деятельности сетевых структур². В указанном направлении движется в последние десятилетия и развитие Европейского Союза. В его нынешнем устройстве многие авторы в конце XX – середине нулевых годов XXI вв. находили черты формирующейся империи, которая имеет своим истоком древние традиции Западной Римской Империи и Священной Римской Империи германской нации. В связи с этим многие аспекты «европейской идеи» и сами процессы «объединения Европы» рассматривались в качестве «ностальгии по империи», а массовый отказ национальных государств в процессе европейской интеграции от многих важнейших атрибутов суверенности квалифицировался как «имперский ренессанс»³.

В настоящее время имперские формы контроля пытаются использовать для стабилизации положения в тех обществах, где нации-государства по существу так и (или еще) «не состоялись» или оказались в кризисе. В данном аспекте прежде всего следует указать на Польшу и Турцию. В руководящих кругах первой мечтают о восстановлении Речи Посполитой от Черного до Балтийского моря (*od morza do morza*) и активно обсуждают проект «Междуморья» –

¹ См.: Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. С. 45–60.

² См.: Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. М.: Прогресс-Традиция: Территория будущего, 2007; Хардт М., Негри А. Империя. М.: Праксис, 2004.

³ Каспэ С. И. Империя и модернизация. С. 205–206.

гипотетического надгосударственного объединения из собственно Польши, а также Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии, Эстонии, Молдавии, Венгрии, Румынии, Югославии, Чехии, Словакии и, возможно, даже Финляндии, при руководящей роли Польской республики¹. В Турции начиная с 90-х гг. XX в. руководители этой страны, возродив пантюркизм в его радикальных формах, грезят о воссоздании нового «великого Турана», включающего в себя все тюркоязычные народы, в т. ч. российского Северного Кавказа, – балкарцев, карачаевцев, кумыков, ногайцев, а также татар, башкир и др.² Вновь победивший на президентских выборах в Турции в июне 2018 г. Р. Эрдоган внес на рассмотрение в парламент свой первый после избрания законопроект о переименовании Турции в Османскую империю, а должности президента – в султана. Согласно тексту проекта турецкий лидер должен будет пожизненно носить титул «Великий халиф и Султан Османской империи»³. В последние десятилетия идет бурное социально-экономическое развитие Китая, который финансирует множество проектов по всему миру, даже в Латинской Америке. КНР все активнее сотрудничает с Пакистаном, связи с которым формировались еще со времен «холодной войны», на фоне противостояния общему противнику – Индии. Китайские компании активны в Центральной Азии, постепенно «подминают» постсоветские республики – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, а также Монголию. Имперская тень Китая все в большей степени падает на всю Юго-Восточную Азию, большинство государств которой постепенно превращаются в протектораты и сателлиты КНР. Мечты о восстановлении былого имперского величия будоражат общественное сознание Японии и Ирана. Проект воссоздания нового Арабского Халифата существует у правящей

¹ См.: Ионин Л. Г. Апдейт консерватизма. М.: Издат. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. С. 141–143; В Польше хотят возродить Речь Посполитую. URL: <https://eadaily.com> (дата обращения: 06.08.2020).

² См.: Ханалиев Н. У. Приоритеты национальной безопасности России на большом Ближнем Востоке // Власть. 2017. № 9. С. 149.

³ Эрдоган объявил о переименовании Турции в Османскую империю, а должности президента в султана. URL: <https://panorama.pub> (дата обращения: 06.08.2020).

в Саудовской Аравии семьи Саудитов¹. Поэтому можно констатировать, что империи и имперскость никуда не уходили и не уходят, они лишь меняют свои роли, формы, а иногда и акторов.

Таким образом, империя представляет собой одну из наиболее древних и наиболее устойчивых форм государственной организации, идеи и традиции которой не умерли и в XXI в. На рубеже тысячелетий, как считают некоторые исследователи, она вновь «обретает плоть». Вместе с глобализацией экономических и культурных обменов, глобальным рынком и глобальным кругооборотом производства возникает и новый глобальный порядок, для понимания которого лучше всего подходит понятие империи². Одновременно еще в середине XX в. крупнейшие колониальные державы – Англия, Франция и в первую очередь США – заложили фундамент нового империализма (неоимпериализма), при котором консолидирующую роль выполняет не культурное доминирование, преимущество военной силы и прямой политико-административный диктат, а финансово-экономическое превосходство. О возрождении имперской организации в новых условиях свидетельствуют и тенденции развития государственного устройства в современном мире.

Особую актуальность концепт империи имеет для современного Российского государства и отечественной политико-правовой науки.

Во-первых, потому что мировое государство и мировое правительство жестко элиминируют все национальное, в том числе и государственность. Идея однополярной глобализации основывается на приравнивании западных, особенно североамериканских ценностей, западной истории и культуры к универсальному закону бытия, попытке искусственно организовать новый мировой порядок на приоритете этих локальных исторически конкретных ценностей как всеобщих и универсальных. «Тем самым имплицитно утверждается, что ценности всех остальных народов и культур являются несовершенными, недоразвитыми, подлежащими модернизации и стандартизации по „западному образцу“. Однополярная глобализация тем самым есть не что иное, как всемирная „развернутая модель“ западно-

¹ См.: Борьба империй. Попытки современных держав поделить мир. URL: <https://topwar.ru> (дата обращения: 03.08.2020).

² См.: Хардт М., Негри А. Империя. С. 12.

европейского, а точнее, англосаксонского этноцентризма, т. е. чистейшее проявление расистской идеологии»¹.

Во-вторых, потому что вся русская история есть диалектический спор с Западом и западной культурой, борьба за отстаивание своей (подчас схватываемой лишь интуитивно) русской истины, своей мессианской идеи, своей версии «конца истории», как бы идеологически и политически это не выражалось – через московское православие, Санкт-Петербургскую светскую империю или коммунистический СССР. И сейчас, когда Запад начинает новый этап цивилизационного наступления, как никогда ясно, что России необходимо найти иной, свой, альтернативный западному путь, сохраняя тем самым себя и спасая другие народы и цивилизации от поглощения глобальной империей².

В-третьих, Россия практически изначально, с момента объединения славянских и финно-угорских племен, была потенциально имперским государством. Фактически уже с XVI в. Русское государство начинает превращаться в империю, хотя формально было провозглашено ею только в 1721 г. И на протяжении всей последующей истории русский народ шел по пути политической и пространственной интеграции, имперостроительства и континентальной цивилизационной экспансии. Неслучайно британский ученый и политик Дж. Макиндер считал Россию главной сухопутной державой современности, которая наследует геополитическую миссию Рима, империям Александра Македонского и Чингиз-хана. Он называл ее «географической осью истории» и полагал, что она не может не осуществлять своего геополитического предназначения независимо от различных и сугубо преходящих факторов³.

Россия дважды в XX в. переживала полномасштабные крушения своей государственности. И оба раза ее восстановление осуществлялось путем возрождения, пусть и в превращенных формах, прежних имперских установок, методов и механизмов – иной альтернативы просто не было. Менялись идеологии, термины, внешний

¹ Дугин А. Г. Четвертый путь. Введение в Четвертую Политическую Теорию. М.: Академ. проект, 2014. С. 53.

² Там же. С. 9–40.

³ См.: Макиндер Х. Дж. Географическая ось истории // Классики геополитики XX века. М.: АСТ, 2003. С. 7–30.

облик, политико-правовая оболочка Российского государства, но суть в конечном итоге осталась прежней, имперской. Именно поэтому в настоящее время Россия вновь находится под прицелом США и их союзников, не терпящих конкуренции и претендующих на статус единственной сверхдержавы.

Особенности типа и формы российского государства на всех этапах его существования и развития, а также процессы трансформации современной государственности осмысливаются отечественной политико-правовой наукой далеко не в должной степени. Совершенно неудовлетворительно дело обстоит с выявлением закономерностей и тенденций развития именно современного российского государства. В отечественной теории государства и права произошел определенный застой, причиной которого является ее несамостоятельность, следование в фарватере западноевропейской юридической идеологии, в последние десятилетия в основном в ее либеральной версии, что привело к неоправданному сужению самого понятия государства, фактическому отрицанию некоторых его форм, типичным примером чего является почти полное игнорирование российскими правоведами концепта империи как особой самостоятельной и актуальной формы государства. Имперский универсализм по-прежнему часто считается опасной принадлежностью прошлого, а империя рассматривается как форма государственности домодерного мира, на смену которому окончательно и бесповоротно пришло национальное государство. Между тем тенденции развития мировой политической системы свидетельствуют об обратном.

Процессы нарастающей экономической и информационной глобализации, которые носят все более объективный характер в связи с необходимостью перехода к шестому технологическому укладу, разрушают суверенную национальную государственность. Возрастающая неспособность современных государств к решению глобальных и макрорегиональных проблем и, как следствие, ослабление и утрата ими суверенитета ведет к всеобщей трансформации государственности в современном мире, видимыми признаками которой являются реновация имперских моделей политико-территориального устройства и возникновение нового вида имперского суверенитета. Исследование их природы и тенденций развития является крайне актуальным в первую очередь для понимания современного состояния и перспектив развития российского госу-

дарства. Россия по настоящее время сохранила многие характерные элементы и черты имперской специфики и в последние годы все в большей степени продолжает восстанавливать их в своей внутренней организации и во внешней политике. Поэтому необходимо научное признание имперского характера российского государства и освобождение понятия империи от негативного употребления. Империя есть только лишь одна из сложносоставных форм государственного устройства, имеющая свои особенности, достоинства и недостатки. При этом, как показывает исторический опыт, развитие человеческой цивилизации и государственности в мире на определенных этапах подводит отдельные страны и народы к необходимости создания имперских форм государственности. Империи образуются объективно исторически, а не по чьей-либо злой или доброй воле. Их строительство – вполне закономерный путь становления и развития великих держав. Это в полной мере относится и к России. Само ее существование в качестве суверенного государства уже предполагает имплантацию целого ряда имперских форм и методов в организацию ее государственного устройства. Россия представляет собой сложный многослойный объективно асимметричный этнополитический симбиоз. Она обладает огромной территорией, которая выступает одной из ключевых доминант политической и правовой культуры и ментальности ее населения. Характерной чертой организации власти и управления современной России является определенная преемственность по отношению к прежним, имперским, в том числе и советским организационным структурам. Существует и естественное пространство для расширения сферы политического влияния России – республики бывшего Советского Союза и целый ряд стран бывшего социалистического содружества. При целенаправленном формировании интеграционных процессов на этих территориях в полной мере могут быть задействованы принципы федерализма, конфедерализма, протектората, международно-правовые формы союзов и содружеств.

Легко предвидеть все возможные по этому поводу возражения: наше очень нестабильное экономическое положение, неэффективность государственного аппарата, засилье антинационального капитала и т. д. Но необходимо помнить, что исторический разворот на геополитическое расширение происходил в России в момент наибольшего сжатия – когда вермахт стоял под Москвой, Великая

армия Наполеона – в самой Москве, как польские жолнеры в 1612 г. Парадоксально, но только историческая сверхзадача – подобная построению социализма в отдельно взятой стране – оказывается для России ключом, открывающим двери к динамическому развитию. И сегодня лишь предельно выраженная претензия на статус полноценного полюса многополярного мира позволит нашей стране стать на путь расширенного поворачивания вспять от той точки сжатия, которую В. В. Путин назвал «крупнейшей геополитической катастрофой века»¹, – распада СССР. Но для этого необходимо вновь объединить народы и государства евразийского пространства на основе общих ценностей и общих стратегических интересов в новую Евразийскую империю, которая в политическом отношении окажется наследницей Советского Союза (только без классово-формационной идеологии марксизма-ленинизма), как сам СССР наследовал Российской империи, Российская империя – Московскому царству, а Московское царство – сразу трем историческим и политическим субъектам – Киевско-Новгородской Руси Рюриковичей, Византийской Православной империи и евразийской империи Чингизидов. В этой цепочке превращений легко увидеть, что гибель каждого из этих геополитических субъектов означала его возрождение в новой превращенной форме и в новом, более высоком геополитическом статусе². Появляясь на свет посредством исторического разрыва, часто революционного отрицания предыдущего периода, они представляют собой совершенно закономерные с точки зрения логики русской истории фазы развития территориальной организации государства и государственной власти: хотя между этими формами и фазами имеются важные содержательные различия, их базовые сущностные характеристики и организационные основания остаются практически неизменными на протяжении последних пяти столетий. Это свидетельствует о том, что российский социум, его пространственная и политическая организация обладают своей логикой развития, своей рациональностью, которая

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 г. URL: <https://rg.ru> (дата обращения: 03.08.2020).

² См.: Карпец В. И. Русь Меровингов и корень Рюрика. М.: Алгоритм: Эксмо, 2006. С. 340–342.

пробивает себе дорогу, несмотря на меняющиеся условия и различные факторы объективного и субъективного характера¹. Причем, как показала историческая практика, только имперская организация российского государства в своих различных формах и модификациях могла реально охватить пространство евразийского Хартленда², обеспечить эффективность контроля над ним и даже (в эпоху СССР, который стал пиком, высшей точкой имперской организации Евразии) придать ей глобальное измерение.

Исходя из вышесказанного, актуальным для теории государства является, во-первых, разработка понятия и выявление политико-правовых признаков империи, в том числе применительно к современным условиям эпохи научно-технической революции и глобализации. Во-вторых – это выяснение как характерных особенностей организации различных форм и модификаций российского государства на различных этапах и фазах его исторического развития (Московское царство, Санкт-Петербургская империя, СССР), которые всегда несли в себе имперские черты, так и общих черт и признаков, присущих всем этим фазам с объяснением причин их консервации, сохранения и воспроизводства при различных условиях. И, в-третьих, определение на этой основе реального состояния и перспектив развития современного российского государства, его типа, формы, сущности, направления модернизации с позиций последних достижений философии, социологии, социальной психологии, политологии, исторической науки, культурологии, этнологии и этносоциологии, геополитики – от которых отечественная юриспруденция, плетущаяся в хвосте западной либеральной идеологии, сильно отстала за последние двадцать лет.

¹ См.: Фурсов А. И. Русская власть, Россия и Евразия: Великая Монгольская держава, самодержавие и коммунизм (*tres-tres grand espace dans une tres-tres longue duree*) // Русский интерес. М.: Тов-во науч. изд-й КМК, 2014. С. 98–181.

² См.: Хартленд (от англ. heartland: heart – сердце, land – земля, территория) – геополитическое понятие: буквально «сердцевинная земля» или «центральная земля», под которой понимается северо-восточная часть Евразии, приблизительно совпадающая с территорией Российской империи и Советского Союза, и контроль над которой открывает путь к мировому господству (см.: Маккиндер Х. Дж. Географическая ось истории // Классика геополитики, XX век: сборник / сост. К. Королев. М.: Изд-во АСТ, 2003. С. 7–30).

§ 2. Империя как форма политико-территориального устройства и ее основные признаки

Империя является на протяжении всей мировой истории настолько сложным и многоаспектным политико-правовым феноменом, что дать ей достаточно полное определение, включающее в себя все ее существенные характеристики, представляется вряд ли возможным. Во всяком случае такой попытке должно предшествовать исследование этимологии самого понятия и выявление ее политико-правовых признаков.

Империя (imperium) – латинское слово, означающее *высшую и неделимую распорядительную власть*, всю полноту власти, ее функций и полномочий в гражданской, военной и религиозной сферах, которой обладали вначале римские цари, а после установления республики – высшие магистраты (консулы) и диктаторы в условиях войны или чрезвычайных обстоятельств, угрожающих существованию государства. Такой властью они обычно пользовались и вне стен Рима – в покоренных и присоединенных провинциях¹. Таким образом, в чисто практическом плане *изначально понятие imperium означало верховную, суверенную власть в условиях чрезвычайного положения во всем государстве или на какой-то части его территории*. Но постепенно, с расширением границ древнеримского государства, с включением в него многочисленных этносов и государственных образований, которые были, как правило, менее развиты в социально-экономическом и культурном отношении, чем Римская республика, этот термин стал означать не только полномочия верховной власти и механизм их осуществления, но и сами территории, на которые они распространяли свое действие. К концу республиканского периода рождается термин *imperium Romanum* – Римская империя, охватывающая в понимании римлян весь тогдашний мир, *orbis terrarum*. С переходом к монархической форме правления под империей стали понимать все римское государство как единый политический организм, находящийся под верховной властью римского императора.

¹ См.: Братошек М. Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юрид. лит., 1989. С. 147; Академический словарь теории и истории империй. С. 138; Эскизов В. Призрак империи // Империя. Сделай сам: сб. эссе. М.: ЗАО «Мануфактура», 2001. С. 119.

Отсюда суть исторической миссии верховной имперской власти и одновременно природы любой империи заключается в соединении двух на первый взгляд разных, но взаимно дополняющих друг друга принципов¹:

1. *Принцип несения некой цивилизационной миссии*, придающий имперской власти дополнительную легитимность и оправдывающий ее существование: обеспечение всеобщего мира на пространствах империи; предоставление доступа к благам цивилизации; введение управленческих, правовых, культурных, бытовых и других стандартов жизнедеятельности на вновь присоединяемых территориях, *что способствует консолидации различных этносов, культур, региональных образований в единый имперский проект и придает им общую политическую идентичность, без подавления их культурной самобытности.*

2. *Принцип верховного (суверенного) властного господства над всеми пространствами, попавшими в орбиту имперского влияния:* расширение в самых различных формах и разными средствами и приемами сферы гегемонии и господства; выстраивание иерархической системы консолидации союзников, сателлитов, протекторатов и других зависимых образований, а также их хозяйственных укладов, этно-конфессиональных ареалов и субкультур в рамках единого суверенного политического пространства; силовое обуздание непокорных и т. п.

Однако, как указывает целый ряд исследователей, и в *духовно-метафизическом смысле «империя – это изначально не территория, а принцип»*. Ее политический порядок определяется не только материальными факторами и протяженностью географической территории, но и не в меньшей степени духовной или политико-юридической идеей². Поэтому она выводит «свою власть из того, что воплощает в себе нечто большее, чем просто (материальное – Г. Н.) могущество»³, обозначаемое в римском политико-правовом лексиконе понятием *potestas*. По своей сути древнеримское понятие

¹ См.: Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. С. 230; Академический словарь теории и истории империй. С. 149–150.

² См.: Бенуа А. де. Идея империи // Против либерализма (к Четвертой политической теории). СПб.: Амфора: ТИД Амфора, 2009. С. 441.

³ Там же. С. 442.

imperium относится к области священного, которое означало не просто какие-то исключительные экстраординарные полномочия царей или высших магистратов, а позднее систему территориального владычества римлян над покорными народами (*imperium Romanum*), но главным образом чистое право повелевать, имеющее своим истоком *мистическую* (т. е. сверхъестественную) *силу* и являющуюся в этом смысле также *авторитетом* (*auctoritas*)¹.

Содержательная характеристика латинского понятия *авторитет* позволяет квалифицировать его как лицо или *субъект* социальных отношений, *обладающий способностью осуществлять власть без принуждения и насилия*, т. е. имеющим такие свойства, которые Ю. Эвола называет «чистым правом повелевать», «обладать силой закона» и «быть последней инстанцией»². Этимология данного понятия позволяет выявить источник такой способности. Как указывает Э. Бенвенист, свое происхождение оно ведет от латинского *auctor* – «деятель», «делатель» либо «приумножающий, увеличивающий, приращивающий, создающий и созидающий». Это имя деятеля, произошедшего от глагола *augeo*, которое «в самых древних примерах указывает <...> на творческий акт, созидающий нечто из питательной среды и являющийся привилегией богов или могучих природных сил, но не людей» Поэтому «в качестве *auctor* во всех сферах деятельности называется тот, кто „проводит в жизнь“, берет на себя инициативу, организует, обеспечивает». То есть «первичное значение *augeo* проясняется посредством *auctor* в *auctoritas*», где «всякое слово, произнесенное *властью*, предопределяет некоторое изменение в мире, создает нечто. Это подспудное качество и выражает *augeo* – силу, которая заставляет растения произрастать и дает жизнь закону <...> Это присущий немногим дар порождения и – в буквальном понимании – сотворения бытия»³.

С глаголом *augeo* Э. Бенвенист связывает религиозный термин *augur* – название жрецов-прорицателей в Древнем Риме, толковавших волю богов по крику и полету птиц, но изначально обозначавшее

¹ См.: Эвола Ю. Люди и руины. М.: МОО «Русское стрелковое общество», 2002. С. 30.

² Там же. С. 30.

³ Бенвенист Э. Словарь индоевропейских терминов. М.: Прогресс-Универс, 1995. С. 329–330.

некое божественное предзнаменование, которое предоставляли боги какому-либо позитивному начинанию. «Тем самым подтверждается, что *augeo* – действие божественного происхождения. От *augus* с дублетной формой *augur* образовалось прилагательное *augustus* буквально наделенный *augus*, т. е. унаследовавший божественный дар приумножения»¹. В императорский период, в античной, позднее и в средневековой политической лексике понятие *augustus* (август) стало одним из обозначений императорского титула. Впервые почетное имя Август было присвоено римским сенатом императору Октавиану в январе 27 г. до н. э. Оно означало «возвеличенный богами» или «податель благ: тот, кто возвеличил свое государство»². Поэтому понятие *imperium*, выступающее одновременно как *auctoritas*, всегда сохраняло внутренне присущий ей характер горней светоносной силы и священного могущества³, присущие и самой империи как форме государства и ее верховной власти, т. е. тому лицу или институту, который по праву облечен соответствующим статусом и исполняет функцию Главы по отношению ко всему имперскому пространству.

В древности понятия *potestas* и *auctoritas* объединяются в личном *imperiume* верховного правителя. Европейское средневековье, наоборот, четко различает понятия *auctoritas*, как морального и духовного верховенства, и *potestas*, как простой публичной политической силы, явленной в правовых способах ее осуществления. Это было связано с христианским перетолкованием римской идеи *imperium*⁴ и привело к противостоянию в Западной Европе императоров и пап, церкви и империи⁵, вызвавшему в конце концов упадок и разложение последней. Именно поэтому античная Римская империя в указанных аспектах является образцом, вечным идеалом, к которому будут потом стремиться практически все последующие имперские державы. Легитимирующие империю идеи вроде «обеспечения всеобщего

¹ Бенвенист Э. Словарь индоевропейских терминов. М.: Прогресс-Универс, 1995. С. 330.

² Федорова Е. В. Люди императорского Рима. М.: Изд-во МГУ, 1990. С. 87.

³ См.: Эвола Ю. Люди и руины. С. 30.

⁴ См.: Бенуа А. де. Идея империи. С. 442–443.

⁵ См.: Шмитт К. Номос земли в праве народов *jus publicum europaeum*. СПб.: Владимир Даль, 2008. С. 36–37.

мира» и «несения благ цивилизации непросвещенным народам» родились именно в эпоху Рима¹. Именно там появилась теория расширения государства как естественного процесса превращения мира в вечное царство справедливости². Рим не захватывал насильно соседние с ним территории, он расширялся путем самообороны, неся народам более совершенную цивилизацию, просвещая их и превращая в своих друзей. И в последующем все империи, существующие длительное время, находили для себя «некую всемирно-историческую задачу, миссию, которая претендовала на космологическое или божественно-историческое значение»³, чем обеспечивали сакральный характер собственного существования и священный статус своей верховной власти. В этом смысле любая империя в лучшие периоды своего существования проявляет основополагающие качественные черты традиционной теократической государственности, представляя собой институциональное соединение политической, экономической и военной мощи с духовной сакральной силой. При этом политическая и военная мощь является лишь внешним признаком имперской организации, а сакральность и духовное превосходство воплощают ее внутреннюю сущность, позволяющую верховной власти империи принимать свои решения и проводить их в жизнь без принуждения и насилия, добываясь часто их добровольного выполнения от присоединенных и покоренных народов посредством одного лишь слова⁴.

При этом империя часто приходит к присоединяемым народам как примиритель противоречий и конфликтов. Нередко посредством войны и силы она устраняет саму возможность войны и силовых отношений из политического арсенала прежде конфликтовавших политических образований. Империю отличает способность

¹ См.: Эскизов В. Призрак империи. С. 133.

² См.: Утченко С. А. Политические учения Древнего Рима: III–I вв. до н. э. М.: Мысль, 1977. С. 95–96.

³ Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром: от Древнего Рима до США. М.: Кучково поле, 2015. С. 158.

⁴ См., подробнее: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. С. 220–224.

представлять собственную военную силу и политическую мощь как залог мира, права и справедливости¹.

Исходя из вышесказанного становится ясно, что империя обладает существенными особенностями по сравнению с другими государственными формами, являясь специфической их разновидностью. Однако назвать ее совершенно уникальной нельзя. *Империя* имеет много общего с другими формами государства. Она обладает всеми его элементами и признаками. В своем внешнем аспекте империя имеет свою территорию, над которой осуществляет суверенитет, что в целом дает возможность отграничить сферу ее властвования от сферы власти других государств. Соответственно, над ней не существует и не может стоять иное охватывающее ее более высокое политическое целое. Во внутреннем отношении она обладает собственной верховной властью, государственным аппаратом, правовой системой, казной, сложной территориальной структурой, развитой символикой. Сама идея империи тесно связана с идеей государства вообще, выраженной в его целях, заключающихся в создании такого политико-правового единства общества и его внутренней упорядоченности, которые бы гарантировали свободное и независимое существование государствообразующего народа среди других наций и народов и создавали условия для обретения им внешнеполитической мощи, а также культурного и экономического роста. В то же время *концепт империи имеет такие коннотации*, как «имперская идея», «имперский миф», «имперская миссия», которые далеко выходят за рамки политики и права, но также находят свое отражение и при исследовании ее политико-правовой специфики. Именно эти коннотации и определяют в основном специфику империи как государственной формы, качественно отличая ее от других государственных форм.

К основным политико-правовым признакам империи относятся следующие свойства, характерные для имперских организмов практически на всех этапах исторического развития, в том числе в значительной степени и для современной эпохи постмодерна и глобализации:

¹ См.: Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 21.

1. *Империя* обычно *выступает как государственно-территориальная форма локальной цивилизации*¹, что существенным образом отличает ее от других государств, которые являются формой существования отдельных наций и народов или родственных по происхождению и крови этнических групп.

Локальная цивилизация – это общность наций, народов, различных этнополитических образований, занимающих значительный географический ареал, имеющих общую историю, традиции, организацию быта, менталитет, социально-нравственные ценности и установки, образ жизни и тем самым принадлежащих к единой исторически сложившейся культуре, в ней существующих и представляющих собой единый «исторически-культурный тип»².

В литературе по имперской тематике практически всегда указывается на полиэтничный или многонациональный характер империй. Гораздо реже говорится о том, что именно *объединение различных народов в рамках единой культурной парадигмы при сохранении их этно-национальных особенностей и делает империю универсальным государством и позволяет ей дорасти до целостной цивилизации*. Поэтому «империи <...> никогда не были случайным сплавом разнородных (этнических – Г. Н.) элементов»³. Они сознательно поддерживали разнообразие завоеванных, присоединенных и ассимилированных народов. Это становится возможным, так как имперообразующая нация, как правило, оказывается в культурном отношении выше присоединяемых территорий⁴. Само же строительство и существование империй возможно лишь до тех пор, пока присоединенные народы получают от нахождения в ней какие-то серьезные преимущества. Поэтому единство империи является не механическим, а сложносоставным, охватывающим совокупность различных народов, локальных культур и государств не путем их разрушения и подавления, а путем их включения в состав единого

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 120.

² Выражение Н. Я. Данилевского (см.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 85, 87–90 и след.).

³ Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. М.: АСТ, 2015. С. 6.

⁴ См.: Елисеев Г. Заметки об империи // Империя. Сделай сам: сб. эссе. М.: ЗАО «Мануфактура», 2001. С. 98.

имперского государства, объединения их в таком формате, чтобы целое (империя) оказалось крепче и прочнее, чем составляющие его автономные части.

Императорский Рим в эпоху своего апогея сформировал и воплотил принцип, который просматривался еще в кратковременно существовавшей империи Александра Македонского, стремящегося выйти как за узкие рамки античного плиса, так и за рамки вполне актуального для того времени единого этнически и культурно государства. В соответствии с ним империя признавала чужие культы и правовые коды, что давало возможность всякому народу устраивать свою жизнедеятельность согласно собственным традициям. Можно было стать римским гражданином, не теряя этнической и религиозной принадлежности¹. Сверхнациональными образованиями были средневековая Священная Римская империя, Арабский халифат, Монгольская, Османская и Австро-Венгерская империя, Российская империя и др. Практически во всех из них существовало конфессиональное многообразие и веротерпимость.

Историческая практика показывает, что не всякая цивилизация смогла достичь политической формы империи и не любая империя смогла цивилизацию породить. Практическое сопоставление количества формально-имперской государственности с численностью существовавших и существующих цивилизаций не совпадает. Однако соединение имперских и цивилизационных границ происходило в истории много раз, по крайней мере на определенном, достаточно продолжительном отрезке времени. Именно империи, развиваясь и раздвигая свои границы, часто формировали локальные цивилизации. Например, среди тринадцати существовавших и существующих цивилизаций, которые выделял Н. Я. Данилевский, – египетской, китайской, ассирио-вавилонской, иранской, индийской, еврейской, греческой, римской, аравийской, мексиканской, перуанской, европейской (романо-германской), славянской² – в формировании одиннадцати ключевая роль принадлежит империям: древнеегипетской, династической империи, просуществовавшей почти 27 веков; первым китайским империям Цинь (221–207 гг. до н. э.)

¹ См.: Бенуа А. де. Идея империи. С. 447–448.

² См.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. С. 87–88, 469 и след.

и Хань (206 г. до н. э. – 220 г. н. э.), по сути, сформировавшим китайскую цивилизацию; шумерским, вавилонским и ассирийским царствам, попеременно объединявшим Междуречье в единое имперское государство; иранским империям Ахеменидов (559–330 гг. до н. э.) и Сасанидов (224–651 гг. н. э.); древним грекам не удалось создать единую эллинскую¹ державу, это сделал за них воспитанник греческой философии Александр Македонский, империя которого была политико-правовой формой *эллинистической цивилизации* (336–30 гг. до н. э.), разрушилась практически со смертью своего основателя, но во многом заложила фундамент современной идеи империи и сложным путем посредством заимствования традиций наследственных эллинистических монархий, образовавшихся на обломках империи Александра, повлияла на политическую организацию Римской (27 г. до н. э. – 476 г. н. э.) и Византийской (395–1453 гг.) империй, на основе которых возник сложный сплав греко-римской цивилизации. В средние века римскую императорскую идею унаследовала Западная Европа, в которой посредством империи Карла Великого, тевтонской империи германских Оттонов и Штауфенов (Священной Римской империи) сложилась западная цивилизация, а Византия, в свою очередь, передала свою религиозную и государственную традицию православному Московскому царству и Санкт-Петербургской Российской империи, способствуя формированию восточно-славянской (евразийской) цивилизации.

Указанные примеры свидетельствуют, что только в империи государство способно дорасти до цивилизации как целостного *универсального, политически и культурно автаркийного мира*, позволяющего преодолеть как крайность государственно-правового нивелирования национальных организмов с их самобытностью и неповторимостью, так и крайность обособления и самоизоляции наций в своих этнических стандартах и границах². Н. Н. Алексеев, единственный из правоведов XX в., давший характеристику империи как определенному территориальному типу государства, определял ее как «государство-мир»: и в смысле внутреннего умиротво-

¹ Эллины – самоназвание древних греков с VII в. до н. э.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 121; Смолин М. Б. Тайны русской империи. М.: Вече, 2003. С. 389.

рения; и в смысле его размеров. Это самое большое из всех возможных политических образований, которое стремится заполнить собой «часть света», если не всегда в географическом, то, по крайней мере, в экономическом и в политическом смыслах. Когда оно совпадает с определенным культурным типом, то становится государством-цивилизацией. Больше империи может быть только одно – совокупное человечество, объединенное в мировое государство¹. Таким образом, империя является величайшим из известных человечеству государственных тел и высочайшим геополитическим синтезом, который известен человечеству².

При этом «каждая империя создавала и создает свою уникальную идею цивилизационной формы»³, хотя в них можно увидеть некоторые общие черты. Так, типичными выглядят имперско-цивилизационные концептуализации типа «четыре стороны света» (шумеро-ассирийская, инкская, иранская). Чингиз-хан претендовал на статус океанического императора, ограниченного только океаном. Его наследники, начиная с его внука Гуюк-хана, титуловались Далай-хан (дословно «Великий-хан» или «Океан-хан»). Исключительно богатой оказалась идейная формула китайской цивилизации – Четыре четверти, Поднебесная и Срединное государство. Получалось, что сложенное четырьмя четвертями Срединное государство становится ядром Поднебесной, которая пространственно равнозначна всему земному кругу, но качественно сосредоточена в «великолепном узорочье» проживания китайского этноса. Римские версии идеи как империи, так и цивилизации заключены в понятиях сообщества граждан (*civitas*), их общего достояния (*res publica*) и распространения их образцов и практик на весь *orbis terrarum* – «круг земной», точно так же, как и у византийцев на всю христианскую *ойкумену* – «вселенную»⁴.

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 411–412.

² См.: Грациани Т. Эпифании имперской идеи // Мутти К. *Imperium*. М.: Евразийское Движение, 2013. С. 17.

³ Ильин М. В. Имперская форма и политические порядки различной эволюционной сложности // Политическая наука. М., 2013. № 3. С. 108.

⁴ Подробнее см.: Ильин М. В. Имперская форма и политические порядки. С. 106–110.

2. Так как локальные цивилизации по меркам исторического времени существуют довольно долго, то важнейшим признаком имперской формы выступает *долгая временная продолжительность существования империй и обладание ими «институциональной способностью к реформированию и регенерации»*¹.

Во-первых, империя всегда претендует на вечность своего существования, на создание «тысячелетнего царства» и в этом смысле пытается представить свое владычество вне временных границ исторического процесса либо как конец истории². Причем это относится не только к средневековым христианским империям, например Византийской (395–1453 гг.), в которой, как считали сами отцы Церкви, православные чаяния воплотилась в совершенном и законченном виде³, но, например, и к современным США, где до сих пор господствует дискурс, провозглашенный американским политическим философом Ф. Фукуямой после их победы над СССР в «холодной войне», что распространение либеральной демократии во всем мире под эгидой США может свидетельствовать о конечной точке социокультурной эволюции человечества и стать окончательной формой его политической организации⁴.

Во-вторых, империи в процессе своей эволюции часто проходят несколько циклов подъема и упадка, удлиняя таким образом время своего существования и развития по сравнению с другими государственными формами. Как считал Ж.-Б. Дюрозель, самыми важными чертами классических империй, таких как Римская и Российская, являются их долговечность, незыблемость и стабильность существования в своих наиболее широких пределах⁵.

¹ Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 31.

² См.: Меллер ван ден Брук А., Васильченко А. Миф о вечной империи и Третий рейх. М.: Вече, 2009; Хардт М., Негри А. Империя. С. 14; Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 18.

³ См.: Малер А. М. Духовная миссия Третьего Рима. М.: Вече, 2005. С. 127; Православная монархия // Святая Русь. Большая энциклопедия Русского Народа. Русское государство / гл. ред. и сост. О. А. Платонов. М.: Православ. изд-во «Энциклопедия русской цивилизации», 2002. С. 646.

⁴ См.: Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 84–118; Его же. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2015.

⁵ См.: Duroselle J.-B. Tout Empire perira. Theorie des relations internationales. P.: Armand Collin, 1992. P. 254.

Так, Римская империя формально просуществовала около 500 лет – с 27 г. до н. э., со времени прихода к власти первого императора Октавиана Августа, до 476 г., когда вождь римского отряда варваров-наемников Одоакр отстранил от власти законного наследника престола Ромула Августа, провозгласив себя королем Италии. Однако фактически Римская республика стала трансформироваться в империю еще в конце III в. до н. э., после победы во Второй пунической войне над Карфагеном. Византия существовала около тысячи лет (395–1453 гг.), Османская империя – более шестисот (1299–1922 гг.), Арабский халифат – более трехсот (632–945 гг.). Священная Римская империя (с 1442 г. – Священная Римская империя германской нации) просуществовала с 982 по 1806 г. и т. д. Россия, формально провозглашенная империей в 1721 г., веками применяла имперские методы управления по отношению к своему этнически пестрому по составу населению, начав превращаться в империю еще во второй половине XV в. при Великом князе Иване III.

Римская империя неоднократно переживала периоды падения и взлета. Особенно глубоким был кризис III в. После прекращения династии Северов (235 г.) империя на время распалась, прекратив свое существование как единое государство. За неполные пятьдесят лет (235–284 гг.) на вершине государственного Олимпа перебивало тридцать «законных» и несколько десятков незаконных императоров и лишь немногим удалось править больше года («эпоха солдатских императоров»). Однако реформы императоров Диоклетиана (284–305 гг.) и Константина I Великого (306–337 гг.), по сути, создали «другую империю», прошедшую через «глобальный патч и апдейт». Еще при Диоклетиане внешние опасности были устранены, внутренний порядок восстановлен, а окончательное и бесповоротное крушение, казавшееся в середине III в. неминуемым, отодвинулось почти на два столетия¹. Более того, принятие христианства Константином (313 г.) становится необходимой точкой перехода от римской государственности к Византийской империи греческой нации, заложив основы теории (и практики) наследия имперской миссии в историческом времени и пространстве, получившей на-

¹ См.: Аноним Гай. После Рима. 192–430 по Рождеству. От «солдатских императоров» до Карла Великого. СПб.: Acta Diurna, 2019. С. 174.

звание *translatio imperii* (лат., «переход империи»), которая объясняет ход мировой истории перевоплощениями империи и переносом имперской миссии от одного имперского народа на другой¹. Византия также не раз за свою тысячелетнюю историю бывала на грани упадка и распада. Так было в конце VI – начале VII вв., когда она понесла значительные территориальные потери, а под стенами Константинополя стояли объединенные отряды аваров, славян и союзных им персов (626 г.). В 673–678 гг. после многих поражений и серьезных территориальных утрат столица империи вновь подверглась осаде со стороны армий Арабского халифата. В 20-х гг. IX в. империя на целых полвека оказалась во власти внутренних смут. Но всякий раз в ней находились здоровые силы для реформирования и восстановления. В XIII в. Византийцы, по сути, совершили исторический подвиг. Их обскурация² была заметна уже на протяжении XII в. В 1204 г., когда крестоносцы взяли и разграбили Константинополь, империя оказалось практически полностью разрушенной. Однако византийская традиция была сохранена в Малой Азии, где образовалось Никейское царство, которое в 1261 г. возвратило Константинополь и восстановило империю, просуществовавшую после этого почти 200 лет.

Все возможные рекорды по продолжительности существования побил переживший многократные регенерации имперский Иран. Начав свою историю в качестве имперского государства при Кире Великом в середине VI в. до н. э., эта держава, получившая название империи Ахеменидов, была завоевана Александром Македонским (330 г. до н. э.). Но после его смерти (323 г. до н. э.) она восстановилась как эллинистическое государство Селевкидов (312–190 гг.), а вершине

¹ См., подробнее: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время. С. 174–175.

² Обскурация – термин, введенный Л. Н. Гумилевым и означающий одну из фаз развития этноса (народа), при которой его энергетический баланс падает ниже нулевого за счет значительного увеличения эгоистических особей, стремящихся лишь к удовлетворению своих потребностей, что делает невозможной любую общественно значимую конструктивную деятельность. В результате общественный организм начинает разлагаться, теряет способность к сопротивлению внешним воздействиям и может стать легкой добычей для соседних государств (см.: Гумилев Л. Н. Этносфера: история людей и история природы. М.: Экспрос, 1993).

своего могущества включавшее в себя кроме Ирана часть территории Малой Азии, Сирию, Финикию, Палестину, Месопотамию, ряд областей Средней Азии и современного Пакистана. В первой половине II в. до н. э. селевкидов изгоняют северные иранцы – кочевники-парфяне, и вскоре Иран до 20-х гг. II в. н. э. становится мировой державой – «Великой Парфией», ставшей на три столетия основным соперником Римской империи на Востоке, простираясь в период расцвета от Евфрата до Инда и от Каспийского моря до Персидского залива. На смену парфянским царям из внутренних областей Ирана, старинной страны персов, приходит династия Сасанидов (224–651 гг.), продлившая жизнь империи до середины VII в., когда она была покорена арабами. Однако культурный мир Ирана оказался сильнее завоевателей. Арабы заимствовали у побежденных стиль управления, этикет, социальные и экономические традиции и даже менталитет. В IX–X вв. произошло культурное и политическое возрождение Ирана, но уже в новой исламской оболочке в качестве Аббасидского халифата (750–945 и 1194–1258 гг.). Пережив в XI–XII вв. сельджукскую оккупацию, а с середины XIII по середину XIV вв. нашествие монголов, Иран постепенно возрождается в XV в., снова превратившись в империю во время правления тюркской династии Сефевидов (1501–1736 гг.), опиравшейся на древние традиции иранской государственности. И хотя после ее прекращения, в Новое и Новейшее время, в политическом отношении Иран переживал упадок, формально он оставался империей с официальным названием Имперское Государство Иран до падения шахской династии Пахлави в 1979 г.¹

Можно найти и иные примеры – Каролингская империя (800–843 гг.), Монгольская империя (1206–1294 гг.) или держава Тимура и его потомков (1370–1507 гг.) и др., которые существовали совсем непродолжительное время и не смогли пережить период obscurity. Однако необходимо иметь в виду, что Каролингская империя была предшественницей Священной Римской империи, а Монгольская империя оказала огромное позитивное влияние на политическую организацию Китая, Российской и Османской империй, Империи

¹ См.: Ру Ж.-П. История Ирана и иранцев. От истоков до наших дней. СПб.: Евразия, 2012.

Великих Моголов (1526 г. – сер. XVIII в.), основателем которой был потомок Тимура – Бабур. Монголы контролировали торговые пути от Черного моря до Тихого океана, сделав возможным обмен знаниями, товарами и стратегиями управления между многими странами и народами. В значительной степени это относится к империи Александра Македонского и другим азиатским империям, которые стимулировали культурные связи и товарообмен задолго до возникновения великих европейских держав Нового времени, во многом послужив для них примером и стимулом для развития собственной экспансии на Восток и на Запад¹.

3. Империя – это всегда государство с большой территорией. Пространственная величина – неотъемлемый элемент идеи и практической организации империи. «Маленькая империя есть терминологическое противоречие»². Держава, которая не располагает более чем солидной областью своего господства, не может быть всерьез отнесена к империям³. Например, границы первой иранской империи Ахеменидов простирались от реки Инд на востоке до Эгейского моря на западе и от первого порога Нила на юге до Закавказья на севере. Монгольская империя, сложившаяся в XIII в. в результате завоеваний Чингисхана и его преемников, включала в себя самую большую в мировой истории смежную территорию от Восточной Европы до Японского моря с запада на восток и от Новгорода и до Индии с севера на юг. По разным данным, ее площадь составляла от 24 млн кв. км до 33 млн кв. км⁴, протянувшись почти через всю Евразию. Ее смогла превзойти лишь Британская колониальная империя, над которой, как говорили в XIX – начале XX в. «никогда не заходит солнце». Хотя первоначально эта фраза относилась к Испанской империи XVI–XVII вв., Британская империя на пике своего могущества контролировала около 38 кв. км, распределенных по пяти континентам, что составляет около 22 % земной суши, а общая численность населения империи включала

¹ См.: Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. С. 8–11.

² Каспе С. И. Империя и модернизация ... С. 29.

³ См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 32.

⁴ См.: Монгольская империя. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 23.08.2020).

примерно одну четвертую часть совокупного человечества¹. Огромными территориями обладали Римская, Византийская, Османская, Российская империи, Арабский халифат и др.

Мифологический концепт империи представляет ее как сакральную всемирную державу, охватывающую в идеале весь окружающий мир (*orbis terrarum* – «круг земной» у римлян, «ойкумену» – «вселенную» у византийцев). Любая империя утверждает либо пытается утвердить систему пространственной всеобщности – свое верховенство над всем окружающим цивилизованным миром или большим географическим регионом. Неслучайно Чингиз-хан вел свои орды к месту, где заходит солнце, а его внук хан Бату мечтал дойти до последнего моря. Отсюда территориальное пространство империи представляется всегда динамичным, а границы – подвижными, далеко не всегда четко очерченными, а потому и легитимными, но всегда готовыми к дальнейшему продвижению и расширению. Этим они отличаются от границ всех других государств. Присоединение новых территорий может происходить не только с помощью военной силы, но и посредством духовно-нравственного (религиозного или морального), культурного и экономического превосходства, а также политического мастерства. При этом основополагающим принципом политического и территориального расширения империи является принцип включения и поглощения присоединяемых стран и народов в имперскую государственную организацию, а не их подавления и эксплуатации, хотя то и другое тоже имеет место в исторической практике.

В сердцевине имперского мифа находится цивилизационная, ойкуменическая идея глобального государства, т. е. безграничности империи, что априори предполагает победу организованного космоса над хаосом и соединение (присоединение) различных разделенных частей мирового пространства², которые может быть временно и неподвластны империи, но в общем-то включаемы в сферу ее перспективной экспансии³. В то же время рассматривать империю просто

¹ См.: Британская империя. URL: <https://history-doc.ru> (дата обращения: 23.08.2020).

² См.: Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 16.

³ См.: Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи (империя как понятие социологии и политическая проблема) // Вопросы социологии. 1992. № 1. Т. 1. С. 99.

как очень большое государство было бы большой ошибкой. В цивилизационном комплексе, формируемом и формулируемом империей ее идея включает в себе весь мир прежде всего в культурном и политическом отношении. Если иметь это в виду, то внешне бесцельный и бессмысленный имперский экспансионизм, часто в убыток себе, перестает выглядеть иррациональным и загадочным¹. Поэтому А. Тойнби называл империи «универсальными государствами», развивающимися вширь, поглощающими другие государственные образования и дарующие цивилизациям «мираж бессмертия»².

4. Отсюда, ***политико-территориальная организация империи предполагает выделение правительствующего центра и периферийных образований, управляемых им всякий раз особым образом, по-разному, и потому неравноправных и по отношению к центру, и между собой.***

Имперское территориальное пространство является очень многообразным по своим этническим, религиозным, культурным, хозяйственным и тому подобным характеристикам, в силу чего основной целью и назначением империи является упорядочение и приведение к единству этого пестрого и хаотичного многообразия, с сохранением при этом определенного своеобразия и самобытности составляющих ее частей. Это приводит к формированию такого типа государства, в котором его территориальное, этническое и политико-административное пространство включает в себя имперский центр, паттерн, периферию и лимитроф (лимитрофы)³.

Имперский центр всегда находится в столице, *выступающей местом нахождения верховной государственной власти*, расположения центральных органов управления и сосредоточения политико-административной, культурной и хозяйственной элиты.

Паттерн (англ. pattern – модель, форма, система) – это районы, непосредственно примыкающие к столице, «отцовское» неотчуж-

¹ См.: Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи (империя как понятие социологии и политическая проблема). С. 109.

² Тойнби А. Дж. Исследование истории: цивилизации во времени и пространстве. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. С. 312–427.

³ См.: Мотыль А. Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств. М.: Изд-во Моск. школы полит. исслед., 2004. С. 29–30; Академический словарь теории и истории империй. С. 318.

даемое *ядро имперского государства*, территория его происхождения, *центральная зона*, обеспечивающая его устойчивость, находящаяся, как правило, под непосредственным управлением центра.

Периферия (от греч. «окружность») – это окраинные составные части империи, как правило, культурно-цивилизационно близкие территориальному ядру империи, но находящееся за пределами ее паттерна, прямо подчиненные ее центральной власти или находящиеся под ее постоянным доминированием и представляющие собой связанные воедино с центром и взаимодействующие между собой и центром зоны. При этом *периферия* неоднородна, она *имеет ближнюю (внутреннюю) сферу*, тесно связанную с центром, получая от него импульсы к развитию, и *дальнюю (внешнюю) сферу*, на которую центр может и не оказывать существенного влияния. И в том, и в другом случае периферийные земли обладают всем комплексом признаков, присущих данному имперскому государству, но в отличие от его ядра потеря каких-то из них не ставит под угрозу само его существование.

Лимитро́ф или *лимитрофы* (от лат. *limitrophus* – пограничный) – стандартные геополитические¹ термины для обозначения территорий по окраинам империи, опосредующих ее отношения с миром других государств и (или) цивилизаций и при этом часто имеющих двойственный или размытый статус². Это геополитически нестабильные пространства, буферные, пограничные территории – фронтир (от англ. *Frontier*, буквально – граница между освоенными и неосвоенными землями), на котором не определены как политико-правовые, так и культурно-цивилизационные критерии. Территории лимитрофа империя стремится либо включить в свой состав, либо поставить под свой контроль и сделать плацдармом для дальнейшей политической, культурной и (или) экономической экспансии.

¹ Геополитика (от греч. *geo* – земля и *politike* – искусство управления государством) – наука, изучающая отношение государства и общества к пространству, объектом которой выступают закономерности распределения и перераспределения сфер влияния различных государств и межгосударственных объединений по отношению к территории Земного шара.

² См.: Цымбурский В. Л. Россия – Земля за Великим Лимитрофом. Цивилизация и ее геополитика. М.: Едиториал УРСС, 2000.

Отношения между центром и периферией в большинстве империй определяются понятиями «близость» и «удаленность»¹. Чем обширнее территория империи, чем разнообразнее этнический и конфессиональный состав населения, тем, как правило, большая дистанция существует в отношениях между центром и периферией. В этих случаях большинство сфер жизнедеятельности удаленных провинций остаются за пределами радиуса деятельности центральной власти. Самые отдаленные окраины могут остаться почти вне контроля с ее стороны, лишь эпизодически выполняя некоторые обязанности. Такие отдаленные зоны периферии имеют свои собственные относительно автономные центры, они лишь в минимальной степени приобщены к общеимперской культуре, а нормы имперского права действуют в них sporadически. Это легко проследить на примерах.

В древнейшей Ассирийской империи паттерн был сосредоточен в Северной Месопотамии, в треугольнике городов Ниневия–Ашшур–Арбела, первые два из которых были в разные периоды имперскими столицами. А имперская периферия простиралась от этого треугольника в разные стороны от Средиземного моря до Персидского залива, включая в себя многие племена различной этнической принадлежности. Паттерн Римской империи, с центром в Риме, находился в Италии, ближняя периферия включала, по сути, все романизованное Средиземноморье, а дальняя – на севере простиралась до Британских островов, включая в себя территорию современной Англии, на северо-востоке граница проходила по Рейну и Дунаю, на востоке же в период достижения своего максимального размера (начало II в.) под ее протекторатом находились даже Месопотамия и Армения. Ядром Османской империи (как ранее Византии) был Константинополь и земли на побережье к западу и востоку от него – Румелия (северо-восточная часть Балкан) и Анатолия. Периферийные территории включали в себя остальные Балканы, Ближний Восток, Аравийский полуостров и Северную Африку. Различие между паттерном и периферией особенно наглядно проявляется в колониальных морских империях Нового времени – британской, испанской, голландской, французской, португальской,

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 196–197.

германской. Их центральную зону составляло соответствующее национальное государство, а периферией выступали по большей части их заморские владения.

Степень политико-правовой интеграции в империях уменьшается по мере удаления периферии от центра, с чем часто связано сокращение правовых гарантий для населения отдаленных провинций и все меньший набор возможностей для региональных элит влиять на политику верховной имперской власти. Причиной этого является не только удаленность, но и особенности структуры политико-правовых и экономических связей между центром и периферией, которые осуществляются в империи почти исключительно по вертикальной оси, от центра – к отдельным провинциям и обратно, а взаимодействие между самими провинциями остается неразвитым и осуществляется в основном при посредничестве ядра. Политические консультации, военное сотрудничество, обеспечение безопасности провинций имеют место только (или по большей части) по инициативе и под руководством центральной власти. Сходным образом организуются ресурсные транзакции и строятся и функционируют транспортные сети: коммуникационные линии – шоссейные и железные дороги, морские пути, трубопроводы и другие физические каналы, по которым циркулируют различные ресурсы, соответствуют здесь осевой структуре; обмен деньгами, товарами, информацией, людьми и т. д. идут также главным образом через имперский центр¹. Так, столичный город Куско был тем центром, через который пролегали все дороги в империи инков. В Австро-Венгрии исходными точками шоссе, железных дорог и телеграфных линий являлась Вена и в меньшей степени – Будапешт и Прага, составлявшие вместе с прилегающими к ним территориями паттерн империи. В СССР и современной России наиболее удобный маршрут, связывающий различные регионы страны, пролегает через Москву. В Римской и Византийской империях центром оси, связывающим все государство, выступали Рим и Константинополь. В морских империях Нового времени сырьевые ресурсы транспортировались из глубинных районов колоний на побережье, где их

¹ См.: Мотыль А. Пути империй: упадок, крах и возрождение имперских государств. С. 33–37.

грузили на корабли и отправляли в метрополии, которые затем обеспечивали свои заморские владения промышленными товарами и т. д.

5. **Империя** – такое большое по своим пространственным параметрам государство, территория которого *включает в себя разнотатусные региональные образования, находящиеся в разной степени политической, административной и правовой зависимости от имперской верховной власти с сохранением в некоторых случаях их политической автономии и даже собственной государственности*. Отсюда вытекает *своеобразное сочетание унитаризма, федерализма и конфедерализма, централизации, децентрализации и самоуправления, использование правовых конструкций содружеств, протектората и других форм зависимости периферийных образований в государственно-территориальном устройстве империй*¹. Другими словами, империя – это *жестко асимметричное* по своей территориальной организации государство.

Имперские власти должны решать гораздо более сложные организационно-управленческие задачи, чем в государствах с иными, менее сложными структурными формами. Территориальная, политико-правовая и культурная целостность, которую представляет собой империя, не может быть соединена и удержана только силой. Поэтому неотъемлемыми атрибутами объединения здесь всегда являются взаимные соглашения, союзы, договоры, федерирование отдельных частей, протектораты и покровительство, а также предоставление различным присоединенным частям империи политической или административной автономии. В результате складывается органичное сочетание имперского универсализма, в рамках уже существующей цивилизационной константы, с определенной самостоятельностью целого ряда территориальных частей империи, что делает не только возможным, но и необходимым формирование внутри нее разнообразных вертикальных, горизонтальных и диагональных связей политико-административного характера, когда разные периферийные образования обладают по отношению к центральной

¹ См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. С. 176–177; Его же. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 274; Его же. Империя как форма государства. С. 22–23.

власти различными правовыми статусами. Обычно *империя* *составляется из соединения под одной властью нескольких государств и государственных образований, которые входят в него как колонии, доминионы, вассальные государства, субъекты федерации или автономные части*. Также в составе империи или в зоне ее влияния могут находиться союзнические территории и зависимые от империи полусуверенные государственные образования с собственными правительственными органами. Во многих из них существенное развитие получает местное самоуправление. То есть империя вовсе не строится на исключительно унитарном принципе централизации, как это иногда представляется. Один из основных политико-правовых принципов, на которых строится империя, – автономия и уважение к различиям. Неслучайно изучение территориального устройства Римской империи и Священной Римской империи германской нации стало одним из источников различных федеративных теорий в Новое время¹.

Однако конфедеративные, федеративные и автономные начала носят в империи достаточно оригинальный характер. Здесь нет равноправного положения всех провинций и регионов. Напротив, присутствует *наличие значительной асимметрии в правовом положении* не только автономных образований первого, наиболее высокого уровня, но и более мелких территориальных единиц. Конкретные варианты распределения полномочий между центральной, региональными и местными властями в империи могут очень сильно различаться от территории к территории в соответствии с их спецификой и статусом в рамках империи.

Типичные примеры сочетания различных принципов государственного устройства в своей территориальной организации дают уже самые ранние примеры империй. В пределах огромнейшей территории первой Персидской империи Ахеменидов (559–330 гг. до н. э.) оказались разнородные в культурном отношении, имевшие различные уровни социально-экономического развития государства, этнические группы и племенные союзы. И первые цари Ирана не стали

¹ См. об этом: Яценко А. Теория федерализма ... С. 410–415, 429–454, 650–661; Оболенский Д. Византийское содружество наций. Шесть Византийских портретов. М.: Янус-К, 1998. С. 215–252.

менять систему внутреннего управления покоренных стран. Иранская администрация сохраняла и поддерживала местные законы, обычаи и традиции, религиозные верования, языки и письменность. В целом ряде случаев (Киликия, Согдиана и др.) у власти в этих странах были оставлены прежние династии, а среди чиновничества преобладали представители местной знати. Многим финикийским и греческим городам была предоставлена широкая автономия с сохранением традиционной структуры управления. Фактически на основе личной унии в состав Персидской державы вошли Вавилонское и Египетское царства. Камбиз II даже считался основателем XXVII династии фараонов. Дарий I Великий (522–486 гг.), пришедший к власти после периода внутренней смуты и столкнувшийся с восстаниями в ряде провинций, реформировал территориальное устройство империи в сторону его унитаризации и централизации. Империя была разделена на крупные округа (в разное время от 20 до 24), которыми управляли назначаемые царем и полностью ему подотчетные сатрапы, наделенные всей полнотой административной и судебной власти на их территории. Политическая самостоятельность многих бывших царств, в том числе Вавилонии и Египта, была ликвидирована. Однако унификация государственного устройства и аппарата управления затронула в основном высший уровень территориального деления империи. В границах сатрапий были сохранены многие автономные образования: федерация 12 ионийских городов; уделы местных династий в Малой Азии и в некоторых других регионах. Кроме того, реформа Дария I не коснулась национальной, религиозной и языковой политики. Провинциалы по-прежнему составляли значительную часть чиновничьего аппарата, хотя и были несколько отодвинуты от крупных должностей¹.

Во многом аналогичной по форме была территориальная организация Российской империи в XVIII – начале XX вв., а также Римской, Византийской, Османской империи и Австрийской империи Габсбургов. Большое пространство между центром и периферией заполнялось здесь иерархией уровней власти, каждый из которых обладает определенной самостоятельностью, но находится под жестким

¹ См.: Дандамаев М. А. Политическая история Ахеменидской державы. М.: Глав. ред. вост. лит. изд-ва «Наука», 1985.

контролем имперского центра. Все эти империи представляли собой относительно централизованные, многоуровневые, асимметричные государства, внутреннее политико-административное устройство которых было настолько сложным, что некоторые периферийные образования приобретали определенную, в ряде случаев существенную, самостоятельность.

Иная, относительно децентрализованная модель территориального устройства была характерна для Священной Римской империи германской нации, Монгольской империи и ряда морских колониальных держав (Карфаген, Великобритания, Португалия и др.). Так, Священная Римская империя на протяжении всей своей истории оставалась децентрализованным импероподобным государственным образованием, имеющим сложную феодальную иерархическую структуру, интегрирующим множество разнообразных государственных единиц¹ (королевств, княжеств, герцогств, графств, часто входящих одно в другое) и объединяющим значительную часть Западной и Центральной Европы. При этом до 1530 г. получение титула императора зависело от акта коронации Римским папой. На императорский титул формально имел право только король Германии, избранный немецкими курфюрстами². Тем самым власть императора ограничивалась региональной аристократией, а с конца XV в. еще и рейхстагом, как представительным органом имперских сословий с законосовещательными и судебными функциями.

Классической относительно децентрализованной империей была Великобритания. Становление Британской империи (1497–1583 гг.) относят к эпохе Великих географических открытий, когда первое плавание англичан к побережью Нового Света в 1497 г. ознаменовалось открытием Ньюфаундленда и провозглашением этой земли владением английской короны³. Однако еще в конце XIII в. (1284 г.) происходит присоединение к Англии Уэльса, а на век ранее начинается покорение ею Ирландии, закончившееся только в 1800 г.

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 413.

² Курфюрст – (нем. Kurfürst, букв. – князь-выборщик, от Kür – выбор, избрание, и Fürst – князь; лат. princeps elector imperii) – в Священной Римской империи – имперский князь, за которым с середины XIII в. было закреплено право участия в избрании императора (URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 17.08.2020).

³ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 48.

подписанием акта об унии между ними. В 1707 г. заключается уния Англии с Шотландией в едином королевстве Великобритания, хотя фактически Шотландия была присоединена к Англии на полвека раньше после поражения в войне 1649–1651 гг. Эти насильственно присоединенные к Англии государственные образования являются ближней (внутренней) периферией, тогда как она сама выступает ядром империи. Британские колониальные владения, расположенные с середины XIX до середины XX в. во всех частях света, официально делились на три группы: доминионы, протектораты, колонии¹.

Доминионы обладали наиболее высокой степенью самостоятельности – почти полной политической автономией в решении своих внутренних и внешних дел. В составе их населения преобладали выходцы из Европы, в основном с Британских островов. Они отличались высоким уровнем социально-экономического развития. Отношения с метрополией основывались у них на общности правовых традиций, что позволяло постепенно повышать уровень их самостоятельности. Они обладали собственными представительными и исполнительными органами, контроль над которыми метрополия осуществляла посредством деятельности назначенного английским монархом генерал-губернатора, представляющего интересы короны и обладающего правом законодательного вето. Определение доминиона как автономного сообщества Британской империи было обнародовано на имперской конференции 1926 г., а в 1931 г. оно было закреплено в Вестминстерском статуте². Хотя первые доминионы появились намного раньше: Канада (1867 г.), Австралийский союз (1901 г.), Новая Зеландия и Ньюфаундленд (1907 г.), Южно-Африканский Союз (1910 г.), Ирландия (1921 г.). Последним доминионом Британской империи с 1948 по 1972 г. был Цейлон.

Протектораты Британской империи представляли собой государственные образования, чья зависимость от метрополии формально-юридически закреплялась лишь в сфере внешней политики и в области контроля над законодательством, где имперская власть

¹ См.: Гибсон Дж. Империализм. М.: Книж. дом «ЛИБРОКОМ», 2012. С. 34–35; Академический словарь теории и истории империй. С. 47–48.

² См.: Доминион. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 18.08.2020).

имела право вето. Протектораты обладали собственными органами власти, включая представительные, сформированными полностью из туземной знати. За этими органами были оставлены значительные судебные и полицейские полномочия. Они также имели право на сбор налогов, принятие собственного бюджета и т. д. Но, как правило, губернаторы (верховные комиссары) в протекторатах, в отличие от доминионов, достаточно полно контролировали туземные органы власти, которые играли роль буфера между короной и местным населением. И по наиболее важным вопросам внутренней политики администрация протектората была фактически подчинена британскому правительству. В период своего расцвета – конце XIX – начале XX вв. – Британия имела свои протектораты практически на всех континентах: в Америке, на Ближнем Востоке, в Центральной, Юго-Восточной и Южной Азии, Океании. Последние британские протектораты – Соломоновы Острова и Бруней – получили независимость, соответственно, в 1978 и в 1984 гг.

Колонии были целиком и полностью зависимыми от метрополии территориями, где точно так же, как и в протекторатах, присутствовало значительное преобладание туземного населения. Британская корона обладала в них правом полного контроля над законодательством, так как представительный орган формировался генерал-губернатором из туземной знати. Текущее управление осуществлялось аппаратом, состоящим из чиновников, назначаемых тем же губернатором из местной аристократии и представителей метрополии (предпринимателей, военных, миссионеров). Этот тип зависимых территорий являлся самым распространенным в Британской империи. Первоначально все зависимые владения имели статус колоний. Но по мере изменения внешних и внутренних условий характер отношений между ними и коронной властью постепенно трансформировался, и многие колонии приобретали статус протекторатов, а с середины 40-х гг. стали получать политическую независимость.

Таким образом, верховная власть в империях не стремится к установлению единообразия статусов своих периферийных образований и практически всегда пытается избегать чрезмерной унификации своего политико-территориального устройства.

6. Основным направлением политико-территориальной эволюции имперской государственности является стойкая тенден-

ция к централизованному унитаризму при помощи использования различных промежуточных политико-правовых форм и косвенного управления через посредничество периферийных элит для целого ряда или некоторых территориальных подразделений, входящих в состав империи непосредственно или находящихся в орбите ее влияния, — членов союзов и содружеств, государственных образований, колоний, автономий, муниципий и т. д. Причем *данная тенденция никогда не достигает своего логического завершения, оставаясь лишь парадигмальным направлением развития империи*¹.

Поэтому империи никогда не бывают сугубо унитарными и жестко централизованными, как это нередко утверждается либеральными историками и политологами, обнаруживающими у них структурное сходство даже с тоталитарными государствами² и смешивающими тем самым форму государственного устройства с политическим режимом. *Федерализация* территориального устройства, как, например, в Германской империи (1871–1918 гг.) и Советском Союзе, и *децентрализация* управления, даже при самой возможно высокой своей степени, *могут носить в империях лишь относительный характер*, так как значительная степень реальной автономии здесь является юридической фикцией либо становится достоянием лишь немногих периферийных образований. К примеру, в Британской империи, по поводу которой господствует мнение, что ее отличительной чертой является децентрализация³, верховная власть обладала очень ограниченными возможностями по контролю за колониями, что привело к построению системы косвенного управления, «в основу которой была положена идея консервации родоплеменных институтов и традиций для превращения традиционных правителей в социальную основу колонизаторов»⁴. Однако в необходимых и значимых для центра случаях «высшие органы политической власти и администрации Британской империи

¹ См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. С. 181; Грачев Н. И. Империя как форма государства. С. 23.

² См.: Мотыль А. Пути империй ... С. 37.

³ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 46.

⁴ Хазанов А. Особенности английского и португальского колониализма: сравнительный анализ // Observer. 2007. № 4. С. 123.

осуществляли централизованное управление и контроль за образованием и развитием периферий-колоний»¹. Поэтому если система власти и управления Британской империи и не была в целом жестко иерархичной, то и полностью децентрализованной ее назвать никак нельзя. До появления доминионов в ней так же, как и в большинстве других империй, господствующим принципом управления была деконцентрация.

В свою очередь, Российскую и Османскую империи принято считать наиболее централизованными государствами Нового Времени. Но если смотреть внимательно и непредвзято, то можно заметить, что взаимоотношения центра и периферии в Российской империи характеризовали две противоположные черты: централизация как общий принцип и разнообразие статусов национальных окраин, с постоянным стремлением усилить централизацию², которая в конечном итоге оказалась все-таки достаточно далека от своего окончательного завершения. Отличительной чертой Османской империи, сохранявшей свое значение до начала XIX в., являлось предоставление возможности завоеванному населению сохранять свою общинную автономию в обмен на лояльность по отношению к верховной власти султана. Государственно-территориальное устройство, управление экономикой, социальная структура империи строились на основе делегирования части полномочий правителям регионов и местных общин, этно-конфессиональных специализации и разделении труда, судебной и религиозной автономии миллетов (конфессионально-политические образования иноверцев)³. *Попытки же радикальной унитаризации и централизации политико-правового пространства «подтачивают» имперскую организацию и в конечном счете разрушают ее*, что видно на примере многих империй.

Так случилось с китайской империей Цинь, впервые объединившей Поднебесную в единое государство после победы над шестью другими независимыми царствами на современной территории

¹ Шишков В. В. Управление империей в эпоху модернизации: политологический анализ // Вопросы управления. 2015. № 5 (17). С. 19.

² См.: Каррер д'Анкокс Э. Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. М.: Российск. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. С. 81–82.

³ См.: Новая имперская история Северной Евразии. Ч. 2. Балансирование имперской ситуации: XVIII–XX вв. / под ред. И. Герасимова. Казань: Ab Imperio, 2017. С. 550.

Китай в 221 г. до н. э. Империя была разделена на сугубо административные единицы — округа, которые в свою очередь делились на уезды и волости и управлялись чиновниками, назначаемыми из центра. Это резко контрастировало, например, с римской системой территориального устройства империи, когда в деле освоения отдельных провинций центральная власть в основном опиралась на местные элиты. Поэтому, как указывается в источниках, ни масштабные проекты императора Цинь Ши Хуан-ди (строительство Великой китайской стены и др.), ни мобилизация огромной армии для новых завоевательных походов, ни чрезмерно широкое использование принудительного труда при строительстве величественной гробницы для императора не заставили пошатнуться империю так сильно, как политика в отношении региональной и местной элиты. После смерти первого императора разразилась гражданская война, которая в 202 г. до н. э. закончилась поражением династии Цинь. Учтя ошибки предшественников, первый император Лю Бан из новой династии Хань разработал менее централизованную систему организации власти. Он строил ее по различным шаблонам по отношению к разным территориям: восстановил в правах вассальные царства в восточной части империи, но сохранил централизованную структуру управления в западных районах. Лю Бан и его наследники сумели избежать как чрезмерной централизации, так и передачи слишком широких полномочий регионам, чем во многом и объясняется долголетие династии Хань (202 г. до н. э. — 220 г. н. э.)¹.

Одной из основных причин заката и гибели Османской и Российской империй в начале XX в. стала политика этно-культурной и конфессиональной национализации, получивших название «исламизация» (в Турции) и «русификация» (в России) и проводившихся в процессе модернизации их экономической и политической жизни². В области государственного управления это означало попытку

¹ См.: История Китая с древнейших времен до наших дней / отв. ред. Л. В. Симоновская, М. Ф. Юрьев. М.: Наука, 1974. С. 33–40; Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. С. 56–60.

² См.: Новая имперская история Северной Евразии. Ч. 2. Балансирование имперской ситуации: XVIII–XX вв. С. 219–302; Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. С. 406–412.

административной унификации территориального устройства обеих империй, что привело к нарушению сложного баланса интересов различных этно-конфессиональных групп населения, росту национализма, подрыву политической стабильности и фактически, вне зависимости от воли и желания авторов и проводников такой политики, ставило под вопрос сохранение единого имперского пространства. Точно так же и Римская империя в последние два века своего существования обнаруживает трансформацию регионального управления в сторону административной централизации, хотя и носившей в отличие от предыдущих примеров во многом вынужденный характер. Тем не менее к концу своей истории все управление Римской империи перешло в руки иерархически организованной бюрократии, последствия чего оказались вполне сопоставимыми с революционными¹.

Таким образом, территориальная организация власти и управления в империях не может быть сведена к бинарным оппозициям типа «унитаризм–федерализм» или «централизация–децентрализация». Такой подход есть серьезное упрощение многосложной имперской реальности. Государственное устройство империй предполагает (и предлагает) куда более сложную структуру отношений между имперской верховной властью и локальными центрами внутренней и внешней периферий. Эти отношения не есть однонаправленное доминирование центра над периферией или постоянное противостояние между ними. Они представляют собой сложную циркуляцию взаимных договоренностей, обменов, ориентаций, смещения акцентов и т. д., что на практике выражается в изменении статусов провинций в ту или другую сторону, усилении или смягчении контроля за ними со стороны центральной власти. Центр всегда доминирует над провинциями, до известной степени формирует их, в конечном итоге определяет их статус и использует их ресурсы в соответствии со своим имперским проектом, существующими интересами и потребностями. Но его возможности не беспредельны, они ограничиваются собственными культурными нормами, автохтон-

¹ См.: Тойнби А. Дж. Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве. С. 325–326.

ными традициями различных периферийных образований, недостаточностью ресурсов, а также нередко возникающим пассивным или активным сопротивлением регионов. «Периферии же всегда сохраняют ту или иную степень свободы реакции: активной адаптации или пассивной покорности, стремления к самосохранению через изоляцию, попыток отделения, сопротивления или даже завоевания превосходства над центром»¹ в случае его ослабления. Но именно эта относительная автономия, если не всех, то многих или некоторых провинций заставляет имперскую власть по возможности централизовать управление территориями периферии и до определенной степени унифицировать их статус, но так, чтобы это не могло подорвать устойчивость самой имперской конструкции. Поэтому конкретные варианты распределения полномочий между центром и регионами являются индивидуальными не только для каждой империи, но также и для отдельных временных отрезков их существования и развития.

7. Суверенный центр империи, воплощенный в имперских политико-правовых институтах, территориально и этно-социально *«образует автономную единицу»² с особым фактическим, а иногда и юридическим статусом, обладающую гегемонией или доминирующую в ней в процессе осуществления имперской власти и управления.*

Отсюда происходит определение империи, предложенное А. Мотылем, сильно сужающее ее специфику, но выделяющее именно указанное выше свойство. Империю он определяет как «иерархически организованную политическую систему», внутри которой «элита ядра <...> доминирует над периферийными элитами и обществами, выступая в роли посредников и управляя ресурсными потоками от периферии к ядру и обратно»³. Это связано с тем, что империи всегда формируются вокруг государствообразующего, стержневого (имперского) этноса, (реже группы родственных этносов), с которым связаны воспроизводство, продолжительность жизни и распад

¹ Академический словарь теории и истории империй. С. 199.

² Eisenstadt S. N. Empires // International Encyclopedia of Social Sciences. N. Y., 1968. Vol. V. P. 41.

³ Мотыль А. Пути империй ... С. 13.

империй, начинающийся с обскурации имперообразующей нации¹. Топос, место обитания или концентрации элиты имперской нации, становится не только суверенным политическим центром, местом нахождения верховной власти империи. Это также духовный и сакральный центр, культурное средоточие и сердцевина всей цивилизации, Мировой град (Рим, Константинополь, Багдад, Стамбул, Москва, Санкт-Петербург). Либо такой центр замещается нацией-государством, которая концептуализируется в правовом аспекте как метрополия² по отношению к колониальной периферии: Карфаген, Испания, Англия или США – которые в наше далекое от религиозной символики время нередко называют «сияющий град не холме».

Тем самым в империи налицо присутствие этно-политической иерархии. Политическая, правовая и административная организация опирается на правящий, доминирующий этнос, концентрирующийся в основном в территориальном ядре империи, представители которого назначаются проконсулами, наместниками, контролерами, генерал-губернаторами в различные имперские провинции и обладают по отношению к ним правом высшей распорядительной власти. Политико-правовые связи выстраиваются от народа-«хозяина» к «базовым союзникам» и далее ко всем менее «полноправным» в политическом отношении этническим или социальным группам, нередко при сохранении формального, юридического равноправия между представителями различных этносов и социальных слоев. При этом на более поздних этапах существования империи ее правящий класс представляет, как правило, уже не чисто этническую группу, а определенный социальный слой, члены которого обладали единым привилегированным юридическим и (или) фактическим статусом. Таким образом, «логика построения империи находит свое завершение <...> в сближении разнородных элит и возникновении единого правящего класса»³, как это видно на примере сословия сенаторов в Римской и Византийской империях, дворянства

¹ См.: Махнач В. Л., Елишев С. О. Политика. Основные понятия: справочник, словарь. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008. С. 150–151.

² См.: Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. С. 249.

³ Lagroye J. A propos du «concept d'Empire» // Droit, institutions et systèmes politiques. Melanges en homage a M. Duverger. P.: PUF, 1987. P. 642.

в России и Европе, титулованной британской аристократии (пэров), аскири или аскеров (класс управляющих – воины, духовенство, чиновники) Османской империи, шэньши (профессиональное ранговое чиновничество) в Китае, номенклатуры в СССР, представителей кланов финансовой олигархии в США и т. д.

Происходит это потому, что в процессе становления империи за определяющий, доминирующий образец поведения в ней всегда берутся цивилизационно-культурные характеристики элиты государствообразующего народа, наиболее развитого в культурном, хозяйственном, военно-техническом и иных отношениях. Именно его этно-культурные признаки (язык, религия, обычаи, традиции, нравы, право и др.) становятся господствующими, определяют стереотипы поведения в обществе и в конечном счете обуславливают структуру общественных отношений, экономический уклад и организацию власти и управления в государстве. Другие этносы имеют право и возможность сохранения своей культурной идентичности, однако повышение их роли и статуса в империи, их настоящее развитие в ее цивилизационной парадигме возможно лишь на основе принятия основных культурных компонентов государствообразующей, стержневой нации. С другой стороны, эффективное имперское руководство возможно только при более или менее добровольном соучастии в осуществлении власти и управлении периферийных элит, что предполагает их регулярную кооптацию в центральную элиту. Одновременно последняя, контролируя положение дел в регионах, образует собственные «плацдармы» в периферийных нациях внутри их традиционных элит¹. Именно это выступает причиной того, что конкретные варианты распределения компетенции между центральной властью и регионами в империях сильно различаются, потому что ширина и крепость плацдармов в различных частях периферии, а следовательно, и степень контроля за различными провинциями не являются величиной постоянной и строятся в соответствии со спецификой и статусом того или иного региона в рамках империи.

Таким образом, имперская аристократия формируется из представителей всех или многих наций и народностей, входящих в импе-

¹ См.: Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи ... С. 105.

рию, что существенным образом влияет на устойчивость имперских государств, дает им огромные социальные ресурсы для сопротивления политическим катаклизмам и регенерации при территориальных и демографических потерях. «Империя устойчива, покуда гармонизированы отношения центральной и периферийной элит»¹.

8. *Империя есть государство идеократическое*² (или даже *теократическое*³), всегда *имеющее общую идеологию*⁴ как *систему базовых ценностей*, убеждений, свою «идею-правительницу»⁵, религиозную или этическую. И эта черта во многом определяет целый ряд иных особенностей и характерных признаков имперской государственной организации.

Идеократия (от др. греч. *idea* – видимая сущность, прообраз; *kratos* – власть) – *власть идей. Идеократическое государство – это такое государство, в котором не только политическая и правовая сферы, но и вся общественная жизнь всецело или в очень значительной степени определяются господствующей идеологией.* И любая империя есть всегда идеократия, так как в основании всех внешних и внутренних проявлений имперской практики лежит комплекс вполне определенных социально-политических идей⁶. Основные идеологические постулаты выступают здесь как высшие социально-нравственные ценности и потому являются основными регуляторами всех общественных отношений, с которыми должны соотноситься политика и право. В государствах Древнего мира и Средневековья практически всегда существовал идеократический режим, который, как правило, принимал форму *теократии* или имел ее существенные черты.

¹ Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи ... С. 106.

² См.: Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 50.

³ Как считает С. Н. Бабурин, «истинная империя может быть только теократией» (Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 121).

⁴ См.: Гатагова Л. С. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. М.: АИРО-XX, 1996. С. 338.

⁵ Трубецкой Н. С. Об идее-правительнице идеократического государства // История. Культура. Язык. М.: Издат. группа «Прогресс», 1995. С. 438–443.

⁶ См.: Лурье С. В. От древнего Рима до России XX века: преемственность имперской традиции // Общественные науки и современность. 1997. № 4. С. 123.

Теократия – это такой государственный порядок, в котором происходит соединение верховной религиозной и светской власти (верховным правителем признается Бог или его наместники на земле) и вся социальная жизнь строится в строгом соответствии с нормами господствующей религии. Теократическими государствами были Древний Египет, имперские образования Шумеро-Аккадской цивилизации, Первая Персидская империя Ахеменидов, древний и средневековый Китай. Великими теократическими империями были Византия и Арабский халифат. Своеобразными теократическими чертами обладали Османская империя и Московское царство. Многие из них были тождественны мировым религиям или создавались на их основе.

В империях всегда присутствует единое религиозное или квазирелигиозное, идеологическое единство, иногда насаждающееся искусственно. Отсюда проистекает их сакрализация в общественном сознании. Во многих религиозных традициях империя в подлинном смысле этого слова воспринимается как прообраз Царствия Божия на земле. «В этом отношении строительство империи всегда напоминает великие религиозные движения, которыми руководит вера», и наличием этой общей для большинства населения веры объясняется «та своеобразная, характерная для империи терпимость к многоцветию возможных воззрений», но только к тем из них, которые не претендуют на первенство, не конкурируют с господствующей идеологией «и не колеблют основных принципов самой имперской идеи»¹.

Кроме того, *империя* в процессе своего формирования и развития порождает свою собственную идею, а следовательно, и идеологию, которая легитимирует имперскую верховную власть и имперский порядок помимо господствующей религии или мировоззрения. Она *формирует свой сакральный мир – религиозный или секуляризованный*, но даже в этом случае заимствующий и воспринимающий у религии духовную ауру и внедряющий ее в господствующую идеологию. *Это проявляется в наличии собственной, достаточно четко сформулированной и уникальной по содержанию цивилизационной миссии*, в которой содержится ответ на вопрос о цели

¹ Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 28.

существования империи¹. При этом имперская миссия, являясь составной частью имперской идеологии, выступает, с одной стороны, функцией самолегитимации империи, а с другой – представляет собой нечто более важное и значительное, превращаясь в самосакрализацию². Сама же имперская идеология формируется на представлениях доминирующей этнокультурной общности, «народа – строителя империи»³.

Так, Римское владычество над пространством Средиземноморья покоилось на идее доступа к благам цивилизации и обеспечения всеобщего мира, но сам *имперский мир связывался с мифом о Золотом веке* и тем самым *соединялся с идеей возвращения в рай* (Эдемский сад) средствами империи, *становясь*, таким образом, *сакральным*. Оба тезиса, архетип Золотого века и образ рая, защищенного от враждебного окружения, пришли в Рим с Востока, передались ему в наследство от великих империй Древности, а затем были заимствованы империями Средневековья и Нового времени. Но именно этим империи как государственной форме оказалось придано всемирно историческое значение не только в собственно политическом, но и в космологическо-религиозном смысле⁴.

Основная идея и цель существования Византийской империи, как прообраза Царствия Небесного, заключалась в том, чтобы нести Христову веру по всему миру, укреплять православную Церковь и жить по Христовым заповедям, приуготовляя народ империи к вечной жизни в Царствии Божьем⁵. Из этой миссии вытекали роль и значение византийского императора как православного государя Второго (Нового) Рима, который исполнял функцию «катехона» (в переводе с греч. «удерживающего»), предотвращающего, согласно толкованию святых отцов Церкви соответствующих мест из Библии.

¹ См.: Переслегин С. Самоучитель игры на «мировой шахматной доске»: основные понятия геополитики // Классика геополитики, XIX век: сборник / сост. К. Королев. М.: АСТ, 2003. С. 690.

² См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 161.

³ Каспэ С. И. Империи: генезис, структура, функции // Полис. 1997. № 5. С. 34.

⁴ См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 164–165.

⁵ См.: Величко А. М. Политико-правовые очерки по истории Византийской империи. М.: Фонд ИВ, 2008. С. 5–6.

лии¹, приход в мир Антихриста и наступление «последних времен» и «конца света»².

Формула *Священной Римской империи* (германской нации) в средневековой Европе появилась в результате раскола Западной и Восточной церквей (1054 г.), политического разрыва с Византией как наследницей Рима и попыток создания альтернативной ей империи для всего христианского мира, где западно-европейская католическая ойкумена представлялась как «Новый Израиль», а ее глава — император — как «новый Давид», который должен был перенять у разрушенной крестоносцами Византии (1204 г.) функцию катехона³.

Миссия Арабского халифата и общественный долг главы общины правоверных (халифа) состояли в ведении *джихада*, священной войны против неверных в целях расширения исламского мира и обращения побежденных народов в истинную веру или их покорения⁴. К началу XVI столетия эта миссия переходит к Османской империи, которая к тому времени уже освоила организационное наследие Византии после взятия турками Константинополя (1453 г.) и порой выступала в качестве защитника православных общин на Балканах против католицизма и протестантизма, а также претензий на супрематию (верховенство) римского папы по отношению ко всем христианским конфессиям. Однако отсюда происходит идеологическая двойственность Османской империи, сделавшая ее имперскую миссию несколько уязвимой, что помешало ей вступить в стадию обновления и в значительной степени предопределило ее падение, бывшее в том числе следствием ее слабо оформленной имперской идеи.

Миссию защитника православия переняла у Византии Московская Русь. Поводом для этой преемственности стало заключение брака между Великим князем Иваном III и племянницей последнего

¹ См.: Библия: Книги священного писания Ветхого и Нового Завета. М.: Изд-во Моск. Патриархии, 1992. Фес. 2.2.; Откр. 20: 2–7.

² Дугин А. Г. *Философия Политики*. М.: Арктогея, 2004. С. 223–224; Малер А. М. *Духовная миссия Третьего Рима*. С. 127.

³ См.: Дугин А. Г. *Философия Политики*. С. 243–247; Бульте-Тиле М. Л., Йордан К., Флекенштейн Й. *Священная Римская империя: эпоха становления*. СПб.: Евразия, 2008.

⁴ См.: Кло А. Харун ар-Рашид и времена «Тысячи и одной ночи». СПб.: Евразия, 2012. С. 161–162.

византийского императора Софьей Палеолог (1472 г.), и это событие сразу начало восприниматься на Руси как отсылка не только к Новому (Второму) Риму-Византии, но и к самой Римской империи. В посланиях старца Псковского монастыря Филофея развивается знаменитая теория о Московском царстве как третьем Риме¹, хранителе православной христианской веры, чем и обосновывается переход указанной миссии от Византии к Русскому царству. В ходе реформ Петра I представление, что Россия является защитницей православной веры, не только не исчезло, но и было дополнено ориентацией на достижение уровня развития западных стран и вхождением в систему великих европейских держав, что выводило Россию из узких рамок национализированного православия, делало возможным само существование анклавов православной Церкви на католическом и протестантском Западе и мусульманском Востоке, а также готовило почву для миссионерской деятельности среди многочисленных народов, проживающих и на ее территории².

Для имперских государств Нового и Новейшего времени характерна квазирелигиозная постановка целей. На первый взгляд, Великобритания полностью отказалась от религиозной формулировки своей миссии еще в начале XIX в. Имперская миссия британцев представлялась как распространение цивилизации, заключающейся в достижении определенного уровня развития материальной культуры и соответствующих этому уровню вполне определенных экономических и политико-правовых институтов: гражданской свободы как главного «естественного» права индивидов; господства частной собственности; свободы предпринимательства; разделения властей и парламентарной демократии и т. п. Но это было связано лишь с изменением идеологической основы жизнедеятельности британского общества, когда на место веры в Бога пришла вера в технический и культурный прогресс. Однако в изложении имперской миссии Британии ее идеологи, как правило, использовали

¹ О теории «Москва – третий Рим» см.: Сеницына Н. В. Третий Рим. Истоки и эволюция русской средневековой концепции (XV–XVI вв.). М.: Индрик, 1998.

² См.: Величко А. М. Апология Петра Великого: в защиту Синодального периода Русской церкви // Византийская симфония. М.: Вече, 2013. С. 253–281.

религиозно окрашенную риторику или опирались на нее¹. Это хорошо иллюстрируется творчеством Р. Кипплинга – яркого певца и апологета британского империализма². Ему принадлежит классическая формула «бремени белого человека». В ней воплощены суть английского понимания империи, ее дух и самосознание британских империалистов, которые совершенно искренне воспринимали имперское господство как некое «служение», «подвиг» и «великую работу самоотречения», сродни религиозной деятельности, проводимую во благо ничтожных и недостойных дикарей, ленивых и упрямых, коих «белому человеку» (т. е. британцу) приходится силой тащить к «свету» – прогрессу, свободному предпринимательству, правам человека, парламентаризму, конституционному государству и другим либеральным ценностям³.

Постепенно, в течение XX в., религиозная энергия, вложенная в эту имперскую аффирмацию⁴, переносится на США и «бремя белого человека» для Американской империи превращается в «миссию помощи развития» для стран «третьего», а затем и «второго (т. е. бывшего социалистического лагеря) мира», посредством их модернизации, а затем и путем включения их в процессы глобализации⁵. С фактической точки зрения имперская миссия США выступает как дальнейшее развитие функционального назначения Британии: распространение по всем странам и континентам рыночной экономики, прав человека и демократического образа правления. Но и она склоняется к тому, чтобы быть сформулированной с помощью религиозной терминологии и соответствующего пафоса. Так, вступление Соединенных Штатов в Первую мировую войну

¹ См.: Фергюссон Н. Империя: чем современный мир обязан Британии. М.: Астрель: CORPUS, 2013. С. 115–116.

² См.: Кипплинг Р. Рассказы. Стихотворения. М.: Худож. лит. 1989.

³ См.: Дугин А. Г. Ноомахия: войны ума. Англия или Британия? Морская миссия и позитивный субъект. М.: Академ. проект, 2015. С. 382–386.

⁴ Аффирмация (от лат. *Affirmatio* – утверждение, подтверждение) – утвердительное (положительное) суждение. В популярной психологии аффирмация – это позитивное утверждение, краткая фраза самовнушения, создающая правильный психологический настрой (см.: Шелестюк Е. В., Галушак М. В. Особенности аффирмаций как способа речевого воздействия // Вестник Курганского государственного университета. 2019. № 1 (52). С. 110–116.

⁵ См.: Дугин А. Г. Ноомахия: войны ума. Англия или Британия? С. 386.

оправдывается выполнением проекта установления прочного мира во всем мире («война ради окончания всех войн»), реализацией принципа самоопределения народов и его гарантирования с помощью формулы «сделать мир подходящим для демократии». Высадка американских войск в Нормандии в 1944 г. идеологически оформляется как «Крестовый поход в Европу». Во время кульминации «холодной войны» Советский Союз представляется Президентом США Р. Рейганом как «империя зла», которую непременно нужно разрушить, а вначале XXI в. все недемократические режимы квалифицируются Президентом Дж. Бушем-младшим в качестве «оси зла»¹.

Своя глобальная имперская миссия была и у СССР, которая заключалась в построении бесклассового коммунистического общества как Царства социальной справедливости, прообраза рая на земле для всех трудящихся, что закреплялось в партийных документах Коммунистической партии Советского Союза и советских конституциях².

Именно поэтому в рамках мифологической парадигмы политического как особой сферы жизнедеятельности общества «империю не следует смешивать с одним из королевств или наций, входящих в нее, поскольку она качественно отличное, в принципе им предшествующее и их всех превышающее»³. Подобно тому, как может быть одна церковь, может быть только одна империя. Все остальное, что входит в ее состав, находится рядом с ней или стремится получить ее имя, должно иметь другие названия: княжество, королевство, республика, федерация и т. п.⁴ Империя в принципе существует в единственном числе, тогда как другие государства – только во множественном⁵.

¹ Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 171–177.

² См., например: Программа Коммунистической Партии Советского Союза. Принята XXII съездом КПСС в 1961 г. URL: <https://www.yandex.ru> (дата обращения: 23.08.2020); Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). URL: <https://constitution.garant.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

³ Evola J. Révolte contre le monde moderne. Montreal: Les Editions de l'Homme, 1972. P. 121.

⁴ См.: Меллер ван ден Брук А., Васильченко А. Миф о вечной империи и Третий рейх. С. 363.

⁵ См.: Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи. С. 115.

Из этого становится ясным, почему, когда в Новое и Новейшее время в результате секуляризации и утраты религиозных ценностей материально-пространственный, геополитический аспект имперской организации становится преобладающим, а сама империя утрачивает религиозный образ Небесного града, идея империи не умирает и продолжает рассматриваться большинством ее граждан как цель исторического процесса, панацея от бед смутного времени, идеальный миропорядок, изначальным предназначением которого является всеобщее согласие и справедливость.

9. Империя имеет диверсифицированную¹ правовую систему, в отличие от унитарных государств, где правовая система достаточно строго унифицирована, и от федераций, где существует двойная система законодательства, но правовая система в целом обладает определенным единством.

Это связано с тем, что в правовой сфере перед империями стоит проблема, с которой обычно не сталкиваются другие государства. Ведь территория империй включает в себя население существовавших ранее и существующих внутри них, завоеванных или присоединенных добровольно периферийных и лимитрофных государств и государственных образований, особенности жизнедеятельности которых не исчезают бесследно и оставляют в области права, равно как и в других областях, определенное наследство, с которым их преемник и наследник в лице имперской верховной власти вынужден считаться². Кроме того, одним из источников системы права большинства империй являются различного рода договоры и соглашения, определяющие статус целого ряда территорий, входящих в их состав или находящихся в зоне их политического влияния. Уже одно это предполагает отсутствие строго унифицированного имперского права в вопросах статуса отдельных регионов империи, различных этно-конфессиональных общностей, прав и обязанностей физических и юридических лиц, принадлежащих к этим регионам

¹ Диверсификация (от новолат. *diversificatio* – изменение, разнообразие; лат. *diversus* «разный» + *facere* «делать») – разнообразие, разностороннее развитие. Чем больше разнообразия, тем сильнее диверсификация. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 03.08.2020).

² См.: Тойнби А. Дж. Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве. С. 377–383.

и общностям, и т. д. В довершение всего унификация правового пространства империи «ограничена неустранимым наличием традиционных периферийных элит»¹, которые далеко не всегда отождествляют себя полностью с империей, а напротив, могут отчетливо тематизировать собственную особенность, своеобразие своей этносоциальной общности и специфичность принадлежащей им территории².

Например, в римском праве периода поздней республики и первых веков империи действует система норм, применяемых только к римским гражданам (*cives Romani*), и право, предназначенное для лиц, не являющихся римскими гражданами, регулирующее их отношения между собой, а также между ними и римлянами (общенародное право – *jus gentium*). На территории централизованной в политико-административном отношении Российской империи кроме общегосударственного законодательства действовало немецкое балтийское право, особое законодательство для Польши и Финляндии, мусульманское право в Средней Азии и некоторых других регионах. Аналогичную картину можно наблюдать и в других империях, где население может оставаться разделенным на относительно изолированные этнические, религиозные, территориальные и социальные группы, для многих из которых характерным остается наличие собственных правил внутреннего общежития, претворяющихся порой в диаметрально противоположные формы хозяйствования, управленческие структуры и т. д. Поэтому жизнь периферии часто во всем или во многом, что прямо не затрагивает общеимперские интересы, регулируется на основе региональных, локальных и местных обычаев, традиций и норм³.

Определенная, необходимая насколько это возможно, степень правовой унификации или попытки достичь таковой имеют место практически во всех империях. Это вполне объективный, но все-таки очень противоречивый процесс. С одной стороны, огромное разнообразие земель и народов и необходимость их политической интеграции требуют определенной степени унификации законодательства,

¹ Каспе С. И. Империя и модернизация. С. 53–54.

² См.: Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи ... С. 106.

³ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 197.

единства правовых основ налоговой, финансовой, образовательной систем, но, с другой стороны, это же самое разнообразие культурных условий и норм при попытках введения единого для всей империи юридического порядка неизбежно провоцирует периодически возникающие конфликты. Отсюда происходит отсутствие или слабость правовой стандартизации внутри империй и «значительное влияние неформальных отношений и связей»¹.

Поэтому попытки нормативной унификации могут быть лишь относительно успешными, и то если правовое единообразие достигается постепенно, идет не прямыми путями и для его установления складываются определенные условия. Подчинение римскому праву (*cives Romani*) было одной из основных привилегий римских граждан, но процесс его предоставления всем подданным империи растянулся на несколько столетий, завершившись только в 212 г. принятием эдикта Каракаллы. В истории Арабского халифата господство исламского права постепенно распространялось в основном благодаря обращению в ислам немусульманского населения присоединяемых территорий. В Османской империи осуществлялся жесткий контроль в области административного и уголовного права, однако центральная власть избегала вмешательства в гражданские правоотношения своих подданных, не исповедующих ислам. В противоположность этому в первой китайской империи ее основатель Цинь Ши Хуан-ди в принудительном порядке насадил правовое единообразие, издав указ о том, чтобы законодательство, действующее в его родовом царстве Цинь, применялось бы на всей территории завоеванных и присоединенных им царств, после чего его империя не просуществовала и пятнадцати лет.

Как показывает историческая практика, резкая унификация системы права и связанные с ней централизация власти и унитаризация территориального устройства происходят в империях, как правило, в периоды, предшествующие острому кризису имперской организации или этапу их упадка и разложения. Являясь ответом на нарождающуюся угрозу единству имперской государственности, они выступают в качестве мер ее предотвращения. Часто это отсрочи-

¹ Мелешкина Е. Ю. Постимперские пространства: особенности формирования государств и наций // Политическая наука. 2013. № 3. С. 14.

вает наступление кризисных явлений, загоняя их вглубь, но в конечном итоге лишь усугубляет ситуацию. Поэтому, когда в работах, посвященных империям, в качестве их необходимого признака называется унифицированное право или единая на всей территории система законодательства, обязательная для всех государственных образований, входящих в их состав, это представляется неверным.

Многообразие источников имперского права, включающего в себя элементы различных правовых систем, приводит к тому, что основным (первичным) регулятором общественных отношений являются в империи культурные принципы и нормы идеократического характера, задаваемые господствующей идеологией. При этом это часто происходит, несмотря на наличие технически совершенной системы позитивного права, как это было в Римской и Византийской империях, или существует в современных США, где законодательство и правовая система в целом покоятся на протестантских религиозных принципах и вытекающей из них доктрине либерализма¹. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что основная легитимация имперского суверенитета, верховной власти империи осуществляется не правом и носит не рациональный характер, «практическая реализация имперской идеи никогда не совпадает с ее правовым обоснованием, а факт и норма (в империи – Г. Н.) всегда существуют в разных плоскостях бытия»². Неслучайно юридическую структуру имперского объединения представляли часто различным образом, «но его квинтэссенцию при этом искали на уровне, не совпадающем с правовым»³.

Империя становится возможной и существует до тех пор, пока подавляющее большинство ее граждан обладает определенным мировоззренческим единством, общей духовностью, что в конечном итоге и позволяет достичь политической интеграции разнородных во многих отношениях территорий. Именно отсюда проистекает многообразие и разнообразие статусов различных периферийных частей империи, существенная децентрализация в области правового

¹ См.: Панарин А. С. Россия в циклах мировой истории. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 8; Шлезингер А. мл. Циклы американской истории. М.: Прогресс, 1992. С. 17–25 и след.

² Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 26–27.

³ Там же. С. 22.

регулирования и управления, а также особые формы и методы осуществления имперской верховной власти. Поэтому роль и назначение верховной власти империи, ее функции и полномочия, а также правовая система могут быть адекватно поняты и описаны лишь в традиционном и неотделимом от господствующей религии или идеологии понимании.

10. *На международной арене империя всегда выступает как великая держава, внешний суверенитет которой, как фактический, так и юридический, не подлежит никакому сомнению*¹. Он никогда не нуждается во внешнем признании со стороны других государств. Более того, империя сама выступает абсолютным субъектом признания или непризнания их суверенитета, т. е., по сути дела, отношения к ним как к таковым².

Державами называются такие государства, которые оказывают систематическое, регулярное влияние на политику других государств, культивируют их зависимость от себя, имеют свои сателлиты и протектораты, формируют вокруг себя межгосударственные коалиции для решения собственных политических задач идеологическими, военными и (или) экономическими средствами³. Это в полной мере относилось и относится к империям на всем протяжении истории человечества. Империи чаще всего не имеют соседей, равных себе по фактическому статусу. Поэтому при постоянном вмешательстве в дела других стран свое собственное правовое и территориальное пространство империя всегда может держать закрытым или, если сочтет это нужным, полупроницаемым⁴. Для подтверждения своего статуса или расширения своего влияния империи всегда и всеми доступными средствами стремились осуществлять политическую, экономическую, культурную, а то и военную экспансию, вмешиваясь в дела других государств, навязывая им свою волю, подавляя чужие суверенные претензии, устанавли-

¹ См.: Грачев Н. И. Империя как объект политико-правового анализа // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1 (2). С. 137.

² См.: Тюгашев Е. А. Концепт империи в горизонте семиотики права // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия «Право». 2007. Т. 3. Вып. 2. С. 11.

³ См.: Иванов В. В. Теория государства. М.: Территория будущего, 2010. С. 55.

⁴ См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 25–26.

вая свое доминирование в отношениях с ними. Их деятельность или, как минимум, отдельные действия в межгосударственных отношениях по факту противоположны международно-правовому принципу суверенного равенства государств. «Империи – это, прежде всего, государства, имеющие высокий вес на международной арене и ведущие активную внешнюю политику»¹.

Именно в указанной коннотации по отношению к внешней экспансионистской деятельности великих держав с середины XIX в. используется термин *империализм*, под которым понимается государственная политика, направленная на присоединение территорий, захват колоний, установление политического или экономического контроля над другими странами и народами. После выхода работы английского экономиста Дж. Гобсона «Империализм» (1902 г.)² это понятие стало употребляться в качестве эквивалента *колониализму*, постепенно распространяясь исключительно на экспансионистскую политику крупных капиталистических держав Европы и США по отношению к слаборазвитым странам Азии и Африки и Латинской Америки, ассоциируясь в основном с экономической эксплуатацией ими своих заморских колоний и зависимых стран³. В первой половине прошлого столетия многие исследователи прямо указывают на связь империализма с развитием капитализма как общественно-экономической формации⁴. Основным социальным субъектом империалистических устремлений выступает сравнительно небольшой слой представителей торгового капитала, а позднее финансово-промышленной олигархии, извлекающих максимальную прибыль в результате территориальной экспансии колониальных держав.

Существуют три основных компонента имперского (державного) превосходства, позволяющих проводить внешнюю экспансию, – военный, экономический и культурный. Считается, что в прежние

¹ Академический словарь теории и истории империй. С. 186.

² См.: Гобсон Дж. Империализм. М.: Книж. дом «ЛИБРОКОМ», 2012.

³ См.: Рогов И. И. Империя и империализм: история понятий и современный мир // Terra economicus. 2010. Т. 8. № 3. Ч. 2. С. 161–163.

⁴ См.: Гильфердинг Р. Финансовый капитал. Новейшая фаза в развитии капитализма. М.: Либроком, 2017; Ленин В. И. Империализм, как высшая стадия капитализма // Полное собрание сочинение. М.: Политгиздат, 1969. Т. 27. С. 299–426.

эпохи достаточно было военного превосходства, хотя оно всегда предполагало и определенную степень развитости экономики. В последнее время все больше возрастает роль культурного фактора, но на первое место ставится экономическое доминирование. Как считает М. Манн, «современным империям свойственен экономический империализм, поскольку капитализм более эффективен в деле интеграции экономик ядра и периферии, чем предшествующие способы производства»¹, поэтому военная экспансия и была по большей части заменена экономической. Фактически же ничего принципиально не меняется, о чем свидетельствуют примеры бомбежек США и их союзниками Сербии в 1999 г., оккупации Афганистана (2001 г.) и Ирака (2003 г.), перевороты в Ливии (2011 г.) и на Украине (2014 г.), попытки свержения законного правительства в Сирии и т. д. – типичные примеры так называемой «политики канонерок». Способность к ведению войны или военного вмешательства была и остается первой способностью к имперскому суверенитету и распространению его на другие страны. Непосредственной причиной успеха европейских стран в империалистической экспансии в Новое и Новейшее время, как об этом пишет и сам М. Манн, «было превосходство в военной мощи, а не высокий уровень цивилизации, научная революция или капитализм»².

Те государства, которым удастся, благодаря своему превосходству во всех компонентах державности, навязывать принципы своей политики другим державам, называются сверхдержавами. Дискуссии по поводу содержания термина «империализм» во второй половине XX в. связали этот термин с политикой расширения зоны жизненных интересов двух сверхдержав-гегемонов, каковыми были до начала 90-х гг. XX в. США и СССР. В настоящее время на этот статус претендуют лишь США. В рамках современного мира империализм после краха СССР ассоциируется с политикой глобализации, проводимой правящими кругами США в интересах транснациональных корпораций (ТНК). Характер доминирования Соединенных Штатов в современном мире считается полностью империалисти-

¹ Манн М. Источники социальной власти. В 4 т. Т. 3. Глобальные империи и революция. 1890–1945 годы. М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 25.

² Там же. С. 33.

ческим, поддерживаемым как экономическими, так и военными средствами. Однако в данном контексте следует различать империи как формы государственно-политических организмов и империализм как теорию и практику внешне-политической экспансии, которую в принципе могут осуществлять и не имперские государства, что многократно подтверждалось историческим опытом.

§ 3. Особенности имперского суверенитета

Еще одним отличительным признаком империи как формы государственно-территориального устройства являются ***особенности имперского суверенитета, находящие свое проявление в формах и способах организации, легитимации и реализации верховной власти империи, в первую очередь распределении суверенных полномочий между имперской верховной властью и периферийными образованиями.***

В семантическом плане понятие «империя» тесно связано с идеей верховной власти как возможности и способности повелевать в государстве, владеть различными общими для его населения благами, быть их держателем и подателем и тем самым обеспечивать политико-правовое единство локальной цивилизации, обладать могуществом, осуществлять господство или доминирование в ее границах. В империи такая власть обретает свое предельное выражение.

Особенности организации и статуса верховной власти империи, а также реализации ею своих суверенных прерогатив связаны, во-первых, с мифом об особой миссии империи, а во-вторых, с реальной политической и управленческой практикой империй, которая оказалась, если и не полностью соответствующей этому мифу, то в значительной степени согласующейся с ним. Миф оказался достаточно тонко и глубоко вплетен в ткань имперского механизма власти и управления. Мифологический концепт империи как сакральной всемирной державы, охватывающей в идеале весь окружающий мир, питает ее претензии на всемирно историческое значение и универсальность, а следовательно, на уникальность и единственность, по крайней мере, в рамках одной цивилизационной парадигмы.

Сама же идея универсальной империи неотделима от воззрений языческого монархизма, широко распространенного в восточных империях древности: Вавилоне, Ассирии, Египте, Китае, Иране. В соответствии с ними порядок небесной иерархии является прообразом для иерархии земной, власть земного царя подобна божественной власти, совершенно универсальна и простирается на весь мир. Эти идеи посредством соприкосновения с восточным миром, в частности с эллинистическими монархиями, возникшими на обломках империи Александра Македонского, перешли в идеологию императорского Рима¹ и стали одним из основных источников политической традиции организации власти и управления практически всех империй вплоть до настоящего времени, несмотря на демократическую десакрализацию государства и власти, произошедшую в Новое время.

Синтез империй с монотеистическими религиями – в IV в. в Риме и Византии, а затем в VII в. в Арабском халифате – привел к возникновению почти классической имперской формулы: одна империя, один Бог, один император², что сразу ставит императорскую власть в доминирующее положение по отношению ко всем правителям территорий, входящих в орбиту имперского влияния. Внешне и Византийская, и Арабская империи представляют собой бесчисленный конгломерат племен, народов и наций, входящих в их состав, но живущих своими этно-конфессиональными анклавами. Это был механический симбиоз, органическое единство которому до известной степени придавали христианская Церковь в Византии и умма (мусульманская община) в Арабском халифате, но в основном и главном – власть императора (халифа) как наместника Бога на земле. Из этого проистекает сходство составной части титула Византийского императора – «автократор» (от греч. *autokrator* –

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 49–53; Кареев Н. И. Монархии Древнего Востока и греко-римского мира: очерк политической, экономической и культурной эволюции древнего мира под господством универсальных монархий. М.: Гос. публ. ист. б-ка России, 2015. С. 227–228, 262–282; Медведев И. П. Правовая культура Византийской империи. СПб.: Алетейя, 2001. С. 21–22.

² См.: Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. С. 20.

самодержец)¹ с титулом Спасителя – «Пантократор» (от греч. pantokrátor – всевластитель, вседержитель²)³. Отсюда и происхождение самого высокого титула в мусульманских империях – «халиф» (араб. – преемник, заместитель), выступающий как глава государства и одновременно глава мусульманской общины, замещающий Пророка в деле соблюдения и проведения в жизнь всех законов, которые изложены в Коране и Сунне. При этом третий халиф Умар (Омар) принял дополнительно к титулу халифа титул «амир ал-муминин» – «повелитель правоверных»⁴. А начиная с правления в Арабском халифате династии Омейядов (661 г.) халифы начинают рассматриваться даже не как преемники Пророка Мухаммеда, а как заместители самого Аллаха на земле.

Таким образом, *особенность верховной власти империи проявляется в самом наименовании, официальном титуле ее верховного правителя*. Это находит свое выражение уже у Александра Македонского, провозгласившего себя «Царем Царей», – титул он, в свою очередь, позаимствовал у верховных правителей иранской империи Ахеменидов. По-персидски этот титул звучит как «шахин-ша́х» или «шаханша́х». Им позднее также пользовались повелители парфянского царства и с перерывами, на протяжении более 2 000 лет – правители иранского государства. Правители степных империй раннего Средневековья, как позднее и Монгольской империи, именовались титулом «каган» (хакан, хаган), что означает «хан ханов». Властители Османской империи, сумевшие создать великую державу на основе комбинации и сочетания тюркской, иранской, византийской, арабской и монгольской традиций, обладали титулами: властитель Дома Османа, султан султанов, хан ханов, повелитель правоверных и наследник пророка Владыки Вселенной. Но после завоевания Константинополя (1453 г.) султан Мехмед II

¹ Полный титул византийских императоров: «василевс (царь) и автократор (самодержец) ромеев», т. е. римлян, как именовали себя сами византийцы.

² Пантократором называется иконографический тип Христа как Небесного Царя и Судии, Господа Вседержителя, Спаса Вседержителя (URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 13.08.2020)).

³ См: Андреева Л. А. Сакрализация власти в истории христианской цивилизации: латинский Запад и православный Восток. М.: Ладомир. 2007. С. 140.

⁴ Исламская энциклопедия. URL: <https://islamist.ru> (дата обращения: 29.08.2020).

тотчас же делает его своей столицей и «награждает себя титулом кайсар-и-Рум, римский кесарь»¹, принимая на себя византийское наследие и став на практике преемником византийских и римских императоров².

Особенности титулатуры правителей империй выступают как формальный, но весьма важный признак имперской верховной власти, имеющий под собой весьма существенное содержательное основание, связанное с учением о единой всемирной империи, которой в качестве формы правления соответствует лишь вселенская монархия, во главе которой стоит император как олицетворение единства человеческого рода. Обычно это учение относят к началу XIV в., связывая его с появлением трактата Данте «Монархия»³. Однако, это не так. Уже на рубеже античности и средневековья (IV–VI вв.) учение о всемирной монархии складывается в Восточной Римской империи. По этому учению как есть один Бог, так и есть один император, потому что земное царство есть лишь отражение небесного. Константинополь есть столица мира, и византийский император – господин вселенной. Все другие государи, короли и князья получают свою власть от императора или, по крайней мере, правят с его соизволения⁴. Неслучайно, когда турки захватили Константинополь, критский философ Д. Трапезунцио, повторяя распространенные в те годы аргументы, писал: «Император – это тот, кто на законном основании владеет престолом Империи, а престол Римской империи – это Константинополь. То есть тот, кто правит Константинополем, и есть император <...> А тот, кто владеет римлянами, является императором земного шара»⁵. «Следовательно, по природе вещей возможен только один император <...> Допустить существование двух или трех равнозначных императоров –

¹ Грациани Т. Эпифании имперской идеи. С. 15.

² См.: Мутти К. Imperium. С. 97.

³ См.: Данте Альгиери. Монархия. М.: КАНОН-пресс-Ц – Кучково поле, 1999.

⁴ См.: Вальденберг В. Е. История византийской политической литературы в связи с историей философских течений и законодательства. СПб.: Дмитрий Буланин, 2008. С. 142–143.

⁵ Цит. по: Мутти К. Imperium. С. 98.

бессмысленно, как не может быть двух или трех империй»¹. Император выступает носителем самой высокой власти, поскольку как «*dominus mundi* (властитель мира – Г. Н.) он является сувереном князей и царей, <...> правит суверенами» и посредством их – их землями и тем самым «представляет могущество превыше сообщества, которым он управляет»². Он не есть один из светских князей или кролей и даже не может рассматриваться как первый среди них. Его власть имеет совершенно другой онтологический и гносеологический смысл, связанный с функцией «катехона», удерживающего Мир от прихода сына погибели – Антихриста и наступления «конца света». Она не является простым продолжением или подобием королевской либо княжеской власти и никак не может пониматься в качестве родственной им или как возвышение одной из них над всеми другими, а есть некое поручение, исходящее из высших, небесных сфер, некое трансцендентное, а потому более высокое и более всеобъемлющее, чем простая материальная сила, духовное могущество, способствующее установлению мира и справедливости в отношениях между национально и культурно автаркическими общностями³. Поэтому назвать себя «императором» исключительно по собственному желанию или для поднятия престижа страны было невозможно, потому что общество связывало с этим титулом комплекс четких и вполне осязаемых свойств, прав, обязанностей, места и роли в международной иерархии и т. п.⁴

В эпоху Высокого Средневековья, начавшегося с восстановления Западной Римской империи Карлом Великим (так называемое «Каролингское возрождение»), на рубеже VIII–IX вв. эти идеи приходят в Западную Европу и на их основе строится концепция и практика Священной Римской империи династий Оттонов и Штауфенов (X–XIII вв.). По сути, политическим идеалом европейского средневековья была универсальная империя как сообщество королей, князей и принцев, народов и стран под руководством римского

¹ Величко А. М. Политико-правовой статус византийских императоров // Византийская симфония. С. 125.

² Бенуа А. де. Идея империи. С. 442.

³ См.: Шмитт К. Номос земли в праве народов *jus publicum europaeum*. С. 33–40.

⁴ См.: Рогов И. И. Теория империологии. М.: Книж. мир, 2017. С. 42.

императора, который не принадлежал ни к одной из существующих наций и возвышался над всеми¹.

Таким образом, с падением Первого Рима концепция единой империи, обладающей политической властью над всем цивилизованным миром, не исчезает. Политический центр империи переносится в Константинополь. А на территории Западной Римской империи, несмотря на образование целого ряда варварских королевств, их борьбу между собой, единство империи продолжает существовать в виде нравственного идеала и политической идеи, которую пытаются периодически воплотить в действительность различные европейские династии: Каролинги, Оттоны и Штауфены. Последнюю такую попытку сделал Карл V Габсбург, с 1519 по 1556 г. император Священной Римской империи, король Испании и Германии, собравший под своей властью кроме указанных стран еще Австрию, Нидерланды, Сицилию и значительную часть Италии.

С начала IX в. начинается разрыв между Римской (впоследствии ставшей католической) и Византийской (православной) церквями. Начинается конкуренция между ними, и Каролинская империя становится политической основой католицизма. Поэтому Западная Римская империя рассматривается Византией как узурпация со стороны чисто светской *княжеской* власти *сакральной императорской* функции². Отсюда использование сначала в правовых актах Византийской империи, а затем и в ее дипломатических документах титула «василевс», который хотя и выступал в качестве синонима наименования «император», но позволял «индивидуализировать Византийского царя среди всех прочих правителей и королей как единственного легитимного императора во Вселенной»³. Правителей других стран византийцы называют «рекс» или «архонт». В особенности это соблюдалось в отношении к западным государям. Восточных правителей, например арабских халифов, иногда удостаивают имени «василевс», но к тем, кто на Западе притязал на титул римского императора, византийцы были непримиримы⁴.

¹ См.: Мутти К. Imperium. С. 82.

² См.: Дугин А. Г. Философия политики. С. 242–243.

³ Величко А. М. Политико-правовой статус византийских императоров. С. 126.

⁴ См.: Вальденберг В. Е. История византийской политической литературы ... С. 143.

Однако титул василевса получает в это время уже не общетерриториальное значение, обнимает не весь известный и признанный мир, как его понимали в Римской империи I–IV вв., а в большей степени начинает приобретать религиозно-цивилизационный характер: «император византийский считался царем всех христиан, вселенной христианской», и, соответственно, «все христиане должны признавать своим царем только византийского императора»¹. Но тем самым легитимность верховной власти империи начинает опираться не только и не столько на осознание общемирового обитаемого пространства, понимание цивилизующего характера имперской организации, преимуществ мирного существования, сколько на духовное единство, единую систему ценностей, разделяемых всеми подданными или гражданами, даже если эти ценности не совсем одинаково понимаются и выражаются в местных культурах разнообразного имперского населения. Так, на основе преемственности определенной духовной культуры, вполне конкретных религиозно-мифологической традиции и идеологии, носителем и символом которых выступает верховная власть, происходит становление нескольких имперских геополитических общностей или возникают тенденции их формирования.

Итак, за идеями мировой империи и вселенской монархии на самом деле стояли процессы образования и развития макрорегиональных империй, которые выступали исходным пунктом онтогенеза современных цивилизаций. Но именно поэтому верховная власть империи, через которую распространяется высшая справедливость, примиряющая противоречия между полусуверенными правителями и автономными образованиями, предполагает, даже требует для себя не только особого правового, но и особенного духовного статуса. *Император – высший законодатель и судья (арбитр)* и как таковой обязан вмешиваться в те споры, которые нельзя разрешить из-за равенства сторон, которые нередко возникают в имперском пространстве между полусуверенными государствами и автономными провинциями. Его обязанностью является забота обо всех и о государстве в целом. Но принятие его арбитража

¹ Савва В. И. Московские цари и византийские василевсы. Мн.: Белорус. Правосл. Церковь, 2013. С. 82.

есть в таких случаях подчинение не столько его юридическому статусу, сколько духовно-нравственному авторитету.

Таким образом, *еще одной значимой особенностью имперского суверенитета является не только специфически юридический, но и особый духовно-нравственный статус высшего органа имперской власти и должностного лица империи*. Отсюда проистекают те неформальные титулы, которыми в разные исторические периоды и в самых различных имперских государствах награждались их руководители. Императору Октавиану при формальной передаче ему верховной власти от Сената в 27 г. до н. э. был дарован титул «Август», что означает «возвеличенный богами». Позднее термин «Август» приобрел значение официального титула императора во многих странах. Во 2 г. до н. э. Октавиан получил *почетный титул «отец отечества»*. Еще ранее этот титул был дарован фактическому основателю Римской империи Юлию Цезарю, первому, кто провозгласил себя пожизненным императором, придав этому наименованию военного вождя официальный общегосударственный характер. Позднее звание «отца отечества» присваивалось целому ряду римских императоров, а впоследствии присуждалось руководителям многих государств: Петру I в России, Д. Вашингтону в США, Вильгельму Оранскому в Нидерландах и Густаву I Вазе в Швеции (когда эти страны находились в фазе становления империй), И. В. Сталину в СССР. Точно так же *неофициальным или полуофициальным являлся титул «великий»*, который носили правители многих империй и великих держав Древности, Средневековья и даже Нового и Новейшего времени.

Императорский титул, как бы он ни обозначался в различных имперских культурах, означал не просто определенный ранг. Это была прежде всего теологическая категория, отмечающая собой присутствие повелевающего центра всей имперской космосферы¹, не только как земного политико-правового порядка, но и как прообраз Царствия Небесного. Соответственно, император рассматривался во всех традиционных империях как владыка вселенной, формальное право которого распространялось в качестве универсального на все нации

¹ См.: Слотердаик П. Сферы: микросферология. Т. II. Глобусы. СПб.: Наука, 2007. С. 701.

и народы, даже на те, что еще не были реально подчинены имперской власти. Тем самым титул императора во всех языковых транскрипциях включает в своем подтексте власть не только как территориальное могущество, но и как наличие некоего безусловного права повелевать, основанного на особом мистическом сочетании материальной силы и авторитета, имеющего морально-нравственный и духовно-идеологический характер, исключающий недоверие к себе, критику в свой адрес или выдвижение условий, что практически означает абсолютный характер императорской власти¹. Хотя формально-юридически это бывало далеко не всегда так, и нередко присоединяемые к империи народы и государственные образования входили в ее состав, сохранив формальные признаки собственной суверенности.

«Империя является Империей, лишь представляя собой имманентную духовность». И «тем или иным путем, сознательно или бессознательно» все империи возвращаются к древне-языческому религиозному пониманию верховной власти как «солнечному синтезу царского и жреческого», воплощаемого в понятии «Священной Империи», где присутствует идея божественного императора-суверена, «сакрального властелина»,² объединяющего в себе оба начала. Здесь слово «суверенный» обозначает «нечто смежное с сакральным»,³ а сама **верховная власть империи выступает до сих пор одновременно и общественным авторитетом, обладая духовным и нравственным превосходством по отношению к подданным и гражданам**. Поэтому «главный смысл» императорского титула обозначал сакральность верховной власти, ее абсолютный авторитет, а «на современном политологическом жаргоне – абсолютный суверенитет»⁴.

В религиозно-мифологических традициях настоящей, подлинной властью обладает лишь тот, кто имеет качества высшего, превосходного. На политическом уровне им выступает тот социальный

¹ См.: Исаев И. А. Солидарность как воображаемое политико-правовое состояние. М.: Проспект, 2013. С. 38–40.

² Эвола Ю. Языческий империализм. М.: Рус. слово, 1992. С. 17.

³ Батай Ж. Суверенность // Проклятая часть: Сакральная социология. М.: Ладомир, 2006. С. 375.

⁴ Рогов И. И. Теория империологии. С. 42.

субъект, который служит носителем и выразителем некоторых положительных идей и идеалов, соответствующих духу данной исторической эпохи. Качеству «высшего» придается в данном случае самое широкое значение во всех его физических и духовных смыслах¹. Но для того, чтобы это качество высшего было едино с верховной властью, чтобы последняя в своей деятельности могла опираться на свое реальное превосходство, *она должна быть обращена к метафизическому, трансцендентному уровню*, единственно дающему ей основание и узаконение в качестве высшего, независимого, первичного принципа², являющегося основой ее права на отправление своей генеральной функции – суверенного (самостоятельного и независимого) принятия решений по управлению государственным целым.

Метафизическим можно назвать только тот уровень, который находится за пределами видимого, физического, природного мира и указывает на высшие, небесные сферы, превосходящие его. Термин «трансцендентное» теснейшим образом связан с метафизикой, означая в переводе с латыни «*запредельное*», «пересекающее предел»³, преодолевая его «в восходящем направлении»⁴. В этом смысле имперская модель суверенитета позволяет совершить прорыв к почти забытым религиозно-мифологическим характеристикам государственности⁵. В этой модели имперская верховная власть выступает, и исторически она так всегда и понималась, как власть сакральная, «священная, призванная установить институциональную связь между мирами горнем (небесным) и дольным (земным). И только ощущаемый в качестве подлинного контакт с миром горнем легитимизирует империю в сознании ее подданных»⁶, делает ее священной, сакральной.

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 486–487.

² См.: Эвола Ю. Люди и руины. С. 31.

³ Дугин А. Г. Пути Абсолюта // Абсолютная Родина. Пути Абсолюта. Метафизика Благостной Вести. Мистерии Евразии. М.: Арктогея, 1999. С. 9.

⁴ Эвола Ю. Империя Солнца. Тамбов: Изд-во Ex Nord Lux, 2010. С. 66.

⁵ См.: Кольев А. Н. Нация и государство ... С. 320.

⁶ Каспэ С. И. Конструировать федерацию – *Renovatio Imperii* как метод социальной инженерии // Политические исследования. 2000. № 5. С. 64.

Сакральность (священность) есть общий имманентный признак подлинной верховной власти, позволяющий ей устанавливать и поддерживать государственно-правовой порядок без принуждения и насилия, во всяком случае постоянного или длительного. Поэтому могущество империи «не означает чисто материальную силу», ее господство «вовсе не идентично насильственной власти», оно осуществляется более тонко, с помощью «идей – сил мифов» как принципов, направленных на пробуждение энергии, социальных движений и течений посредством различных моральных, эмоциональных, религиозных и традиционных видов внушения, могущих воздействовать на массы¹. Этим совсем не отрицается принцип принудительности власти, полезность и необходимость применения насилия, но лишь там и тогда, где и когда в этом появляется действительная нужда. Когда империя в своем движении наталкивается на затвердевшие и отжившие социальные формы и образования (религиозные, политические, правовые, экономические, территориальные), которые нужно преодолеть, поглощая и включая в свой состав, когда необходим акт первичного, направленного, организующего вмешательства в хаос различных неорганизованных, бунтующих сил и структур, насилие и принуждение применяются имперской властью как вполне адекватные и органичные средства. Но в этом случае использование силы является лишь инструментом и рассматривается как рудиментарная, подготовительная фаза для установления должной иерархии и подлинных отношений властвования. Поэтому в периоды наивысшего расцвета имперских организмов принуждение и насилие, применяемое органами имперской власти, становятся почти неосязаемыми, невидимыми; «мир подчиняется им, как ему кажется, добровольно и с готовностью, но в этом как раз и заключается высшее качество власти»².

Таким образом, *еще одна особенность имперской верховной власти заключается в особом характере ее легитимации – признании за ней сакральной природы и трансцендентной силы, данных свыше, откуда проистекает добровольность ее принятия не только и не столько со стороны подданных (граждан), но прежде*

¹ См.: Эвола Ю. Языческий империализм. С. 30–31.

² Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядка. С. 55.

всего со стороны различных государственных образований, входящих в состав империи в качестве периферийных частей, и, соответственно, различными и разнообразными этно-конфессиональными и региональными элитами; восприятию ими имперской власти не как произвола и насилия, а как сверхличностной функции, олицетворения идеи священного царства и символа утверждения его духовного авторитета и только затем уже политического могущества. Фундаментальную основу такого подхода составляют принятие основополагающих мировоззренческих установок и идей, господствующих в империи, вера в законность и справедливость имперского политико-правового порядка, признание в верховной власти империи выразительницей положительного принципа авторитета, способного обеспечить консенсус, социальный мир, согласие и стабильность в многообразном и разнообразном этническом, религиозном, правовом и т. д. поле имперской государственности.

Указанный подход к верховной власти империи характерен не только для Древности и Средневековья. *Колониальные империи Нового и Новейшего времени пусть и в профанной, искаженно-упрощенной форме унаследовали от традиционных империй прежних времен отношение к имперской верховной власти как сакральному институту.*

Буржуазные революции XVIII–XIX вв. и последовавший за ними промышленный переворот, в результате которого произошла трансформация аграрного общества в индустриальное, в значительной степени подводят черту под эпохой священных монархий «в глобально-историческом масштабе»¹, поскольку на смену религиозной идентичности народов приходит национально-этническая. С началом формирования национальной государственности политические и этнические аспекты модернизации западноевропейского общества и его анклава США входят в существенное противоречие с фундаментальными особенностями традиционной имперской государственности. Становление парламентарной демократии, смещение сосредоточия суверенитета от монарха к представительным органам, а от последних – к народу, создает ситуацию, когда

¹ Сакрализация власти в истории цивилизаций / ред. Д. М. Бондаренко. М.: ЦПРИ РАН, 2005. Ч. 1. С. 10.

имперская традиция организации верховной власти в форме абсолютной монархии подвергается делигитимации. Однако с течением времени становится ясно, что модернизация «не только размывает глубинные основания социального порядка традиционных империй, но и порождает новый вид имперской организации – империи колониальные»¹, в основе становления которых находится возникновение капитализма как господствующей общественно-экономической формации, дальнейшее развитие которой предполагало завоевательную политику европейских держав, получившую название империализма.

Уникальной чертой первоначальной стадии империализма было существование множества соперничающим между собой европейских (в основном) империй: Испании, Португалии, Голландии, Британии, Франции, Германии, Бельгии, США, Италии – которые *имели дуалистический характер государственно-территориальной организации*: внутри себя они становились национальными либерально-демократическими государствами с классическим унитарным или федеративным устройством, но по отношению к колониальной периферии выступали не только в качестве господствующего ядра империй, но и образца для подражания в качестве носителей универсальных либерально-демократических ценностей, так как источником власти в них *в соответствии с господствующей либерально-демократической идеологией, пришедшей на смену религиозному мировоззрению, формально-юридически признавалась имперская нация* – народ метрополии – как сумма всех граждан, каждому из которых принадлежит определенный набор политических, экономических и культурных субъективных прав. Именно благодаря дуалистическим колониальным империям империализм стал «ключевой характеристикой эпохи модерна»². Их возвышению способствовало два сопутствующих обстоятельства. Во-первых, формирование заморских владений колониальных империй «переплелось с цепью инноваций в технологиях мореплавания, создавших (для них – Г. Н.) возможность заокеанской экспансии». Во-вторых, указанный

¹ Каспэ С. И. Империя и модернизация. С. 82.

² Манн М. Источники социальной власти. Т. 3. Глобальные империи и революция. С. 24.

процесс пришелся на тот момент, «когда основные не европейские империи находились в состоянии стагнации или упадка»¹.

К началу XX в. крупнейшие империалистические державы произвели между собой территориальный раздел мира², почти все части которого стали их колониальными владениями или, сохранив формальный суверенитет, находились от них в глубокой экономической зависимости. Это относится даже к таким, усвоившим новейшие европейские практики, государствам имперского типа, как Япония, Китай, Турция, Иран, Россия. Тем самым «европейские империи стали формой организации мирового экономического и социального пространства, а империализм – итогом развития этих империй»³. В зависимых регионах империализм и его обратная сторона колониализм были средствами реализации глобального капиталистического проекта, инструментами капиталистической экспансии, формой, в которой она развивалась. Как и в прежние времена, эта экспансия представлялась в виде «цивилизаторской миссии», имеющей целью вывести отсталые народы на путь прогресса и самостоятельного развития. И до определенной степени это соответствовало действительности. Колониализм и империализм имеют на самом деле две стороны. Первая связана с безжалостной эксплуатацией, ограблением колоний и даже полным уничтожением целых этнических групп. Другая состоит «в вырывании колонизируемых народов из векового застоя, в приобщении их к достижениям самых развитых к тому времени обществ»⁴. Неслучайно К. Маркс сравнил английское вторжение в Азию с социальной революцией⁵. Империалисты-колонизаторы занимались не только разграблением богатств колониальных стран. Они строили в них фабрики и заводы,

¹ Манн М. Источники социальной власти. Т. 3. Глобальные империи и революция. С. 36.

² См.: Ленин В. И. Империализм как высшая стадия капитализма. С. 387. Макасовский В. П. Историческая география мира: учеб. пособие. М.: ЛЕНАНД, 2016. С. 601.

³ Кагарлицкий Б. Ю. От империй – к империализму. Государство и возникновение буржуазной цивилизации. М.: ЛЕНАНД, 2015. С. 628.

⁴ Семенов Ю. И. Философия истории. Общая теория исторического процесса. М.: Академ. проект: Трикета, 2013. С. 458.

⁵ См.: Маркс К. Британское владычество в Индии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 9. С. 135.

железные дороги, создавали телеграфную сеть, внедряли европейское образование и науку, готовили кадры местной интеллигенции, ученых, врачей, инженеров, современных администраторов и т. п. Но самое главное, в результате этого капиталистические отношения распространились вширь по всему миру¹.

Но капитал, стремясь стать глобальной силой, подчинял себе логику развития самых разных частей планеты не только с помощью военной силы империалистических государств и их преимуществ в экономическом развитии. Не менее важную роль сыграло повсеместное внедрение в зависимых странах западной либеральной идеологии, главным содержанием которой являлись претендующие на универсальность либерально-демократические ценности: прогресс и развитие, свобода, демократия и разделение властей, модернизация и вестернизация экономического и социально-политического развития, частная собственность и свободный рынок, а несколько позднее концепции прав человека и гражданского общества. Либерально-буржуазной элите Запада удалось не только придать этим ценностям всеобщее значение, выиграв соревнование за умы у консервативной и коммунистической контрэлиты стран Центральной Европы (Германия) и Евразии (СССР), но и стать их проводником на колониальной периферии. Более того, *либерально-демократическим принципам*, закрепленным сначала в конституционных документах стран США и Западной Европы, а затем и в конституциях молодых государств, освободившихся формально от колониальной зависимости, *было придано фактически культовое значение*, вполне сопоставимое с прежними религиозными символами. Такой перенос произошел достаточно легко и практически произвольно, так как между теологией и политико-правовой идеологией существует методологическое родство. «Все точные понятия современного учения о государстве представляют собой секуляризированные теологические понятия»². Так, основополагающая демократическая идея, что всякая власть исходит от народа, по существу, представляет собой перевернутую секуляризированную разновидность идеи божественного права. Прежняя религиозная

¹ См.: Семенов Ю. И. Философия истории. С. 458.

² Шмитт К. Политическая теология. С. 57.

вера в то, что суверенные полномочия даются носителю верховной власти Богом, возвращается на землю и заменяется принципом, согласно которому имманентным источником верховной власти и ее полномочий является «суверенный народ»¹. Отсюда происходит и *квазисакральное отношение к верховной власти государств современного Запада, в первую очередь США, потому что именно они выступают формальным выразителем либерально-демократических ценностей в современном мире, их проводником в мировую политическую систему и высшим арбитром в вопросах демократии и прав человека в постколониальных странах*. Только теперь это выражается не в формальных титулах и названиях, которые носят главы государств и другие органы верховной власти, представляющие имперский центр, а в их фактическом статусе по отношению к аналогичным структурам в зависимых странах или других государствах, находящихся в сложившейся иерархии международных отношений на более низких уровнях. Так, президенты США, как лидеры буржуазной мир-экономики, с согласия руководителей других государств берут на себя роль координаторов на саммитах стран «большой семерки» (США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада), в рамках которых начиная с 1976 г. осуществляется согласование их подходов к актуальным международным проблемам. Роль лидеров капиталистической мир-системы дает возможность выдвигать президентам США свои внешнеполитические доктрины (Доктрины Монро, Трумэна, Рейгана, Буша и др.), становящиеся обязательной программой действий практически для всех или подавляющего числа буржуазных государств. Руководители США доминируют в НАТО и большинстве других международных организаций. Таким образом, если страна по своей идеологической и геополитической сути есть империя, то ею неизбежно будет править лицо, являющееся по своему фактическому статусу императором². Поэтому, хотя в современном мире и не существует понятия или титула, отличающего правителя сверхдержавы от руководителей других государств,

¹ См.: Шмитт К. Левиафан в учении о государстве Томаса Гоббса. СПб.: Владимир Даль, 2006. С. 147–149.

² См.: Рогов И. И. Теория империологии. С. 46.

президент США, как пишет известный американский политик и ученый К. Престовиц, есть «действительно император»¹.

После победы антигитлеровской коалиции над странами «оси» (Берлин–Рим–Токио) в 1945 г. принципы либеральной демократии становятся незыблемыми, а после поражения СССР в «холодной войне» их торжество кажется необратимым и провозглашается в качестве «конца истории». В мире остается одна единственная сверхдержава – США, которые осуществляют имперскую гегемонию нового типа, не нуждающуюся в присоединении колониальных владений или даже в территориальном контроле над странами периферии. Именно Соединенные Штаты инициировали политическую деколонизацию во время и после Второй мировой войны. Однако вопреки общепринятому в 60-е–70-е гг. XX в. представлению «о крахе колониальной системы империализма», на самом деле речь шла не об его отступлении, а о перераспределении верховной власти и реконструкции форм и методов ее контроля внутри мировой капиталистической системы. Спустя некоторое время по предоставлению политической независимости колониальным владениям выяснилось, что экономическая мощь, финансовое доминирование, привлекательность западной массовой культуры и идеологическая гегемония могут обеспечить империалистическое господство и контроль над периферией ничуть не хуже, чем военная сила, хотя и она никуда не делась и всегда готова к применению в случае необходимости. Поэтому деколонизация оказалась, по сути, фикцией, пройдя в целом «по империалистическому сценарию» и лишь «усугубив зависимость периферии от центра»². Несмотря на предоставление бывшим колониальным владениям формального суверенитета, она оказалась наиболее оптимальным решением, так как позволила США сохранить фактическое верховенство в мировой политической системе за счет перехода к косвенным формам и методам контроля за периферией, прежде всего, посредством использования механизмов «мягкой силы».

¹ Престовиц К. Страна-изгой. Односторонняя полнота Америки и крах благих намерений. СПб.: Амфора, 2005. С. 53.

² Кагарлицкий Б. Ю. От империй – к империализму ... С. 592.

Понятие мягкой силы, в других интерпретациях «мягкой власти», «мудрой» или «умной силы», «гибкой силы», «гибкой власти» и др., было введено американским политологом, специалистом в области международных отношений, консультантом Государственного Департамента США Дж. Наем в начале 90-х гг. XX в. и быстро превратилось в концептуальную доктрину международной гегемонии, основанную на нематериальных источниках власти нового имперского центра и его ядра. К ним Дж. Най относит культуру (в тех случаях, когда она привлекательна для других), политические ценности (в тех случаях, когда им следуют во внутренней и внешней политике) и внешнюю политику гегемона (когда другие признают ее легитимной)¹. Механизм мягкой силы предполагает умение государства-гегемона как имперского центра продвигать свои культурные и идеологические ценности путем формирования международно-правовых норм и институтов, что позволяет сделать их привлекательными и притягательными для других стран, легитимирует его действия и политику в целом в их глазах, вызывая желание следовать данному примеру в собственной политической практике².

Но такого рода стратегии не являются чем-то кардинально новым в политике имперских держав. На протяжении всего времени существования империй они неоднократно использовались в их политике. Например, на них во многом основывалась суть стратегии императорского Китая по отношению к варварской периферии, отражая корни его конфуцианской культуры, или имперского Рима и Византии во взаимоотношениях с германскими и славянскими племенами на своем лимитрофном пограничье. Кардинально новым для современной практики территориальной организации власти и управления стало то, что именно формы и методы мягкой силы стали ключевым фактором успеха Американской империи, оказавшейся способной эффективно мобилизовать на их основе собственные и международные ресурсы для решения задач капиталистической

¹ См.: Nye Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs, 2004. P. 11; Nye Joseph S. *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011. P. 84.

² См.: Nye Joseph S. *Soft Power*. P. 9–10.

реконструкции в глобальном масштабе на рубеже XX–XXI вв. Способность политической элиты США представить результаты их государственного вмешательства во внутренние дела других стран на территории практически всего земного шара как достижение западной либеральной идеологии свободного рынка, защиту демократии и прав человека является во многом результатом действия механизма мягкой силы. Целью имперской организации власти экспансия и политическое доминирование во всем мире или каком и управления США по-прежнему остаются экономической и культурная -либо крупном географическом регионе. Однако при этом важными ценностями для глобальной капиталистической экономики остаются идеи демократии, либерализма и свободного рынка. Именно внедрением этих ценностей обосновывается американская политическая экспансия, миф об исключительной миссии Америки в мире и безграничная вера в американскую справедливость при решении любых мировых проблем – исключительно имперская идеология. В этом смысле американская империя основывается на идеях ничуть не меньше, чем империи прошлого.

Таким образом, на протяжении XIX–XX вв. пришедшее на смену теологии и мифологии учение либерализма постепенно замещает их и начинает выполнять их функции, обеспечив новому политико-правовому порядку западной (капиталистической) цивилизации необходимую степень легитимности сначала в своих странах, в первую очередь в Великобритании, Франции и США, а к концу XX столетия практически повсеместно. В этом своем движении либерализм прошел полный цикл эволюции от широкой научно-мыслительной доктрины до узкого квазирелигиозного учения, обосновывающего политический курс наиболее развитых буржуазных государств и проводимого в интересах господствующего там монополистического капитала. Основные социально-политические постулаты либеральной идеологии превратились в символы веры, следуя которым все страны и народы должны прийти, по мнению адептов либерализма, к процветанию и счастью. По сути, либерализм уже в XIX в. стал своеобразной гражданской религией, добившейся культурной гегемонии в мировой системе капитализма, которая постепенно охватила всю планету. В свою очередь, гражданская религия есть форма сакрализации коллективного политического целого, т. е. государства, когда оно наделяется некоей

сакральной по своему происхождению и значению миссией¹. Это свидетельствует о том, что «либерализм никогда не был метастратегией антиэтатизма или хотя бы метастратегией так называемого государства – ночного сторожа»², как очень часто представляется в литературе. В конечном итоге он «всегда был идеологией сильного государства»³, как единственного верного и абсолютного гаранта существования капиталистической мир-экономики. В этом своем качестве в Новое и Новейшее время либерализм выступил средством легитимации верховной власти западноевропейских империй, а затем и одного глобального государства-гегемона (роль которого после победы над наполеоновской Францией выполняла Великобритания, а с середины XX в. – США), находящегося в ядре капиталистической мир-системы и диктующего свою волю странам, находящимся на периферии мировой капиталистической системы. Неслучайно И. Валлерстайн назвал учение либерализма центристским.

Поэтому следующей *характерной чертой имперского суверенитета* является то, что *он практически всегда формируется и реализуется в рамках культурно доминирующей национально-цивилизационной, духовной и политико-правовой традиции*, чьи основополагающие мировоззренческие установки в относительно полном виде воспринимаются практически всеми нациями и народами, вошедшими в империю или находящимися в ареале имперской гегемонии. *Это придает верховной власти империи сакральный характер* даже в секуляризованном, светском обществе. Поэтому *в основании всякой имперской организации*, во всяком случае в эпоху ее расцвета, *находится принцип безусловного духовно-идеологического авторитета и легитимности верховной власти империи*, что позволяет ей править без насилия и принуждения или с их минимально необходимой степенью.

¹ См.: Shils E. Center and Periphery: An Idea and Its Career, 1935–1987 // Greenfield L., Martin M. (eds.). Center: Ideas and Institutions. Chicago: University of Chicago Press, 1988. P. 254.

² Валлерстайн И. Мир-система Модерна. Т. IV. Триумф центристского либерализма, 1789–1914. М.: Рус. Фонд Содействия Образованию и Науке, 2016. С. 12.

³ Там же. С. 13.

Отсюда еще один *родовой признак имперского суверенитета* может быть охарактеризован как *господство не прямых форм и методов осуществления верховной власти по отношению к подавляющей или значительной части периферии*¹. Центральная власть в империи всегда осуществляет прямое управление какой-то достаточно обширной частью территории, национальным ядром имперской организации и некоторыми другими региональными подразделениями. В отношении остальных территорий имперский центр осуществляет достаточно жесткий *внешнеполитический, военный и финансовый контроль*, определяет общее направление правовой и культурно-воспитательной политики, но вполне позволяет существовать двум значимым элементам их статуса, делающим правление ими не прямым, а косвенным: 1) сохранение их государственного или автономного положения для ряда периферийных территорий в юридически оформленных границах империи; 2) признание формальной независимости и сложившегося здесь образа организации власти и управления, территориального устройства и, даже нередко, политического режима — для зависимых государств (колоний, протекторатов, доминионов) за пределами ее юридических границ. В таких регионах реализация имперской власти происходит посредством автохтонных структур, которые пользуются значительной автономией в решении дел внутреннего характера взамен выполнения воли верховной власти империи в вопросах общеимперского значения.

Имперская верховная власть и юридически, и фактически осуществляет в отношении целого ряда территориальных образований, находящихся в ее составе или в зоне ее влияния, не все, а лишь некоторые, хотя и очень важные, суверенные права и прерогативы: внешнеполитические, военные, финансовые; определяет общее направление экономической, правовой, идеологической и культурно-воспитательной политики. При этом суверенный контроль имперского центра в указанных сферах совсем не обязательно предполагает формальное включение таких территорий в состав империи

¹ См.: Tilli Ch. How empires end // After empire: multiethnic societies and nation-building : the Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg empires / edited by Karen Barkey and Mark von Hagen. Boulder, Colo. Oxford: Westview Press, 1997. P. 3.

на правах субъекта федерации, автономии, колонии и т. д. Так называемые социалистические страны «народной демократии» не были частью СССР, но частью «империи Кремля» они, безусловно, являлись. То же самое можно сказать о многих союзниках США по блоку НАТО, о римских федератах эпохи поздней республики и империи или доминионах Великобритании. Суверенные прерогативы имперского центра в отношении внешней политики позволяют ему достаточно эффективно контролировать и внутреннюю политику своих «союзников» – протекторатов, вассалов и сателлитов – непрямыми методами, при помощи установления и навязывания им определенной политической программы действий, практически без использования прямого принуждения и насилия. Случаи, когда Древний Рим, Византия, Османская империя, послевоенный СССР или современные США «вынуждены были прибегать к прямой военной интервенции для удержания своего контроля, были не столько апофеозами их мощи, сколько провалами их обычной политики непрямого контроля»¹.

Таким образом, *реализация имперского суверенитета с необходимостью предполагает достаточно жесткие отношения иерархической субординации между имперским центром и периферийными частями империи при решении вопросов внешнеполитического характера и достаточно мягкую координацию – согласование, деятельности относительно автономных политических единиц для обеспечения их гармоничного функционирования в рамках единой имперской системы – при решении всех или многих иных вопросов*. Но в любом случае координация, осуществляемая имперским центром, всегда носит вертикальный, императивный характер. Координация, согласование выступают здесь скорее формой, в которой происходит принятие решений, чем реальным методом определения их конкретного содержания. В этом проявляется еще один основной политико-правовой признак империи – *единство политического пространства и единство имперского суверенитета и его незыблемость по отношению к внешнему миру как исключительной сферы деятельности имперского центра*.

¹ Миллер А. Н. Империя и современный мир – некоторые парадоксы и заблуждения. С. 9.

«Вовне империя всегда выступает как единый субъект, как „юридическое лицо“, органы которого выражают интересы всех составляющих это лицо субъектов»¹. Причем никакого акта массового представительства, репрезентации и делегирования здесь, по сути, не происходит. Оно может иметь или не иметь место, но в любом случае имеет лишь формальное значение. Поэтому имперский центр, представляя вовне все включенные в империю части, наглядно демонстрирует лишь тот факт, что единство ее юридического лица обусловлено исключительно единством самого представителя (верховой власти империи), но отнюдь не единством представляемых, которого реально может и не быть, особенно на самой дальней периферии и пространстве лимитрофов, где границы подвижны и неустойчивы, а реализация суверенитета (решений верховной власти) может носить дискретный и маргинальный характер². Тем не менее организация управления империей «требует центрирующей инклюзивности (адекватной и органичной включенности в империю всего того, что можно включить – Г. Н.), простирающейся вплоть до самых крайних обитаемых границ и в этом состоит настоящая сердцевина геополитики как таковой»³.

Имперская идея суверенного правления периферией выступает как «своеобразная транскрипция принципа демократического централизма»⁴. С одной стороны, органически связанный с периферией центр верховной власти империи закрепляет за своими окраинами определенную, самостоятельно осуществляемую ими, компетенцию, соотносясь с установленной асимметричной иерархией их статусов, которая может быть тем обширнее, чем более высоким статусом обладает та или иная часть имперской периферии. Тем самым единый и полный суверенитет империи может включать в себя множество ограниченных, неполных суверенитетов, входящих в имперское пространство полугосударственных или государствовподобных образований. Но, с другой стороны, наличие специ-

¹ Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. С. 22.

² См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. С. 219.

³ Исаев И. А. Солидарность как воображаемое политико-правовое состояние. С. 33.

⁴ Там же. С. 33.

фических территориальных единиц с особым статусом, включающим элементы конфедерализма, федерализма, политической автономии и самоуправления в отношениях с верховной властью, не создает существенных предпосылок для полной автономизации, федерализации или конфедерализации политико-территориальных связей между ними. Империи, вступавшие на этот путь, быстро разрушаются. Поэтому какой бы широкий характер не носила политическая и административная самостоятельность отдельных регионов империи, они всегда находятся под суверенным надзором и контролем верховной власти, откуда и происходит институт ее представителей в провинциях: наместников, прокураторов, генерал-губернаторов, пользующихся на подконтрольных территориях, как правило, не просто большой свободой усмотрения, а всей полнотой имперских полномочий по отношению к данному региону¹. Посредством своих представителей верховная власть империи направляет на окраины необходимые указания, контролирует их выполнение и осуществляет общий надзор, демонстрируя таким образом свое суверенное присутствие в каждой отдаленной точке имперского пространства. Хотя нередко функцию обеспечения имперских интересов на подведомственных территориях исполняют сами локальные, изначально существующие здесь структуры власти, принимающие политическую программу верховной власти империи и становящиеся проводниками ее политики, они всегда находятся под неусыпным контролем ее представителей в провинциях. Поэтому фактически *за высшими государственными органами империи всегда и в полном объеме сохраняется вся полнота верховной власти при решении вопросов общегосударственного (всеимперского) значения.*

Итак, наиболее характерные особенности организации верховной власти империи и способы реализации ее суверенитета в первую очередь связаны именно с особенностями ее территориального строения и характером отношений между имперским центром и периферийными разностатусными образованиями. Контроль большого пространства требует создания вполне определенной структуры властвования, крепкой, даже жесткой, властно-управленческой

¹ См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета ... С. 219–220.

вертикали, где основной функцией верховной власти выступает интеграция разнородных в культурном, национальном, политическом, хозяйственном отношении территорий и их населения в единое политическое целое. Но, «чтобы создать органическое единство, нужен объединяющий проект, а значит некая общая идея существования»¹. Поэтому политический порядок империи определяется не только протяженностью географической территории, но и духовной или политико-юридической идеей, носителем и символом которой выступает ее верховная власть.

Таким образом, *империя* есть «высшее состояние государства»², являющегося политико-правовой формой локальной цивилизации, имеющего идеократический характер, сочетающего в своей территориальной организации различные принципы государственного устройства (децентрализацию, автономию, федерализм, конфедерализм и др.) при стойкой тенденции к унитаризму и централизации, использующего не прямые способы контроля по отношению к входящим в его состав этно-политическим периферийным образованиям, имеющего диверсифицированную правовую систему, основанного на безусловном духовно-идеологическом авторитете верховной власти и выступающего на международной арене как великая держава.

§ 4. Классификация современных империй

В отечественной и зарубежной литературе было не много попыток классификации империй. Одна из первых принадлежит известному американскому социологу Ш. Н. Эйзенштадту, который в своем фундаментальном исследовании «Политические системы империй»³ выделил три типа империй: *патримониальные*, *кочевые* и «исторические *бюрократические* (централизованные – Г. Н.)

¹ Спиридонова В. И. Власть над пространством как философско-историческая проблема // Современные проблемы Российского государства. Философские очерки / под общ. ред. В. Н. Шевченко. М.: Прогресс-Традиция, 2015. С. 39.

² Смолин М. Б. Тайны русской империи. С. 388.

³ См.: Eisenstadt S. N. The Political Systems of Empires. N. Y.: Free Press. 1963.

империи», которые и являются предметом его исследований. Однако данная классификация практически исключает из рассмотрения современные империи эпохи модерна и постмодерна (XIX–XXI вв.). Кроме того, следует согласиться с А. И. Миллером, что «империя – это постоянно меняющаяся форма политической организации крупных политий, поэтому невозможно говорить о феномене империи „вообще“, без привязки к определенному историческому периоду»¹.

Более продуктивным при классификации империй представляется сравнение близких по времени своего существования имперских образований. И при таком анализе, в первую очередь, необходимо делать упор на чертах сходства и различия в территориальной структуре империй и основах организации их публичной власти, а не на их идеологическом оформлении, форме правления (которая может быть самой разной – от абсолютной монархии до парламентарной республики в метрополии), господствующем политическом режиме, не вытекающих непосредственно из сути империй как таковых и даже, наоборот, зависящих как раз от их основных качественных характеристик. Исходя из этого, *наиболее значимые различия между империями заключены в особенностях подчинения периферии центру*, которое может быть *прямым и косвенным*, опосредованным и непосредственным, формальным и неформальным, явным и завуалированным и т. д. Это, в свою очередь, во многом зависит от географической удаленности основных элементов периферии от «ядра» и центра, степени их разнородности, характера осуществляемой ими экспансионистской политики и т. д.

При этом подходе решающее значение приобретает **классификация империй на два типа: континентальные (традиционные, территориальные, теллурократические (от лат. tellus – суша, земля)) и морские (колониальные, национальные, талассократические (от греч. talassa – море))**. Первые основаны на сухопутном могуществе, фиксированном пространстве, с устойчивыми качественными ориентациями и характеристиками, такими как оседлость, консерватизм, твердость этики, устойчивость социальных традиций, коллективизм, иерархичность организации власти и управления,

¹ Миллер А. И. Модерные империи: проблемы классификации, механизмы консолидации и распада // Политическая наука. 2013. № 3. С. 30.

строгость юридических нормативов. Вторые базируются на морском могуществе, разбросанности зависимых территорий, социальной динамичности, торговле, индивидуальном предпринимательстве, относительности этических и юридических норм¹.

Такая классификация имеет своим истоком толкование всемирной истории средневековыми каббалистами (иудейскими и христианскими мистиками и эзотериками), тайный смысл которой они, исходя из своего толкования гл. 40 и 41 книги Иова², видели в противостоянии и борьбе между могущественным китом Левиафаном и сильнейшим наземным животным Бегемотом, часто представляемым в виде быка или слона, а иногда и медведя. «Бегемот старается разорвать Левиафана своими рогами и зубами, Левиафан же стремится зажать своими плавниками пасть и нос Бегемота, чтобы тот не смог есть и дышать. Это предельно наглядное, какое только и позволяет дать миф, изображение блокады континентальной державы морской державой, которая закрывает все морские проходы к суше, чтобы вызвать голод»³.

Противостояние континентальных и океанических колониальных империй стало одной из теоретических основ геополитики, родоначальники которой (Х. Макиндер, К. Хаусхофер) усматривали в качестве главной тенденции развития мироустройства планеты наличие фундаментального дуализма между сухопутным и морским могуществом⁴. Начало их противоборства относится уже к античности и проявляется в образцовом конфликте сухопутной Римской республики и морского колониального Карфагена. Рим превратился в настоящую империю именно в процессе борьбы с морским и торговым Карфагеном. Позднее борьба между ними часто сравнивалась с другими похожими историческими ситуациями. Но окончательно

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 146–149, 173–176; Григорьев О. Довелось в империи родиться... Апология территориальной империи // Главная тема. 2005. № 5. С. 128; Дугин А. Г. Основы геополитики ... С. 15–16; Эскизов В. Призрак империи. С. 121–140.

² См.: Библия: Книги священного писания Ветхого и Нового Завета. Иов. 40–41.

³ Шмитт К. Земля и море. Рассказ для моей дочери // Номос земли. С. 581.

⁴ См.: Маккиндер Х. Дж. Географическая ось истории. С. 7–30; Хаусхофер К. Границы в их географическом и политическом значении // О геополитике. Работы разных лет. М.: Мысль, 2001. С. 7–250.

такая борьба приобретает смысл в Новое Время, в период становления и развития Великобритании как великой морской империи (конец XVI – начало XX вв.). Эпоха великих географических открытий, начатая в конце XV в., повлекла за собой окончательное становление талассократии в качестве претендующего на мировое господство имперского образования, оторвавшегося от Евразии и ее берегов и полностью сконцентрировавшегося в англосаксонском мире (Англия, США) и его колониях. «Новый Карфаген» англосаксонского капитализма и индустриализма оформился в нечто единое и цельное, и с этого времени геополитический дуализм приобрел уже четко различимые идеологические и политические формы. Позиционная борьба Британской империи с континентальными державами: Францией, Австро-Венгрией, Германской и Российской империями – была геополитическим содержанием XVIII–XIX вв. (практически до второй половины XX в.), а с середины XX столетия главным оплотом талассократии стали США. В холодной войне 1946–1991 гг. извечный геополитический дуализм достиг максимальных пропорций, талассократия отождествилась с США, а теллутократия – с СССР. Два глобальных типа цивилизации, культуры, метаидеологии вылились в законченные геополитические очертания, резюмирующие всю геополитическую историю противостояния стихий. При этом поразительно, что этим формам законченного геополитического дуализма на идеологическом уровне соответствовали две столь же синтетические реальности: идеология марксизма-ленинизма (социализма) и идеология либерал-капитализма¹.

В основе различия между континентальными и морскими империями находятся понятия территориальной *сплоченности* и *раздробленности*, единотерриториальности и многотерриториальности их месторазвития, среди которых Российская и Британская империи для своего времени (XIX – первая половина XX вв.) являют собой примеры классических противоположностей.

Территория первой представляла собой единый континент, территория второй была разбросана по всему земному шару. В континентальной Российской империи различные этносы обитали в одном месте развития, образуя единую культурную целостность или,

¹ См.: Дугин А. Г. Основы геополитики ... С. 18–19.

по крайней мере, находились на пути к ней. Британская талассократическая империя являлась агломератом народов совершенно различных культур, территориально живущих в совершенно разных местах обитания. То есть характер строительства и континентальных, и морских империй предопределялся географией. Продвижение границ Российского государства происходило в глубину и в ширь евразийского материка, и приращение территорий шло здесь за счет прилегающих пространств. Тогда как расширение Великобритании и других морских империй велось путем колонизации заморских территорий.

Свои политические и экономические цели Россия, как и другие континентальные империи, достигала путем увеличения мощи государственного аппарата и достаточно единообразного правового регулирования. Она никогда не считалась демократическим государством, но колонизация русскими евразийского континента основывалась не на порабощении и истреблении населения колонизируемых территорий, а на его постепенном включении в единый культурно-политический организм. Органичной частью российского суперэтнуса стали финские, тюркские и кавказские народы¹. В основе политического единства Великобритании находился океанический принцип морского могущества, связующего ее разбросанные по планете территории, выступающие как эксплуатируемые колонии. Все они объединялись гегемонией правящей англосаксонской расы (нации), внутренняя жизнь которой была организована по самым классическим образцам либерализма, а позднее и либеральной демократии. Но в отношении колониальных народов эта «демократия» приобретает черты авторитарные и деспотические.

В морских империях отношения между центром и периферией всегда строятся по типу: метрополия – колония. *Метрополия* (греч. meter – мать + polis – город, государство) – понятие, ведущее свое происхождение с эпохи древнегреческой морской колонизации. Под метрополией понимались греческие полисы, покровительствующие своим заморским колониям, в случае нужды помогающие им военными силами и другими средствами, играющие роль третьей стороны в спорах между ними. В эпоху колониальных захватов

¹ См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. С. 417–419.

Нового времени термин «метрополия» стал применяться к государствам, имеющим заморские владения и обладающим статусом колониальной державы. Иногда он употребляется в более широком значении и понимается как центр имперского образования, осуществляющий контроль и управление своей периферией.

Политико-правовые формы связей метрополии с колониями могут быть различными. Последние могут иметь статус протектората, вассала, сателлита доминиона или ассоциированного члена. Возможна его инкорпорация с формальным включением в состав метрополии. Но, по существу, это всегда отношения господства-подчинения и эксплуатации колоний. Великобритания в этом отношении также является определенным эталоном колониальной империи. Здесь под метрополией (*metropolitan Britain*) подразумевался центр империи в лице Великобритании (как острова) по отношению ко всей колониальной периферии, Англии (как цивилизационного и политического патерна) в отношении Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, а часто данный термин экстраполировался на Лондон как столичный центр, имеющий большое значение для самих Великобритании и Англии. В системе взаимоотношений метрополия-колонии управленческое, информационное, культурное воздействие осуществляется в основном в одностороннем порядке: от центра к периферии. Тогда как экономические отношения складываются наоборот, основываясь на стандартах метрополии в торговом обмене в ее пользу путем завышения цен, открытия рынка колоний для бизнеса из метрополии и других подобных мероприятиях, выкачивающих ресурсы из колоний¹.

Периферия континентальных империй, как правило, оказывает серьезное обратное воздействие на имперский центр. В условиях, когда периферийные районы, переходя в руки соперничавших государств или мятежников, могут представлять собой непосредственную угрозу для центра, континентальные империи с географически прилегающими к ним территориями окраин не могли подобно морским империям устанавливать различные формы правления и правового режима для внутреннего «ядра» (паттерна) и своих периферийных регионов. Поэтому колонизированные территории

¹ См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 276–278.

всегда включались в состав континентальных империй как административно-политически, так и в правовом отношении и обладали одинаковым с метрополией формальным, а чаще всего и фактическим статусом. Соответственно, реформирование политических, экономических, административных и правовых институтов в центральной части империи требовало их изменения и в других ее частях.

Колонии талассократических империй, в отличие от периферийных территорий континентальных держав, не включались в состав метрополий. Метрополия и колонии в них были разделены не только географически, но и политически и юридически, имея различное правовое положение. Колонии оформлялись как особые территории, над которыми государство-метрополия властвует подобно собственнику, обращаясь с ними, как с «вещным имуществом», безотносительно к правовому положению ее жителей¹. У таких империй нет цивилизующего центра (Рим, Константинополь, Стамбул, Санкт-Петербург, Москва), он замещается нацией-государством, которая и концептуализируется в правовом аспекте как метрополия, создает вокруг себя имперский ореол и претендует на признание в качестве Великой державы. Для таких империй характерно сочетание автономно изоляционистской внутренней политики с экспансионистской, имперской внешней политикой². Статус подданного или гражданина в таких империях распространяется не на все население. Жители метрополии и колоний имеют различные права. Последние чаще всего не обладают никаким политическим статусом. За ними признаются лишь неполные или не признаются никакие субъективные права³. «В составе империй этого типа колонии и метрополия (а также их народы) отделены друг от друга весьма резкой, институционально и нормативно оформленной гранью, в то время как традиционная империя обычно непосредственно включает свои владения в состав государственного патримония, а статус подданного или гражданина распространяется на все население»⁴.

¹ См.: Гачек Ю. Общее государственное право. Ч. III. Право современного государственного соединения. Рига: Наука и жизнь, 1914. С. 10–11.

² См.: Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. С. 249.

³ См.: Гачек Ю. Общее государственное право. С. 11.

⁴ Каспе С. И. Империя и модернизация. С. 82.

Следствием указанных различий в конечном итоге стало то, что понятия «Россия-государство» и «Россия-империя» оказались тождественными, а любые территориальные утраты начали составлять угрозу самому политическому существованию Российского государства, примером чему служит судьба Российской империи в 1917 г. и Советского Союза в 1991 г. В таком же положении находились в свое время и иные континентальные империи – Римская, Византийская, Османская, Австро-Венгерская и т. д., что в конце концов и привело их к гибели. Что касается морских империй, то потеря ими своих колониальных владений очень мало влияет на статус самой метрополии. После Второй мировой войны Великобритания распалась как империя, но не как государство. То же самое можно сказать и относительно других колониальных империй: Испанской, Французской, Германской, Португальской и др.

Именно по отношению к колониальным империям в конце XIX – начале XX вв. имперское наименование приобрело негативный оттенок, означающий экономическую эксплуатацию и (или) навязанное извне авторитарное правление. Это отразилось на смысле производного слова – «империализм», которое должно было выражать принцип и сущность имперского правления исключительно в негативном ключе, для чего были веские основания. Но во многом благодаря этому империя из сложного, имеющего большую историю политического понятия, превратилась чуть ли не в бранное слово¹. В действительности на первой стадии своего существования империализм сыграл большую созидательную роль, распространяя достижения более развитых экономически стран на отсталые, консолидируя огромные по своей территориальной протяженности хозяйственные системы и концентрируя необходимые ресурсы для дальнейшего развития. По-видимому, это был объективный и неизбежный этап развития человечества, хотя плата за цивилизацию была иногда чрезмерно высока и переходила границы, допускаемые человеческой моралью. Тем не менее империи в своих обеих формах сыграли важнейшую прогрессивную, ключевую роль в развитии человечества. Ни один малый народ, за редким исключением,

¹ См.: Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. С. 239–240.

не создал развитой цивилизации и не мог этого сделать вследствие ограниченности своего пространственного, человеческого и экономического потенциала. Практически все они пользовались для своего развития достижениями великих держав, которые часто доставались последним ценой огромных жертв и напряжения¹.

С распадом мировой колониальной системы после Второй мировой войны талассократические империи не прекратили свое существование. Еще в середине XX в. крупнейшие колониальные державы – Англия, Франция, а также США – заложили фундамент нового империализма (неоимпериализма, неоколониализма), при котором консолидирующую роль играет, как считают большинство исследователей, не культурное доминирование, преимущество военной силы и прямой политико-административный диктат, а финансово-экономическое превосходство. Это привело к установлению различных форм зависимости формально суверенных, но слаборазвитых стран-сателлитов от доминирующих в различных отраслях жизнедеятельности государств-метрополий. Последние удерживают свою неоколониальную периферию в состоянии экономической отсталости путем ее чрезмерной эксплуатации, причем эта отсталость является не исконным, унаследованным состоянием, а результатом сложившихся хозяйственных связей между государством-метрополией и странами-сателлитами².

В то же время концепция неоколониализма в значительной степени преувеличивает роль экономических факторов в его системе и совсем не учитывает культурно-политическую зависимость «бывших» колоний от «бывших» метрополий. Такая зависимость выражается в заимствовании освободившимися странами политико-правовых форм и институтов у своих метрополий. Откуда и происходят их ошибки и просчеты, а в конечном счете и неэффективность этих государств в своей экономической политике. Либерально-демократические формы и институты плодотворно работают на своей родной, автохтонной для них почве, в первую очередь в странах англо-саксонской политико-правовой культуры. Будучи провоз-

¹ См.: Галин В. В. Интервенция и гражданская война. Серия: Тенденции. М.: Алгоритм, 2004. С. 105–106.

² См.: Академический словарь теории и истории империй. С. 278.

глашены универсальными, эти принципы на самом деле имеют англосаксонское происхождение и отражают интересы двух сменивших один другого гегемонов мировой капиталистической системы – Великобритании и США, которые, внедряя их последовательно с Запада на Восток в идеологию и практику государственного строительства других стран, не только устраняли своих геополитических конкурентов, сначала – в XVII–XVIII вв. – Испанию, в XVIII – начале XIX вв. – Францию, в начале-середине XX в. – Германию, в конце XX в. – СССР, но и поставили в экономическую зависимость от себя многие другие страны и народы. Поэтому следует понимать, что либеральные принципы организации государственной власти в Великобритании и США носят созидательный характер, но в отношении подавляющего большинства других государств выступают как разрушительное идеологическое, организационное и политико-экономическое оружие¹. Происходит это в силу социокультурной близости и адекватности этих принципов породившему их обществу и абсолютного их несоответствия социо-культурной среде и ментальности населения стран-реципиентов, заимствующих их извне.

Помимо деления империй на континентальные и морские можно выделить *несколько других классификаций*. Первая – тесно примыкает к указанной выше, являясь ее продолжением и развитием. Она была недавно предложена М. Манном в третьем томе фундаментального труда «Источники социальной власти». В ее основании находятся практически те же самые критерии, что и при делении империй на территориальные и колониальные, т. е. *характер взаимоотношений между имперским центром и периферией*. По этому признаку М. Манн выделяет *прямые, косвенные, неформальные и гегемонические* (М. Манн называет их гегемониями и дает им характеристики как нормальным и легитимным) империи².

Прямые империи, по сути, совпадают у М. Манна с традиционными континентальными империями. Они возникают там, «где покоренные территории инкорпорировались в сферу ядра» и, соответ-

¹ См.: Фурсов А. И. Европейская система государств, англосаксы и Россия // Мировая борьба. Англосаксы против планеты. М.: Книж. мир, 2016. С. 36–38.

² См.: Манн М. Источники социальной власти. Т. 3. Глобальные империи и революция. С. 25–29.

ственно, «правитель ядра становился и правителем периферии»¹ (Римская, Китайская, Османская, Российская и другие территориальные империи). А все морские, колониальные империи фактически относятся М. Манном к трем остальным группам.

Косвенные империи основываются на формальном и фактическом верховенстве имперского центра (метрополии), но периферийным частям оставляется определенная политическая и административная автономия, по причине трудности осуществления прямого правления, в силу его дороговизны, растянутости коммуникаций и т. д. Местные жители составляют большую часть периферийной администрации и вооруженных сил и доминируют в местных органах власти. Поэтому управление периферией требует сотрудничества с местными элитами и определенного уважения к их экономике, политике и культуре. В качестве примеров М. Манн приводит управление Британией – Египтом с середины XIX в. и до 1952 г., а также США – Филиппинами в 1898–1946 гг.

Неформальные империи возникают там, где имперская периферия представлена формально суверенными государствами, фактический суверенитет которых существенным образом ограничен военным, политическим и (или) экономическим доминированием имперского центра. Основными методами управления в неформальных империях являются: дипломатическое или экономическое принуждение для навязывания собственных условий неэквивалентного обмена в торговле или выгодной для паттерна внутренней экономической политики в этих странах; захват имперским банковским, промышленным и торговым капиталом различных секторов экономики периферийных государств. Хотя угроза применения военной силы в неформальных империях и само ее применение тоже не является редкостью. Типичным примером таких империй служат США в отношениях с многими странами Южной Америки (начиная с 20-х гг. XX в.), Азии и Африки – после Второй мировой войны, когда они сделали ставку в управлении периферией на приведение к власти в зависимых странах своих ставленников-диктаторов, идущих в фарватере американской внешней политики, в обмен на финансовую и военную поддержку их режимов.

¹ Манн М. Источники социальной власти. Т. 3. Глобальные империи и революция. С. 25.

Гегемонические империи («чистая гегемония») – это уже, по мнению М. Манна, не совсем империи, потому что их власть не воспринимается периферией как принуждение. Властная деятельность встроена здесь в повседневные социальные практики периферии и потому практически не нуждается в открытом насилии, поскольку периферийные режимы добровольно подчиняются правилам игры, установленным гегемоном, и воспринимаются ими в качестве нормальных и естественных, так как исходят из привлекательности культуры, политических идеалов и финансово-экономического превосходства страны-гегемона. По сути дела, «чистая» гегемония как метод управления имперской периферией является аналогом «мягкой силы», о которой говорилось выше (см. предыдущий параграф). Она характерна для гегемонов капиталистической мир-экономической системы, каковой первоначально выступала Великобритания, а затем США. И здесь необходимо прежде всего подчеркнуть господство английского фунта (XIX в.) и американского доллара в качестве резервных мировых валют, что делало возможным финансово-экономический сеньораж с их стороны по отношению к другим странам и позволяло навязывать им свою политическую волю без прямого принуждения. Основные формы зависимости таких стран от неформального имперского центра можно охарактеризовать как фактический протекторат, вассалитет и патронаж (для сателлитов).

Таким образом, М. Манн на самом деле дает не классификацию империй, а скорее классификацию форм, методов и средств имперского управления периферийными образованиями: прямые и косвенные, формальные и неформальные, жесткие и мягкие, военные, политические и экономические. На что он указывает и сам, замечая, что описывает «идеальные типы», на которые ни одна из реальных империй не походит полностью. «На самом деле империи обычно объединяют (вернее используют – Г. Н.) несколько из этих форм доминирования»¹, а иногда и все сразу. Однако по приоритетности используемых форм и средств в деятельности имперской верховной власти такая классификация возможна. Она может дать

¹ Манн М. Источники социальной власти. Т. 3. Глобальные империи и революция. С. 29.

достаточно полное представление о характере политико-правовых связей в конкретных империях на определенном временном отрезке их существования и показать тенденции их дальнейшего развития.

В связи этим представляют интерес три классификации имперских систем современности, данные С. Н. Бабуриным¹. Они как раз помогают получить представление о характере политико-правовых связей внутри империй, возможных стадиях их развития и его направленности в конкретный исторический период.

По стадиям (фазам) развития империи подразделяются: 1) на *формирующиеся*, находящиеся в состоянии подъема; 2) *состоявшиеся*, находящиеся в состоянии расцвета, а позднее пребывающие в фазе инерции; 3) *угасающие (сворачивающиеся)*, находящиеся в состоянии заката, разложения и упадка (обскурации); 4) *рассыпанные*, или *рассеянные*, находящиеся в периоде полураспада или распавшиеся и пребывающие в мемориальной фазе своей истории.

В этой классификации напрашивается выделение еще одной фазы, которая, как показывает историческая практика, может случиться, а может и не случиться в жизненном цикле существования и развития имперской государственности. Это фаза регенерации, частичного или полного восстановления имперского организма после периодов обскурации или распада. Такие империи можно назвать: 5) *воссоздающиеся*, или *восстанавливающиеся*.

Формирующаяся империя – это одновременно внутренне структурирующееся (что означает постепенное построение в нем достаточно сложных многоуровневых организационно-иерархических связей власти и управления) и внешне расширяющееся государственное образование.

Здесь необходимо иметь в виду, что путь строительства империи – необходимый и вполне закономерный путь развития великих держав². А они формируются, в свою очередь, великими народами, обладающими волей к расширению и внешнему могуществу, которым тесно существовать в своих сложившихся фактических пределах. Исторически империя никогда не возникает как следствие со-

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671–672.

² См.: Устрялов Н. В. К вопросу о русском империализме // Нация и империя в русской мысли XX века. М.: Издат. группа «СКИМЕНЬ», 2003. С. 256.

гласного желания составляющих ее наций и этнических групп. Она всегда создается инициативой одной «империализующей» нации, которая, руководствуясь своими выгодами, вовлекает – принуждением или договором – другие нации в орбиту своего политического, культурного и экономического влияния¹. Поэтому всегда существуют государства, которые не могут не пытаться строить империю. И в настоящее время политическая карта мира указывает на своего рода «стержневые государства»², способные объединить крупные географические регионы под своей эгидой, т. е. создать новые имперские образования³. В качестве кандидатов на эту роль называют Индию, Японию, Россию, Бразилию, Германию⁴, определяя их как «дремлющие», «скрытые», «раскрывающиеся» империи⁵. На наш взгляд, далеко не все названные здесь государства можно отнести к кандидатам на имперский статус, но сама тенденция определена верно. Не подлежит, однако, сомнению, что в настоящее время к формирующимся империям относится Республика Индия.

Индия является многонациональным и многоконфессиональным государством, представляет собой, по сути, отдельную цивилизацию, с населением более 1 млрд 350 млн человек, насчитывает более 500 народностей и племен, говорящих более чем на 1 600 языках⁶. Индийская армия входит в десятку наиболее подготовленных среди всех мировых держав, и вероятно, что скоро войдет в четверку лидеров. Кроме того, на вооружении этой страны стоят ядерное оружие и средства его доставки в стратегические точки⁷. Таким образом, Индия уже вошла в состав региональных держав и превра-

¹ См.: Савицкий П. Н. Борьба за империю. Империализм в политике и экономике // Нация и империя в русской мысли XX века. С. 265–267.

² Термин С. Хантингтона (см.: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: Изд-во АСТ, 2003. С. 238 и след.).

³ См.: Киссинджер Г. Дипломатия. С. 734–735; Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. С. 238–241.

⁴ См.: Уткин А. И. Мировой порядок XXI века. М.: Алгоритм, 2001. С. 321–325; Хантингтон С. Столкновения цивилизаций. С. 238–280.

⁵ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671–672.

⁶ См.: Яшлавский А. Э. Индия // Федерализм. С. 218–219; Индия. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 19.08.2020).

⁷ См.: Индийская армия. Ядерное вооружение Индии. Состав вооруженных сил Индии. URL: <https://fb.ru> (дата обращения: 21.08.2020).

тилась в ведущее государство Южной Азии, занимая лидирующее положение в Ассоциации сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), которая объединяет все семь государств этой части континента (Индию, Пакистан, Бангладеш, Непал, Шри-Ланку, Мальдивы, Бутан) и Афганистан. Вместе с США и Китаем она является наиболее вероятным кандидатом на статус глобального центра влияния. В настоящее время Индия продолжает уделять внимание дальнейшему повышению своей роли в Южной Азии, оказывая корректирующее воздействие на политику соседних стран с помощью преимущественно «мягкой силы», учитывая при этом как проблемы национальной безопасности, так и необходимость усиления позиций в регионе в целях обеспечения адекватного своему политическому весу места в мировом сообществе. На долю Индии приходится 73,4 % территории, около трех четвертей населения и более 85 % валового национального продукта Южной Азии. Сходная ситуация существует и в военном отношении. Только Индия имеет со всеми другими странами региона общую сухопутную или морскую границу. Естественное доминирование одной страны в регионе предопределяет особенности региональной обстановки и неизменное стремление Индии защитить и упрочить свои доминирующие позиции¹.

Формирующейся империей считается также Европейский союз (ЕС)² как наднациональное политическое образование, которому его государства-члены (после выхода из ЕС Великобритании их насчитывается 27) передали свои суверенные полномочия по руководству многими важными сферами общественно-политической и экономической жизни.

Юридическая природа ЕС пока не поддается однозначному определению. Существующий научный аппарат не дает адекватных средств для объяснения текущего состояния европейской интеграции. Одни авторы до настоящего момента видят в нем черты обычной международной региональной организации конфедеративного

¹ См.: Лунев С. И. Индия как один из новых центров глобального влияния // Сравнительная политика. 2012. № 2 (8). С. 90–104.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671; Каспе С. И. Империя и модернизация. С. 206.

типа¹. Другие подчеркивают специфический характер Европейского союза, в котором федеративные элементы сочетаются с межправительственными². Существуют точки зрения, что он постепенно превращается в мегафедерацию³ или протоимперию. Считается, что в его организации начинают явственно проступать признаки имперской системы: значительные территориальные размеры, этнокультурная и этнополитическая неоднородность, присутствие в механизмах легитимации универалистских ориентаций. «Объединение Европы» имеет своим истоком древние традиции, берущие начало в Западной Римской империи, а затем – в Священной Римской империи германской нации, а в качестве прагматической ориентации современности – создание политического и экономического противовеса США. Неслучайно многие аспекты «европейской идеи» часто рассматриваются в качестве отражения «ностальгии по империи», а массовый отказ национальных государств в процессе европейской интеграции от многих важнейших атрибутов суверенности и постоянная апелляция к глобальным ценностям как средству реализации общеевропейских интересов квалифицируются как «имперский ренессанс»⁴.

ЕС представляет собой организацию, являющуюся гораздо более политически единой, чем конфедерация, и, по мнению многих специалистов, должен в обозримом будущем трансформироваться в более централизованное образование типа Соединенных Штатов Европы⁵. Уже на настоящий момент ЕС обладает достаточно широкими суверенными правами и осуществляет на законодательном,

¹ См.: Витвицкая О., Горинг Г. Право Европейского союза. СПб.: Питер, 2005. С. 34–35; Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. М.: Ладомир, 2004. С. 251–255.

² См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. С. 263; Хаттон У. Мир, в котором мы живем. М.: Ладомир, 2004. С. 359–362; Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Комментарий // Конституция Европейского союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). М.: ИНФРА-М, 2005. С. 10.

³ См.: Елисеев Г. Заметки об империи. С. 114; Нарочницкая Н. А. Россия и русские в мировой истории. М.: Междунар. отношения, 2003. С. 360.

⁴ Каспе С. И. Империя и модернизация. С. 206.

⁵ См.: Лукьянов Ф. Евросоюз на фоне расширения. От Союза угля и стали к «новому СССР» // Российская газета. 2005. № 19.

правительственном и административном уровнях функции, аналогичные тем, что выполняют государства. Он является крупным наднациональным центром политической власти, наделенным существенными атрибутами федеративной государственности. К ним относятся: 1) собственная правовая система («право Европейского союза»), которая дает Европе «юридическую инфраструктуру, достойную подлинного государства»; 2) европейское гражданство («гражданство союза»); 3) единое экономическое пространство («внутренний рынок» Европейского союза и единая денежная единица «евро»); 4) законодательные, административные и судебные институты (Европарламент, Европейский совет, Совет министров, Европейская комиссия, Суд Европейских сообществ), при этом Европейский парламент избирается напрямую гражданами¹.

Имеет ЕС и своего лидера, по крайней мере в финансово-экономической области, которым является Германия, осуществляющая с помощью евро захват европейских рынков, что, по сути, делает его очередным выгодным политическим и экономическим проектом ФРГ, повторяющим два вектора социал-националистического правительства Гитлера: жизненное пространство и *Drang nach Osten* – «Натиск на Восток», пока только в экономической сфере. Но если гегемония возникает в экономике, она становится неизбежной в идеологии и политике².

ЕС становится примером для региональных интеграционных группировок государств в других частях земного шара (Арабская Лига, Африканский Союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Южноамериканский единый рынок и т. д.)³. Вместе с ЕС их начинают рассматривать как *формирующиеся* или *дремлющие (скрытые) империи*⁴.

¹ См.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Комментарий. С. 10; Консолидированные тексты учредительных договоров Европейского союза с учетом Лиссабонского договора. URL: <https://www.centra.ru> (дата обращения: 23.08.2020).

² См.: Виктор Анпилов: Германия в экономике повторяет путь Гитлера. URL: <https://www.pravda.ru> (дата обращения: 13.08.2020); Степушова Л. Щупальца Четвертого рейха душат ЕС. URL: <https://www.pravda.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

³ См.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Комментарий. С. 6; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 90–92.

⁴ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671–672.

Таким образом, *формирующаяся империя современности* – «это группа государств с обозначившимся центром объединения, способным стать стержнем возникновения самостоятельной Цивилизации»¹. Мир явно вступает в эпоху интенсивной политизации цивилизационных факторов², а, как известно, основной формой политического существования и развития цивилизаций выступает империя, что в ситуации дальнейшего роста межкультурной конфликтности ведет к воспроизводству элементов имперских традиций. Но если раньше империи порождали цивилизации, то теперь цивилизации, оказавшись перед лицом новых вызовов, начинают воспроизводить новые метагосударственные образования имперского типа. Они, разумеется, не могут быть абсолютной копией прежних империй, но целый ряд их элементных и статусных характеристик оказывается востребованным и воспроизведенным в новых условиях лишь с незначительными модификациями³.

В связи с этим большой интерес вызывает развитие отношений в рамках международной организации БРИКС (англ. BRICS – сокращение от Brazil, Russia, India, China, South Africa), куда входят пять наиболее динамично развивающихся стран, не принадлежащих к элите капиталистического мира, стремящихся преобразовать свою растущую экономическую мощь во все большее геополитическое влияние. Бразилия, Россия, Индия, КНР, ЮАР представляют собой пять полюсов локальных цивилизаций, их «стержневых государств», служащих центром притяжения для всех культурно-родственных стран. Бразилия представляет латиноамериканскую цивилизацию; Россия – евразийскую; Индия сама является отдельной цивилизацией, страной-континентом; Китай – тихоокеанскую или буддистско-конфуцианскую; Южно-Африканская республика претендует на представительство от еще не до конца сформировавшейся африканской. В современном мире существуют также североамериканская (США), европейская и исламская цивилизации. Но Европа, несмотря на наличие почти законченной мегафедеративной организации, обладающей практически всеми признаками государственности, все

¹ Там же. С. 671.

² См.: Хангтингтон С. Столкновение цивилизаций. С. 13–16.

³ См.: Каспе С. И. Империя и модернизация. С. 205–206.

больше теряет свою геополитическую субъектность, постоянно ориентируясь во внешней политике на США. В свою очередь, исламская цивилизация не сумела пока определить для себя государства-лидера (на эту роль претендуют Саудовская Аравия, Иран и Турция) и имеет лишь рудиментарную политическую структуру¹. Поэтому в настоящее время именно в формате БРИКС, под его экономической оболочкой реально прорастают контуры нового многополярного мира. В политическом отношении ему может соответствовать только мир империй – крупных макрорегиональных геополитических и военно-стратегических блоков, построенных на основе существующих локальных цивилизаций, центрами притяжения которых выступают страны БРИКС.

Состоявшаяся империя – это полностью сложившееся, стабильно существующее имперское государство, имеющее полностью законченную имперскую структуру, т. е. ставшее политико-правовой формой локальной цивилизации, сочетающее в своей территориальной организации различные принципы государственного устройства, использующее не прямые способы контроля по отношению к своей периферии и выступающее на международной арене как великая держава. В настоящий период к состоявшимся империям можно отнести, пожалуй, лишь США и КНР.

США начиная с момента образования идентифицировали себя не только как республика и федерация, но и как империя. Уже один из отцов-основателей США А. Гамильтон пишет в эссе о Соединенных Штатах как о «во многих отношениях самой интересной в мире империи»². Первый президент США Дж. Вашингтон говорит о них как о «восходящей империи»³. При этом имперский принцип не противопоставлялся в США «бессмысленно и твердолюбо» ни демократическому, ни республиканскому, ни федеративному, ни государственно-национальному началу, а, напротив, «прагматично связывался с ними поисками взаимосогласуемой рациональности»⁴.

¹ См.: Грачев Н. И. Империя как объект политико-правового анализа. С. 130.

² Федералист ... С. 29

³ См.: Шлезингер А. мл. Циклы американской истории. М.: Прогресс: Прогресс-Академия, 1992. С. 201.

⁴ Ильин М. В. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. С. 239.

США в 1823 г. провозгласили «доктрину Монро», в соответствии с которой все Западное полушарие было названо зоной американских интересов¹. На протяжении почти двух последующих столетий смысл этой доктрины постепенно расширялся. Первоначально США строились как континентальная империя. За время с момента принятия Конституции США в 1787 г. их территория умножилась в четыре раза, количество штатов увеличилось с 13 до 50 (здесь были и освоение «дикого» запада, и покупка владений у Франции и Испании, и военная экспансия). Во время первой мировой войны США становятся великой морской державой. В 1918 г. Президент США Вудро Вильсон представил Конгрессу проект документа (так называемые 14 пунктов Вильсона), легший в основу Версальского мирного договора, подведшего итоги первой мировой войны, в котором документально оформлялось стремление Соединенных Штатов к мировой гегемонии². После победы в «холодной войне» и распада СССР в 1991 г. США все более отчетливо демонстрируют идеологическое мышление и политическое поведение в духе классической морской империи, проводя гегемонистскую, принуждающую внешнюю политику, используя свои вооруженные силы на всех материках и океанах и осуществляя защиту собственных интересов в мировом масштабе. Соединенные Штаты держат свои войска в долине Рейна («чтобы замкнуть Германию и не позволить разрушить существующий политический порядок на Европейском континенте»), на Окинаве («против возвращения Японии к имперской практике 1930-х годов»), на Ближнем Востоке, а с недавних пор – в Центральной Азии и Закавказье, умиротворяют Балканы, разрешают конфликты в Карибском бассейне, Колумбии, Тайваньском проливе и на Корейском полуострове. Их вооруженные силы расположены более чем в 100 странах³, они контролируют Мировой океан и космическое пространство, как подчиненные себе, смотрят на

¹ См.: Киссинджер Г. Дипломатия. М.: Ладомир, 1997. С. 26–27.

² См.: Алексеева Н. Доктрина господства: 100 лет назад Вудро Вильсон представил 14 пунктов, ставших основой нового миропорядка. URL: <https://russian.rt.com> (дата обращения: 10.08.2020).

³ См.: Вооруженные силы США. URL: <https://wikiredia.ru> (дата обращения: 10.08.2020).

международные организации, чьи штаб-квартиры в большинстве своем находятся на территории США¹.

Провозглашенная в ряде официальных документов и выступлений 43-го Президента США так называемая «доктрина Буша», ставшая основой «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов» в 2002 г., включала в себя следующие принципиальные направления внешней политики, которые иначе, чем имперские, не назовешь: 1) право принимать решения и действовать без согласования с кем-либо (ООН, союзниками по НАТО и т. д.); 2) право «упреждающего удара» по любому государству, если оно станет хотя бы *потенциально* опасным для гегемонии США; 3) право превентивного применения ядерного оружия; 4) право на экспорт демократии по американской модели, т. е. «продвижение» и «поддержка свободных и открытых институтов» на всех континентах². Мало чем отличается от доктрины Буша внешнеполитическая доктрина Президента США Д. Трампа, опубликованная 18 декабря 2017 г. и включающая в себя четыре блока: защита страны, процветание, продвижение мира через силу и расширение американского влияния³.

На протяжении более полувека Соединенные Штаты видят себя гарантом сохранения демократических режимов во всем мире, верховным судьей, определяющим степень демократичности выборов в других странах и обладающим правом применения к ним санкций, если, по их мнению, выборы прошли недостаточно демократично⁴.

Таким образом, в организации, статусе и деятельности США можно увидеть многочисленные аналоги их положения с прежними мировыми империями. В то же время США обладают и новыми, уникальными чертами в своем организационном устройстве, а также формах и способах своего властвования. Несмотря на то, что Американская империя имеет зависимые от себя государства и владения

¹ См.: Уткин А. И. Американская империя. М.: Эксмо, 2003. С. 12.

² См.: Уткин А. И. Месть за победу – новая война. М.: Алгоритм: Эксмо, 2005. С. 246–248.

³ См.: Доктрина Д. Трампа и «с чем ее едят». URL: <https://newsua.one> (дата обращения: 27.08.2020).

⁴ См.: Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? М.: Ладомир, 2002. С. 1–2.

в Океании (Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова), Центральной Америке и Карибском бассейне (Пуэрто-Рико, Виргинские острова), рассматриваемые как зона ее оборонных интересов, т. е. внутренняя периферия, она, в отличие от прежних империй, оказывается неформальной в том смысле, который присваивает этому термину М. Манн. Эта империя в основном состоит не из протекторатов и колоний, а из формально-юридически равных друг другу стран. Она не завоевывает и не уничтожает своих соперников и союзников в политико-правовом смысле, сохраняя за ними формальный суверенитет, но навязывает им угодные для себя режимы или же заключает договоры и союзы, согласно которым те признают за собой определенные обязательства по отношению к США, а фактически их верховенство в определении основных направлений своей внутренней и внешней политики. Тем самым, главенствуя в империи, «Америка предпочитает пользоваться властью не непосредственно, а через промежуточные институты, в которых Соединенные Штаты играют преобладающую роль, но не осуществляют неприкрытый прямой контроль (например, НАТО, Совет безопасности ООН, МВФ, Мировой банк)»¹.

Однако США, при всем их могуществе, не удалось создать такого мирового порядка, который сделал бы предпочтительной их гегемонию и обесценивал бы интерес других очевидных претендентов на овладение собственной сферой влияния. В первую очередь к таким претендентам относится Китай, ставший в XXI в. основным геополитическим противником США в борьбе за мировую гегемонию.

Китай остается последней из цивилизаций, где границы культуры, религии и государства в целом совпадают. История Китая – единственный в своем роде пример более или менее непрерывного развития государства-цивилизации на протяжении четырех тысячелетий. Поэтому стремительное возвышение Китая, буквально на глазах нынешнего поколения превратившегося во вторую супердержаву мира, для многих китайцев лишь начало его возвращения на законные позиции глобального лидера, а то и гегемона. За последние десятилетия Китай достиг феноменальных успехов в своем экономическом развитии и вышел в 2014 г. на первое место в мире

¹ Bacevich A. American Empire. The Realities and Consequences of U. S. Diplomacy. Cambridge: Harvard University Press, 2002. P. 176.

по физическому объему ВВП и экспорту высокотехнологичной продукции¹. Имея численность населения около 1,4 млрд жителей², он обладает исключительным демографическим потенциалом. Китай является ядерной державой и продолжает наращивать свой ракетно-ядерный потенциал. В конце 2014 г. Китай впервые отправил в патрулирование атомные подводные лодки с баллистическими ракетами на борту. Тем самым КНР вошла в элитный клуб держав, обладающих ядерной триадой стратегических вооружений, – носителями атомного оружия для атак с земли, воздуха и моря, что поставило Пекин в один ряд с Вашингтоном и Москвой³.

КНР включает в себя 22 провинции, 5 автономных районов, где проживают национальные меньшинства, и 4 города центрального подчинения (являющиеся муниципальными образованиями). Они объединяются термином «континентальный Китай». Кроме того, в его составе находятся два специальных административных района Гонконг и Макао, которые обладают широкой политической автономией, напоминая, по своему правовому положению, в большей степени протектораты. В течение 50 лет после передачи суверенитета над ними Китаю от Португалии и Великобритании (в 1997 и 1999 гг.) в рамках курса «Одна страна – две системы» они имеют собственные законы, правовую, денежную, таможенную и иммиграционную системы, а также право участия в международных организациях. Центральная власть КНР взяла на себя лишь вопросы обороны и внешней политики этих территорий. Имея важнейшей целью воссоединение в границах единого государства всех бывших китайских территорий, руководство КНР считает также одной из своих провинций и остров Тайвань, а его включение в свой состав является одним из ключевых направлений внешней политики КНР. Это должно привести к формированию «Большого Китая», или Китайского общего рынка, куда вместе с Китаем войдут Тайвань, Сянган (Гонконг), Аомэнь (Макао) и Сингапур. Под «Большим Китаем» понимается экономическое единство, скрепленное этни-

¹ См.: Глазьев С. Ю. Битва за лидерство в XXI веке. Россия–США–Китай. Семь вариантов обозримого будущего. М.: Книж. мир, 2017. С. 32.

² См.: Китай. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 11.08.2020).

³ См.: Грачиков Е. Н. Геополитика Китая: эгоцентризм и пространство сетей. М.: Изд-во «Русайнс», 2015. С. 175.

ческой общностью. Однако географические границы «Большого Китая» строго не определены. Многие в Китае понимают под ним всех китайцев, проживающих в Юго-Восточной Азии, а иногда даже в Америке и Европе. Китайская диаспора (хуацяо) насчитывает по разным оценкам от 41 до 50 млн человек¹. И Китай проводит исключительно мудрую и дальновидную политику в отношении своих соотечественников за границей, охраняя согласно ст. 50 Конституции КНР «надлежащие права и интересы зарубежных китайцев, китайцев-репатриантов и членов семей зарубежных китайцев»². В отличие от других мировых диаспор китайская диаспора выступает в качестве самостоятельного геополитического игрока. Она выделяется исключительной экономической и интеллектуальной мощью и осуществляет не менее 75 % иностранных инвестиций в Поднебесную. Согласно исторической традиции все представители китайской диаспоры де-факто являются гражданами Китая³.

Китай официально провозгласил своей стратегической целью возрождение величия китайского государства в рамках социально-политического курса «Китайская мечта о великом возрождении китайской нации», озвученного Председателем КНР и Генеральным секретарем КПК Си Цзиньпином в конце 2012 г.⁴ В основе стратегии «китайской мечты» лежит идеология использования «мягкой силы», выступающей как инструмент, способный превратить Китай в могучую развитую страну без применения военной мощи, при преимущественном использовании культурного потенциала и осуществлении экономических, культурных и других не военных глобальных проектов по всему миру⁵.

¹ См.: Нежданов В. Л. Китайская диаспора и Китай: общественные и экономические отношения для взаимного политического блага. URL: <https://china.ivran.ru> (дата обращения: 15.08.2020).

² Конституция КНР с переводом на русский язык. URL: <https://pavel.bazhapov.pro> (дата обращения: 15.08.2020).

³ См.: Дергачев В. Особенности китайской геополитики // Вестник аналитики. 2008. № 2. URL: <https://dergachev.ru> (дата обращения: 15.08.2020).

⁴ См.: Ван Вей. Некоторые вопросы социально-политического курса «Китайская мечта о великом возрождении китайской нации» // Власть. 2018. № 7. С. 237–243; Вавилов Н. Н. Некоронованные короли красного Китая. СПб.: КАРПИЕ ДИЕМ. 2016. С. 7–8.

⁵ См.: Ознос Э. Век амбиций: богатство, истина и вера в новом Китае. М.: АСТ, 2016. С. 267–269.

Главным направлением экспансии КНР является Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), где Китай пытается осуществить экономическую и геополитическую интеграцию от Филиппин и Индонезии до Бирмы, на базе господства своего военно-морского флота в Южно-Китайском море и контроля над своими фактическими *сателлитами* в Юго-Восточной Азии – Северной Кореей, Бирмой, Лаосом, Камбоджей, Восточным Тимором. Влияние «Поднебесной» в АТР обеспечено субкультурой китайской диаспоры. По разным экспертным оценкам китайская диаспора контролирует полностью экономику Сингапура, Индонезии (90 %), Таиланда (75 %), Малайзии (60 %). Хуацяо занимают прочные деловые позиции на Филиппинах и других странах региона¹. Крайне влиятельно китайское население во Вьетнаме, а Северная и Южная Корея, как и другие страны Юго-Восточной Азии, разделяют многие составляющие китайской конфуцианской культуры.

Одним из основных механизмов реализации «китайской мечты» выступает внешнеполитическая инициатива Си Цзиньпина по созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского шелкового пути XXI в. (так называемая концепция «Один пояс, один путь»). Инициатива рассчитана на долгосрочную перспективу. По некоторым оценкам, на ее реализацию понадобится около 30 лет. В дальнейшем планируется создание семи «поясов»: транспортного, энергетического, торгового, информационного, научно-технического, аграрного и туристического. Результатом может стать возникновение масштабной зоны свободной торговли от северо-западных провинций Китая и Центральной Азии до Западной Европы. В данном случае речь идет о мегарынке, включающем в себя около 60 стран и более трех миллиардов человек². Ключевыми странами в сухопутном коридоре этого пояса становятся страны Средней Азии, Иран, Турция и Пакистан, политическое влияние Китая в которых ощущается все сильнее.

¹ См.: Дергачев В. Особенности китайской геополитики // Вестник аналитики. 2008. № 2. URL: <https://dergachev.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Ремыга В. Н. Новая глобальная стратегия Китая – Экономический пояс шелкового пути. URL: <https://studylib.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

Кроме того, Китай осуществляет экономическую экспансию в Латинскую Америку и Африку, а также ведет курс на создание независимой финансовой зоны собственной валюты (юаня) и превращения его в резервную валюту, наряду с долларом и евро¹. Руководство КНР пытается создать под своим контролем альтернативную американским и европейским международным организациям полноценную структуру мировых и региональных союзов и блоков, где играет ключевую роль: БРИКС; Шанхайская организация сотрудничества (ШОС); Форум в Боао, который называют «азиатский Давос»; Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АПИ) – китайский аналог МВФ, куда входит уже 57 стран и где на важнейшие решения КНР имеет фактическое право вето и др.² Можно сказать, что на современном этапе Китай геополитически активен во всех уголках планеты и практически во всех сферах деятельности. Таким образом, по факту КНР становится второй (по счету), наряду с США, сверхдержавой мира.

Угасающая (сворачивающаяся) империя – это бывшее состоявшееся имперское государство, вступившее в фазу обскурации и постепенно утрачивающее свою имперскую форму и содержание.

К таким империям можно отнести Германию, Россию, Турцию, Великобританию. Они в значительной степени растеряли целый ряд своих имперских и (или) цивилизационных качеств, однако сохраняют потенциал старой государственной формы и еще способны противиться процессам разложения и упадка. Здесь необходимо иметь в виду, что найти границу между угасающими, восстанавливающимися и мемориальными империями по отношению к существующим в настоящий момент государствам очень сложно. Какие из них смогут восстановиться, а какие уйдут в мемориал, сможет показать только будущее.

Восстанавливающаяся (воссоздающаяся) империя – это имперское государство, выходящее из состояния обскурации и пытаю-

¹ См.: Делягин М. Г., Шелянов В. В. Империя в прыжке. Китай изнутри. Как и для чего алеет Восток. М.: Книж. мир, 2015. С. 436.

² См.: Вавилов Н. Н. Некоронованные короли красного Китая. С. 12; Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 13.08.2020).

щееся восстановить свой имперский потенциал в регионах прежнего доминирования.

Некоторые из вышеназванных государств пытаются генерировать свою имперскую сущность. Это, прежде всего, Иран, Германия, претендующая на лидирующие позиции в Европейском союзе, и Россия, пытающаяся возродить свою роль на евразийском пространстве и в мире. Их вполне *можно отнести к восстанавливающимся империям*. Однако нет никаких гарантий их восстановления, которое зависит от очень многих обстоятельств внутреннего и внешнего характера. Поэтому одни и те же государства в зависимости от ракурса можно рассматривать и как угасающие, и как восстанавливающиеся империи. Но как окажется на самом деле, покажет будущее.

Типичной восстанавливающейся империей является современный Иран. Внешняя политика иранского руководства во многом направлена на то, чтобы превратить Иран не только в ведущую региональную державу на Ближнем и Среднем Востоке, но и в лидера всех мусульман, устраняющего традиционные противоречия между суннитами и шиитами. Используя исламские военизированные движения, Тегеран оказывает влияние не только на внутривосточное положение в странах, где расположены проиранские группировки, но и активно борется с США и Израилем за региональное доминирование на Ближнем Востоке, где в начале XXI в. возник так называемый «шиитский полумесяц», включающий Иран, Ирак, Сирию, Ливан и Палестину. Во всех странах, входящих в него, шиитский фактор играет при поддержке Ирана значительную роль. Сейчас помимо Ирана шииты доминируют в правительстве Ирака, шиитское движение «Хизбалла», созданное, поддерживаемое и финансируемое Ираном, стало крупнейшей политической силой в Ливане, а палестинское суннитское движение ХАМАС стало надежной опорой Ирана в арабском мире¹.

Находится в стадии медленного роста нового имперского сценария на своей ближней и дальней периферии и современная Россия,

¹ См.: Роль Исламской Республики Иран в формировании современной системы регионального исламского фундаментализма на Ближнем и Среднем Востоке. URL: <https://diplomba.ru> (дата обращения: 17.08.2020).

начинающая поэтапное восстановление своих цивилизационных границ. Она занимает ведущее положение в различных межгосударственных организациях на постсоветском пространстве – в СНГ, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), осуществляет фактический протекторат над Абхазией и Южной Осетией, что позволяет ей иметь стратегический выход в Закавказье. В 2014 г. Россия возвратила в свой состав Крым и с того же времени практически контролирует территории самопровозглашенных Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР), а начиная с 90-х гг. XX в. также и Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) с перспективой их более тесной интеграции.

Рассыпанная (рассеянная, мемориальная) империя представляет собой группу государств и (или) государственных образований, имеющих общие цивилизационные корни, обладающие близостью культуры, а также социально-экономических и управленческо-правовых механизмов, но утративших политическое (имперское) единство и не имеющих реального потенциала для его восстановления в ближайшем обозримом будущем.

К таким мемориальным империям относятся бывшие имперские цивилизации, распавшиеся на несколько государств, народы которых (или по крайней мере имперообразующая нация) еще сохраняют память о былом имперском величии и чтят исторические и политико-правовые традиции прошлого. В настоящее время к ним относятся государства и народы Австро-Венгерской и Османской империй, Советского Союза и Германии, Великобритании и Франции, Японии и Арабской цивилизации. Форму империй они уже могут и не обрести.

Закат и распад империй ведет к их трансформации в новые геополитические и государственно-правовые формы: в межгосударственные союзы, сообщества и содружества государств, остающиеся носителями, утратившей свою имперскую форму цивилизации. К такого рода объединениям прежде всего относятся СНГ и Содружество наций (с 1931 по 1947 г. – Британское содружество наций). Как указано на официальном сайте Содружества наций, оно представляет собой добровольное объединение стран с общими ценностями. В его состав входят более 50 формально суверенных государств, почти все бывшие доминионы, колонии и протектораты

Великобритании, а также ряд бывших колониальных владений других имперских государств: Мозамбик, Руанда, Намибия и Камерун. Формальным главой Содружества является Королева Англии Елизавета II, текущее же административное руководство осуществляет Секретариат. 16 государств-членов признают своим главой британскую королеву, представленную в каждой стране генерал-губернатором. Входящие в Содружество страны объединены не только договорами и актами, но и культурно и лингвистически: в 11 странах английский является одним из официальных языков, а в других 11 – единственным официальным языком¹.

Современная Франция также имеет все черты рассыпающейся колониальной империи. После Второй мировой войны для ее трансформации был создан Французский Союз (1946 г.), состоящий из метрополии, заморских департаментов, заморских территорий, ассоциированных территорий и ассоциированных государств, в который входили территории Центральной и Южной Америки, Африки и Индокитая. В 1958 г. в значительно сокращенном виде Союз заменило Французское сообщество, просуществовавшее до 1961 г. Однако и в настоящее время Франция имеет зависимые земли, включающие в себя четыре заморских департамента (Гваделупа, Мартиника, Реюньон, Французская Гвиана), две заморские коллективные территории (Майотта, Сен-Пьер и Микелон), четыре заморские территории (Новая Каледония, Острова Уоллис и Футуна, Французская Полинезия, Французская Южная и Антарктическая территории), одна внутренняя коллективная территория (остров Корсика). Все они обладают административной автономией, а Корсика имеет некоторые признаки политической автономии. Ими управляют назначенный центральным Правительством префект или комиссар, которому помогает избираемый прямым голосованием парламент или региональный совет. Они посылают своих представителей в Парламент Франции и участвуют в выборах Президента Французской Республики².

¹ См.: Содружество наций. URL: <https://fb.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Дербишайр Д. Д., Дербишайр Я. Политические системы мира. Т. 2. С. 408–424.

По внутренней государственно-территориальной структуре империи могут быть формально-юридически представлены *национальным унитарным государством* с наличием внутренней административной и политической автономии (КНР, Франция, Великобритания) или даже без нее (Иран, Япония), *конституционной федерацией* (Индия), *договорной (союзной) федерацией* (США) или *конфедерацией* с наличием значимых федеративных признаков (Европейский союз) или без них (СНГ, Лига арабских государств)¹. Иначе говоря, в зависимости от характера политико-правовых связей в ядре или паттерне существующих, формирующихся или распадающихся империй либо особенностей отношений между ядром и ближней периферией их можно подразделить на **унитарные, федеративные и конфедеративные** с дальнейшей классификацией на централизованные и децентрализованные, прямые и косвенные и т. д. Например, в унитарных Иране и Японии достаточно давно и традиционно развито местное самоуправление и их вполне можно назвать *относительно децентрализованными* государствами. США и Франция имеют достаточно обширные заморские владения в других регионах земного шара. Франция к тому же осуществляет протекторат над Сан-Марино и Андоррой. Но это не мешает определению Соединенных Штатов как децентрализованной, симметричной федерации, а Французской Республики как относительно централизованного унитарного государства. В то же время, в отношениях ядра обоих указанных государств с дальней периферией, это не мешает рассматривать их в качестве *колониальных морских и косвенных (децентрализованных) империй*. В свою очередь, именно федеративные и конфедеративные империи нередко бывают гегемоническими, имея в своем составе одного доминирующего субъекта: Германская империя, где доминировала Пруссия; Европейский союз, где доминирует ФРГ; Содружество наций, в котором доминирует Великобритания, и др.

Однако в современной юридической литературе фактически отрицают возможность существования имперской государственности в мире модерна, и особенно постмодерна, в условиях триумфа

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 671.

капитализма, либерализма и демократии. Поэтому, когда ведут речь о территориальном устройстве государств с политико-правовыми признаками имперской организации своего пространства, не учитывают их отношения с колониальными владениями, зависимыми территориями (например, той же самой Великобритании с Фолклендскими и Каймановыми островами, Ангильей, Бермудами, Гибралтаром и др.), наличие у них протекторатов, сателлитов, ассоциированных членов и т. д., а также их фактическое, а иногда и правовое верховенство в различных межгосударственных организациях конфедеративного типа. А именно в этом, прежде всего, проявляется в наше время имперский статус государства. И здесь уже неважно, является ли такое государство формирующейся, угасающей или восстанавливающейся империей. Важно констатировать наличие в их статусе явных или неявно проявляемых признаков империи. Хотя по своей внутренней организации они действительно могут быть унитарными, региональными или федеративными, одновременно состоя в каких-либо конфедеративных или международных союзах. При этом необходимо проследить основополагающие тенденции (Япония) превращение в унитарное государство или – в их развитии. Например, их постепенное (Франция), а возможно, и окончательное аморфное содружество (СНГ) и т. д. В конечном итоге важно не забывать и обязательно указывать, что характеристики, например Великобритании как унитарного государства, а ФРГ в качестве федеративного относятся исключительно к их ядру или паттерну, без включения в них политически или экономически зависимой, существующей или убывающей, дальней или ближней периферии.

Как показывает историческая практика, при своем возникновении (формировании) империи могут вырастать из полиса (Рим, Карфаген), унитарного государства (Иран, Япония), федерации (США), союза государств (так из Северо-Германского союза выросла Германская империя, СССР), а при угасании вновь возвращаться к первоначальным формам (Австрия, СНГ), просто рассыпаться на группу национальных государств (современный Арабский мир) или переходить в новое цивилизационное качество (государства средневековой Европы после разрушения Римской империи).

По внутренней динамике (тенденциям развития) империи подразделяются на *сосредотачивающиеся, деятельные (раскрывшиеся), обороняющиеся, «дремлющие» (скрытые).*

Сосредоточивающаяся империя – это, по сути дела, формирующаяся, «набирающая свой внутренний потенциал»¹ и расширяющаяся империя (Европейский союз, Индия). Хотя сказать с точностью, удастся ли в конечном итоге такому государственному образованию реализовать свой потенциал и окончательно раскрыться в качестве империи, достаточно сложно.

Деятельная (раскрывшаяся) империя – это уже состоявшаяся империя, достаточно полно раскрывшая свой потенциал и активно предлагающая миру, какому-то макрорегиону или значительной группе стран свою культуру, стандарты жизни и социальные модели, энергично отстаивающая свое жизненное пространство (США)², а возможно, и продолжающая свое расширение (Китай).

Обороняющаяся империя – это либо растратившее свои внутренние ресурсы и возможности к расширению, но принимающее усилия по своему сохранению и пытающееся возродить себя имперское государство (Иран, Россия, ФРГ), либо борющаяся за поддержание своего существования, но уже угасающая, почти полностью потерявшая свою социально-культурную привлекательность страна или государственное образование (Франция, Япония, СНГ).

«Дремлющая» (скрытая) империя – это государство или группа государств, потенциально способных сосредоточиться и раскрыться в качестве единого имперского организма, так как носят в себе элементы единой цивилизации, но пока не могут реализовать его в форме империи (Арабская цивилизация, Содружество наций, Евразийский экономический союз). Указанные здесь примеры являются образцами рассеянных империй, которые могут перейти из этой стадии в фазу восстановления, а могут и окончательно рассыпаться на национальные государства. Однако есть примеры и таких «дремлющих» империй, которые имеют возможность перейти в стадию формирования впервые. Прежде всего к ним относится Латинская (Южная) Америка, которая согласно теории С. Хантингтона является одной из девяти современных мировых цивилизаций. Ее наиболее крупной и влиятельной страной является Бразилия, которая рассматривается международными аналитиками

¹ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. С. 672.

² Там же. С. 672.

как стречневое государство Южной-Американской цивилизации и новая вероятная сверхдержава¹, так как бразильская экономика развивается в последнее время ускоренными темпами, превращая страну в регионального лидера, а ее вооруженные силы близки к обладанию ядерным оружием². В этом аспекте можно также говорить о проявившемся лидерстве ЮАР на африканском континенте, англоязычные страны которого, по крайней мере расположенные ниже Сахары, все чаще смотрят на это государство как на возможного лидера³. В то же время отсутствие стречневого государства и наличие нескольких государств, претендующих на абсолютное лидерство (Саудовская Аравия, Иран, Турция), является основной причиной политической слабости, внутренних и внешних конфликтов, присущих исламской цивилизации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состоит актуальность имперской проблематики для современной политико-правовой науки?
2. Объясните этимологию понятия империи и определите основные принципы, на которых строится любое государство, претендующее на статус империи.
3. Назовите отличительные политико-правовые черты империи как формы государственно-территориального устройства. Определите, чем она отличается от унитарного государства и федерации?
4. Объясните связь между империей и локальной цивилизацией.
5. Какова временная и пространственно-территориальная структуры империи? Как они себя проявляют в ее жизнедеятельности?
6. Какие место, значение и статус занимают в политико-территориальной структуре империи центр, паттерн, периферия и лимитрофы?

¹ См.: Хангтингтон С. Столкновение цивилизаций. С. 204.

² См.: Рюле Г. Бразилия создает атомную бомбу? URL: <https://nuclearno.ru> (дата обращения: 11.08.2020).

³ См.: Хангтингтон С. Столкновение цивилизаций. С. 59, 190, 205.

7. Определите политико-правовые элементы конфедерализма, федерализма, унитаризма и других государственно-правовых и международно-правых форм в территориальной организации империи.

8. Каким образом осуществляется взаимодействие центра и периферии империи в культурном, политическом, экономическом и иных аспектах?

9. Каковы особенности правового статуса периферийных территориальных частей империи?

10. В чем проявляется идеократический характер имперского государства?

11. В чем состоят особенности правовой системы империи?

12. В чем заключаются особенности международно-правового статуса империи?

13. В чем заключаются особенности суверенитета и организации верховной власти империи?

14. Определите специфику управления периферийными территориями со стороны имперской верховной власти.

15. Определите основные черты континентальных и морских империй.

16. Дайте классификацию империй по формам и методам имперского управления периферийными образованиями.

17. Дайте классификацию империй по стадиям (фазам) их развития.

18. Назовите виды империй по внутренней государственно-территориальной структуре и динамике своего развития.

ГЛАВА VI. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ЕГО ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

§ 1. Особенности государственного устройства Древнерусского государства, Московской Руси и Российской империи

Россия на протяжении практически всего своего существования представляла собой особый географический и культурный мир, специфическую локальную евразийскую цивилизацию, всегда облекающуюся в самобытные политико-правовые формы, органически вырастающие из месторазвития русского народа, свойств его характера и рефлексии собственного опыта государственного строительства. При этом различные племена восточных славян, ставших этнической основой российской государственности, еще до формирования собственного государства входили в состав различных кочевых империй скифов, сарматов, гуннов и др., занимая северную и западную окраины древней туранской цивилизации, о чем пишут такие крупные ученые, как М. В. Ломоносов, Г. В. Вернадский, Б. А. Рыбаков¹ и др.

Неудивительно поэтому, что политическая история России, ее первый опыт построения собственного государства, Киевской Руси, открывается грандиозным предприятием – попыткой ее первых властителей, князей династии Рюриковичей (Олега, Игоря, Святослава, Владимира, Ярослава), создать огромную империю, простирающуюся от Балтийского до Черного моря и от Карпатских гор до Каспийского моря, причем попыткой, практически удавшейся. В таких размерах Киевское государство просуществовало с середины X до второй

¹ См.: Ломоносов М. В. Записки по русской истории. М.: Эксмо, 2015. С. 43–66; Вернадский Г. В. Древняя Русь. Тверь: ЛЕАН, 1996. С. 63–312; Рыбаков Б. А. Язычество Древней Руси. М.: Академ. проект, 2015. С. 44–45.

трети XII в.¹, почти два столетия, что значительно дольше, чем существовала империя Карла Великого и подавляющее большинство империй Древности и Средневековья. И на протяжении всего этого времени единое Древнерусское государство представляло собой многосложное политическое объединение различных родоплеменных союзов, где помимо государствообразующих славянских этнических групп в его состав входили и неславянских элементы – балтский, финно-угорский, тюркский, сарматский и др.² Побудительный мотив к воплощению имперского замысла первых киевских князей и высших слоев древнерусского государства был коммерческим. Их стратегия была направлена на контроль широкой сети торговых путей в Черноморском и Каспийском регионах: из «варяг в греки» и «из варяг в арабы»³.

В территориальном устройстве Киевской Руси периода ее единства можно найти определенные элементы федерализма, так как Киевскому князю было практически невозможно держать под полным контролем все русские земли, разбросанные на огромном пространстве. Поэтому происходила их раздача наместникам, которыми являлись сыновья великого князя, и другими членами княжеского рода Рюриковичей. Эти земли во многом совпадали с проживающими на их территории племенными группами, обладали значительной самостоятельностью, но были объединены под верховной властью киевского князя. Такая система управления периферией, с одной стороны, способствовала интеграции славянских и финно-угорских племен в единый русский народ (знаменательной вехой на этом пути стало принятие христианства в качестве общегосударственной религии князем Владимиром в 988 г.), но имела своим последствием дробление Киевской Руси на уделы и возникновение княжеских междоусобиц, тем более что самотождественность каждой из земель не была утрачена и после их включения в состав Древнерусского государства. В результате к концу XII в. на его территории оформилось объединение конфедеративного типа десяти

¹ См.: Вернадский Г. В. Киевская Русь. Тверь: ЛЕАН, 1996. С. 27–109.

² См.: Должиков В. А. Цивилизационная специфика России как евразийской «империи наоборот» // Society and Security Insights. 2018. № 1 (3). С. 122.

³ Вернадский Г. В. Киевская Русь. С. 28–29; Дубов Н. В. Великий Волжский путь. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1989.

самостоятельных русских земель (княжеств), в каждой из которых (за исключением Новгородской республики) укрепилась отдельная ветвь дома Рюрика.

В имперском характере Древнерусского государства и его дальнейшем распаде на уделы нет ничего специфически автохтонного. Элементы федерализма и конфедерализма в его устройстве, во-первых, не противоречат в целом имперской организации как таковой. Во-вторых, развитие Киевской Руси соответствует общей динамике всех средневековых империй, имеющих слабую экономическую связанность входящих в них земель и неразвитость средств коммуникации, откуда и проистекает существенная автономия имперской периферии и тенденции к дальнейшему расширению ее самостоятельности, что и было основной причиной их распада. И Киевская Русь не являлась здесь исключением. Связь между Киевом и местными центрами была слаба и нестабильна и установление полного политического единства на территории Древнерусского государства в то время было едва ли возможно. Однако делать из этого вывод, что федерализм для России – «устойчивая историческая традиция <...>, элементы которой можно обнаружить в самые ранние периоды русской истории»¹, – большая натяжка. Точно так же, как и попытка доказать, что с самого момента возникновения Русское государство создавалось и строилось как централизованное унитарное государство². Ни того, ни другого в древности и средневековье быть не могло. Раздробленность не есть федерализм, а политика централизации не всегда проистекает из исключительно унитарной природы государства.

Причины распада древнерусского государства разнообразны. Форма правления, сложившаяся в Киевской Руси, не смогла обеспечить необходимую централизацию управления и, соответственно, политическую целостность русских земель. Постоянно расширяющаяся пропасть между высшими и низшими классами населения выливалась в периодически возникающие социальные и экономиче-

¹ Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 141.

² См.: Zubov A. B. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Политические исследования. 2000. № 5. С. 56.

ские кризисы и др. Но существовали и геополитические факторы, способствовавшие попаданию Руси в политическую зависимость от Золотой Орды в начале второй трети XIII в. Русским княжествам не удалось установить контроль над южными степями и всем течением реки Волги, и в результате они оказались неспособными отразить нашествие со стороны кочевого Востока, безопасность от которого могла быть обретена лишь через контроль над всей Евразией¹. К достижению этой цели приступили через два с половиной столетия правители Московской Руси, сумевшие освободиться от политической зависимости от Золотой Орды, заново собрать русские земли и восстановить единое, имперское по своим организации и характеру Русское государство, ставшее наследником Монгольской империи на евразийском пространстве. Но это могло случиться потому, что в киевский период русской истории, несмотря на возникшую удельную раздробленность, сложился русский народ как некая единая этно-социальная целостность и русская земля сумела сохранить достаточно высокую степень религиозно-культурного и правового единства, что послужило фундаментом объединения русских северо-восточных княжеств вокруг Москвы и базисом формирования единого централизованного государства после их освобождения от Ордынской зависимости в 70–80-х гг. XV в.

Это обновленное русское государство создавалось при Иване III Великом (1462–1505 гг.) сразу как империя, вытеснившая собой разложившуюся монгольскую, хотя формально статус императора появился у русского государя только в начале XVIII в. при Петре I². «Россия нынешняя образована Иоанном», – писал по этому поводу Н. М. Карамзин³. Результатом правления Ивана III стало не только освобождение страны от ордынской зависимости, но и объединение значительной части русских земель вокруг Москвы и ее превращение в центр единого Русского государства, за что он получил прозвище «собиратель земли русской». Когда Иван III занял престол, границы Московского княжества не простирались во все стороны

¹ См.: Вернадский Г. В. Киевская Русь. С. 22–23.

² См.: Сергейцев Т., Куликов Д., Мостовой П. Идеология русской государственности. Континент Россия. СПб.: Питер, 2020. С. 23, 51.

³ См.: Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991. С. 28.

далее ста с небольшим верст¹, его окружал пояс из более полутора десятков других русских княжеств и вольных городов. К моменту его смерти все они вошли в состав единого Русского государства. При нем был построен нынешний Московский Кремль и принят герб России – двуглавый орел, бывший до крушения Византии гербом византийских императоров и до нынешнего времени в разных геральдических вариантах остающийся символом Российского государства (за исключением советского периода).

С обретением независимости от ханов Орды Иван III в сношениях с другими странами стал именовать себя «государем всея Руси», сочетая этот титул с титулами царя и самодержца. Приставка «всея Руси» заключала в себе претензию на верховную власть в пределах всех русских земель, являвшихся таковыми до монгольского нашествия и частично находившихся в составе Литвы и Польши. Понятие «самодержец» употреблялось первоначально для того, чтобы подчеркнуть внешний суверенитет русского государя (независимость от каких-либо других властителей), но позднее, при Иване IV Грозном, стало означать правителя и с неограниченной внутренней властью. Оно было славянской калькой с одного из титулов византийских императоров – «автократор», что в переводе с греческого буквально означало «сам властвует», «сам держит власть». Царями на Руси до Ивана III называли по преимуществу византийских императоров и ордынских ханов. Но, освободившись от ордынской зависимости и женившись на племяннице последнего византийского императора, Иван III посчитал себя единственным оставшимся на земле независимым православным государем, преемником падшего дома византийских императоров². При нем в названии государства начинает использоваться наименование «Россия», а титулатура верховного правителя приобретает церковную формулу: «Иоанн Васильевич, государь всея Руси и великий князь Владимирский, и Московский, и Новгородский, и Псковский, и Тверской, и Пермский, и Югорский, и Болгарский, и иных»³.

¹ См.: Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. 2 // Сочинения: в 9 т. М.: Мысль, 1989. Т. 2. С. 101.

² См.: Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. 2. С. 115–116.

³ Филюшкин А. И. Титулы русских государей. М.; СПб.: Альянс-Архео, 2006. С. 199.

Таким образом, уже в правление Ивана III Великого Московское княжество начинает постепенно превращаться в Русское православное царство – классическую континентальную империю, в которой, наряду с сугубо русским по происхождению имперским ядром, таившим в себе черты национальной государственности, все больший удельный вес постепенно приобретают иные этнополитические компоненты.

При великом князе Иване III (1462–1505 гг.) и его сыне Василии III (1505–1533 гг.) произошло не только «завершение территориального собирания северо-восточной Руси Москвой, превратившее Московское княжество в национальное великорусское государство»¹, но и состоялось включение в его состав вместе с новгородскими и вятскими землями областей финно-угорских племен печоры и югры, вотяков и черемисы, была завоевана Пермь Великая (коми-пермяцкое княжество на Верхней Каме), произошло наступление на татарские земли, которые стали постепенно переходить под начало Московского государя², началось возвращение земель, захваченных Литвой, а также проводились попытки поставить Казанское ханство в вассальную зависимость от московских правителей.

16 января 1547 г. состоялась торжественная церемония венчания Ивана IV на царство по древнему византийскому канону. С религиозно-христианской точки зрения «это означало радикальное изменение статуса Руси. Русь отныне становится империей, а ее глава царем, василевсом, т. е. носителем титула, который, в отличие от князей и королей, может принадлежать в христианском мире только одному *единственному* лицу»³. Тем самым Русь полностью вступает в права византийского наследства, становясь Святой Русью – оплотом православного христианства во всем мире, а Москва полностью принимает на себя миссию Третьего Рима.

В 50-е гг. XVI в. Московское царство вступает в полные права еще одного геополитического наследия – Золотой Орды. В 1552 г. была взята штурмом Казань, а само ханство было инкорпорировано

¹ Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. 2. С. 107.

² См.: Любавский М. К. Русская колонизация. М.: Алгоритм, 2014. С. 155–159.

³ Дугин А. Г. Геополитика России: учеб. пособие для вузов. М.: Академич. проект, 2014. С. 284.

в «царство Московское и вся Русь». Четырьмя годами позже к Русскому царству «без пролития крови и даже без единого выстрела»¹ было присоединено Астраханское ханство, а Ногайская орда признала вассальную зависимость от Москвы. По средневековым меркам события 1550-х гг. практически превратили Московское царство в Русскую евразийскую империю, сделав в дальнейшем его правителей в процессе новой фазы политического объединения Евразии наследниками Чингиз-хана и Золотой Орды, так как с геополитической точки зрения оно базировалось на восстановлении политического единства территории Монгольской империи. Только на этот раз центром объединения были не Каракорум или Сарай, а Москва².

Покорение Казани и Астрахани произвело на соседние народы и племена колоссальное впечатление. В результате большинство народов Поволжья и Северного Кавказа практически добровольно подчинились Московскому государству, рассматривая его как легитимного наследника Золотой Орды. Это отдало в руки Москвы все Поволжье, вывело русских к Каспийскому морю и открыло московской колонизации путь на восток – в Сибирь, почти полное присоединение которой к Московскому царству произошло уже к середине XVII в., окончательно превратив его из региональной восточноевропейской державы в континентальную евразийскую империю³. Сибирская экспансия делает возможным продвижение России в степную зону Евразии, столкнув ее с многочисленными кочевыми государствами образованиями казахов, киргизов, джунгар и др. Тем самым Великая евразийская степь становится открытой зоной русского жизненного пространства.

В период правления двух первых царей из династии Романовых (1613–1676 гг.), после изгнания польских интервентов из Москвы и преодоления последствий Смуты происходит постепенный переход военно-политической инициативы в руки Москвы на западном

¹ Гумилев Л. Н. От Руси до России. Очерки этнической истории. М.: Танаис ДИ-ДИК, 1994. С. 217.

² См.: Вернадский Г. В. Московское царство. Тверь: ЛЕАН; М.: АГРАФ, 1997. Ч. 1. С. 10.

³ См.: Новая имперская история Северной Евразии. Ч. 1. Конкурирующие проекты самоорганизации: VII–XVII вв. С. 334–336.

направлении, что приводит к восстановлению русской власти в пределах бывшей Киевской Руси, занятых Речью Посполитой. Русский царь принимает под свою руку Восточную Украину, отвоевывает Смоленск, Вильно, Ковно, Гродно и добивается серьезных успехов в Прибалтике.

Таким образом, Российская империя как уникальное евразийское образование, принявшая на себя географическую и политическую миссию Византии и мировой державы Чингиз-хана, призванная объединить под своим контролем континентальные земли и культуры Востока и Запада, сложилась именно в Московский период русской истории, когда московские князья, а позже цари осознали свою ответственность за особую историко-культурную миссию, вверенную русскому народу и государству. На религиозном уровне это проявлялось в принятии на себя идеологии византизма, которая накладывалась на модель жесткой централизованной системы власти и управления, заимствованную у монголов. Такое сочетание делало из периферийного государства колыбель мировой империи, из странного, затерянного в снегах и лесах, парадоксального народа – этнос, осененный вселенской миссией, что вылилось в концепцию «Москва – Третий Рим» старца псковского Спасо-Елеазарова монастыря Филофея, в которой воплотилось высшее чаяние национальной русской воли¹. В соответствии с ней единственным хранителем истинного христианства, катехоном, удерживающим мир от гибели, является русский царь, а «вечный город» перемещается в Москву. Москва становится богоизбранной точкой земли, последним оплотом Спасения, ковчегом истины, Новым Израилем². Политически эта религиозная идея вылилась в форму могущественной евразийской державы, сопоставимой по масштабу не с европейскими национальными государствами Запада, а с целыми цивилизациями: европейской, исламской, китайской, индусской. В свою очередь, столица этой евразийской империи, Москва, становится символом самоидентификации русских, обретения ими смысла своего исторического существования, особого уникального стиля в сочетании

¹ См.: Дугин А. Г. Мыслить пространством // Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить Пространством. С. 611.

² Там же. С. 608–609.

с задатками универсальной миссии как в культурно-религиозном, так и в политическом и социально-этическом смыслах.

Поэтому Петр I, принявший титул императора и тем самым официально провозгласивший Россию империей (1721 г.), дал лишь адекватное название Российскому государству, построил соответствующий ему политико-административный механизм¹ и скорее создал новый облик России, чем действительно сформировал имперское пространство страны, которое стало складываться на два столетия раньше. С точки зрения внутренней организации жизни общества правление Петра представляет собой полный разрыв с московской традицией и открывает новую страницу в русской истории в области культуры, структуры социума и стиля его жизни, религии, нравов, технологий власти и управления и т. д., символом чего становится перенос столицы из Москвы в Санкт-Петербург, ставший символом западнической, европейски ориентированной, модернизаторской идеологии и отказа от духовной исторической миссии Московской Руси. Но с точки зрения геополитической стратегии результат Петровского царствования демонстрирует полную преемственность прежних евразийских тенденций: позиции России в Европе многократно усилились.

Важнейшим результатом правления Петра явилась стратегическая победа над Швецией, имевшей серьезные имперские притязания в северо-восточной Европе. Эта победа отдала России Восточную Прибалтику, обеспечила ей выход в Балтийское море и возможность распространения своего влияния дальше на Запад. Победа в войне с Персией (1722–1724 гг.) позволила включить в состав России западное и южное побережье Каспийского моря с прилегающими провинциями и городами Баку и Дербент.

В деятельности Петра I, таким образом, имеет место довольно конфликтное и дисгармоничное сочетание двух разнородных элементов: культурного западничества и имперской евразийской геополитики, сопряженных между собой посредством абсолютной самодержавной монархии², что стало отличительной чертой Санкт-Петербургского

¹ См.: Новая имперская история Северной Евразии. Ч. 2. Балансирование имперской ситуации: XVIII–XX вв. С. 47–49.

² См.: Дугин А. Г. Геополитика России. С. 309–320.

периода истории России и особенностью политической стратегии ее правителей вплоть до 1917 г. Исходя из этого, уже к середине XVIII в. в состав России были включены север Европейской части, большая часть Прибалтики, Поволжье, Урал, Сибирь, отчасти Северный Кавказ и земли практически всего современного Казахстана. При этом в качестве легитимного наследника Золотой Орды, которая первоначально была известна как «белая орда», русский царь стал для народов Поволжья, Урала, Сибири и степных регионов «белым ханом» или «белым царем»¹.

«Золотым веком» Российской империи многие историки считают эпоху правления Екатерины II (1762–1796 гг.)². За это время население страны выросло в полтора раза, были модернизированы армия и госаппарат, отвоеваны огромные территории, а Россия стала Сверхдержавой. Разделы Польши между Россией, Австрией и Пруссией отдают Российской империи всю Западную и Черную Русь, Литву и герцогство Курляндское (юго-западная часть современной Латвии). В результате двух победоносных войн с Османской империей Россия приобретает Крым, Тамань, Кубанскую область, а также важную стратегическую прибрежную полосу между Южным Бугом и Днестром, включая стратегическую крепость Очаков. В ходе этих войн Россия создает боеспособный Черноморский флот, укрепляется на Черном море и Северном Кавказе, устанавливает протекторат над Грузией. На землях Северного Причерноморья создается Новороссия (Новороссийско-Бессарабское генерал-губернаторство с центром в Одессе, впоследствии одна из самых развитых частей империи и Советского Союза, которая согласно административно-территориальному делению начала XX в. включала в себя Херсонскую (с Одессой), Екатеринославскую (Днепропетровскую) и Бессарабскую губернию.

В годы царствования Александра I (1801–1825 гг.) в российское подданство полностью перешла вся территория современной Грузии, в состав России вошли Финляндия, полностью – Бессарабия

¹ Вернадский Г. В. Московское царство. Ч. 1. С. 11; Трепавлов В. В. «Белый царь»: образ монарха и представление о подданстве у народов России XV–XVIII вв. М.: Вост. лит., 2007.

² См., например: Чайковская О. Г. Екатерина Великая. «Золотой век» Российской Империи. М.: Яуза: Эксмо, 2012.

(Молдавия) и большая часть Польши, окончательно были установлены западные границы империи. Значительно расширилась ее территория и в царствование Александра II (1856–1881 гг.). За этот период к России были присоединены Северный Кавказ, Средняя Азия и Дальний Восток¹.

По состоянию на 1914 год в политико-административном отношении территория Российской империи делилась на 78 губерний и 21 область. Тип губерний был характерен в основном для территорий, на которых проживало русское население, а также Прибалтики, Закавказья, Туркестана. Большинство областей, которые обычно располагались на окраинах, входило в состав генерал-губернаторств. Генерал-губернаторство включало в себя несколько (как правило, не менее трех) пограничных губерний или областей, возглавляемых генерал-губернаторами. Москва и Санкт-Петербург с губерниями составляли отдельные генерал-губернаторства (Санкт-Петербургское с перерывами до 1906 г.). Генерал-губернатор контролировал деятельность губернаторов подведомственных ему губерний и областей, однако не управлял ими напрямую, в отличие от генерал-губернаторов Москвы и Санкт-Петербурга, где они непосредственно управляли подчиненными губерниями. В конце XIX – начале XX вв. существовали Варшавское, Киевское, Сибирское, Туркестанское, Восточно-Сибирское, Степное, Иркутское, Приамурское генерал-губернаторства и Кавказское наместничество.

Кроме того, на протяжении XVII–XX вв. ряд территорий пользовались в Российской империи автономией или были связаны с ней отношениями личной унии, вассалитета и протектората: Войско Запорожское (протекторат, а затем автономия в 1665–1775 гг.); Картли-Кахетинское царство (протекторат в 1783–1801 гг.); Имеретинское царство (протекторат в 1773–1811 гг.); Великое княжество Финляндское, обладавшее широкой внутренней и внешней автономией, граничащей с не закрепленной юридически личной унией (1809–1917 гг.), Царство Польское (личная уния в 1815–1832 гг., автономия в 1832–1917 гг.); Бухарский эмират (вассалитет в 1868–1917 гг.); Хивинское ханство (протекторат в 1873–1917 гг.), Урянхайский край (современная Тува, протекторат с 1914 г.). Достаточно

¹ См.: Дугин А. Г. Геополитика России. С. 348, 356.

широкое самоуправление имели 11 территорий казачьих войск, среди которых область Войска Донского обладала существенной административной автономией.

Целый ряд городов был выделен в особые административные единицы – градоначальства, которые существовали на правах губерний и областей. В градоначальство входил город с прилегающими землями, выделенный из губернии вследствие его особого значения или географического положения, и непосредственно подчинявшийся министру внутренних дел: кроме Москвы и Санкт-Петербурга в начале XX в. к ним относились Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону, Баку, Николаев, Ялта.

Губернии и области подразделялись на уезды и округа, а в Финляндии – на приходы. Уезды, округа и приходы, в свою очередь, делились на волости, станы, отделы и участки (ленсманства в Финляндии). На этом уровне имелись и органы местного самоуправления: сначала сословного, а позже земского. Их существование было вполне совместимо с общегосударственными структурами, так как их функции не пересекались. Имперские структуры ведали в основном вопросами общегосударственного и общегубернского значения, а органы самоуправления занимались вопросами ведения и организации местного хозяйства и культурной жизни. Так, в Прибалтике и до реформы земского и городского самоуправления (1864 и 1870 гг.) действовали городские магистраты, а также приходские собрания, конвенты, ландтаги и комитеты.

Таким образом, «в имперской России, в государственном быту, рядом с элементами коронного управления и элементами, всецело подчиненными русскому закону самоуправления, существовали в высшей степени яркие явления, граничащие с государственностью автономии отдельных местностей, входивших в состав Русского государства»¹. Осознание невозможности «управлять одними и теми же способами и учреждениями туркменами и великороссами, сибирскими кочевниками и кавказскими племенами, кокандцами и немцами,

¹ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Правда, 1911. С. 279–280.

Финляндией и Польшей»¹ и обусловило появление элементов политической и административной автономии в региональной и национальной политике царского правительства.

Империи никогда не бывают сугубо унитарными. И российский император правил Финляндией как князь финляндский (т. е. конституционный монарх, в отличие от самодержавного русского царя). Завоевание Средней Азии не привело к ликвидации Бухарского эмирата и Хивинского ханства, равно как и к отмене там традиционного исламского права. В единой и неделимой Империи не существовало единого юридического пространства. На ее территории действовало немецкое балтийское право, особое законодательство для Польши, мусульманское право в Средней Азии и некоторых других регионах. Не было и единого денежного пространства: Финляндия вплоть до 1917 г. имела собственную монету. А наличие в императорской армии многочисленных и регулярных частей, набираемых по национально-религиозному и территориальному принципам, нисколько не подрывало идею единства вооруженных сил.

Оставался незыблемым и основной признак империи – единство политического пространства и единство имперского суверенитета как сферы верховной власти Белого Царя. За императором всегда и в полном объеме сохранялся *imperium*, т. е. вся полнота верховной власти при решении вопросов общегосударственного значения. В то же время сама титулатура русских монархов с перечислением всех исторических титулов и всех земель, составляющих империю², являлась антиунитарной по своей сути. В целом ряде областей, интегрированных в состав Российской империи: в Прибалтике, на Украине, обширных территориях Сибири, в Бессарабии, среди северокавказских народов, в Грузии, Азербайджане, Ереванской и Нахичеванской областях, Средней Азии, Польше и в Финляндии – система управления и правовой регуляции сохраняла ярко выраженную местную специфику, в том числе этнокультурное происхо-

¹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 2. Органы управления. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1881. С. 221.

² См.: Полный титул его императорского величества закреплялся ст. 37 постановления Свода законов Российской империи. См.: Святая Русь. Большая энциклопедия русского народа. Русское государство. М.: Православ. изд-во «Энциклопедия русской цивилизации», 2002. С. 864.

ждение. Наличие специфических территориальных единиц с особым статусом, включающих элементы политической автономии и самоуправления, в высшей степени характерно для территориальных империй. Но это не создает существенных предпосылок для федерализации политико-территориальных отношений. Какой бы широкий характер ни носила автономия отдельных регионов империи, они всегда находятся под суверенным политико-административным надзором и контролем *верховой власти*, откуда и происходит институт наместников и генерал-губернаторов, пользующихся большой свободой усмотрения.

Что касается системы местного управления в дореволюционной России, то она почти во все периоды исторического развития страны включала в себя достаточно развитые элементы самоуправления¹. В эпоху становления и развития централизованного самодержавного государства (XVI–XVIII вв.) осуществлялось не введение местного самоуправления, как это иногда утверждают отдельные авторы, а его реформирование. Однако и муниципальные реформы Ивана Грозного (50-е гг. XVI в.), и реформы городского самоуправления Екатерины Великой (70–80-е гг. XVIII в.) были вызваны трудностями построения централизованной системы власти и управления в силу обширности государственной территории и дороговизны бюрократического аппарата. Основные цели этих реформ состояли в возложении государственных задач (тягла) на местные сообщества, сокращении управленческого персонала, оплачиваемого из государственной казны (экономия государственных расходов), и уходе центральной власти от ответственности за состояние дел на местах. Местное самоуправление существовало в дореформенной России как обязанность, а не право местных коллективов.

Можно поэтому в принципе согласиться с теми авторами, которые считают, что местное самоуправление в его современном понимании в качестве института особой публичной власти начало формироваться в России в результате Земской реформы 1864 г.

¹ См.: Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 2000. С. 20–24; Муниципальное право России: учеб. для бакалавров / под ред. А. Н. Кокотова. М.: Изд-во Юрайт, 2013. С. 61–69.

и Городской реформы 1870 г., проведенных в царствование Александра II¹. Свое теоретическое обоснование эти реформы первоначально нашли в общественной модели самоуправления англосаксонского типа. Но переход к практической стороне реформирования и особенности сложившегося в тот период социального и государственного строя Российской империи очень скоро показали невозможность слепого копирования британских образцов. В результате в организации земского самоуправления пореформенной России можно обнаружить признаки как континентальной, так и общественной моделей муниципального управления, а также своеобразные черты отечественного происхождения.

Положения о земствах 1864 и 1870 гг. подчеркивали негосударственный характер земских учреждений, их независимость и самостоятельность в пределах вверенных им дел местного значения. Но объем таких дел был не очень широк. К ним относилось: заведование имуществом, капиталом и денежными сборами земств; устройство и содержание местных путей сообщения, зданий и сооружений; общественное призрение и народное образование; попечение о развитии местной торговли и промышленности; постройка церквей, устройство мест заключения; попечение о развитии медицинской и ветеринарной помощи; формирование мировых судов и ведение земской статистики; управление городским хозяйством – в городах; устройство и содержание городских улиц, площадей, общественных садов, бульваров и пр.; устройство театров, библиотек и других подобных заведений и некоторые другие вопросы подобного значения².

Кроме того, земская реформа была половинчатой. Она вводилась лишь в 34 губерниях из 69 существовавших в европейской России осуществлялась на уровне губерний и уездов, не затрагивая волостной

¹ См.: Васильев В. И. Местное самоуправление. М.: Мысль, 2012. С. 29; Игнатьев Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право М.: Юстицинформ, 2007. С. 27.

² См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях, утверждено указом Александра II 1 января 1864 г. // Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю. П. Титов. М., 1997. С. 262–263; Городовое положение 1870 г. URL: <https://traditio.wiki> (дата обращения: 13.08.2020).

(самый нижний уровень)¹. Самостоятельность земских учреждений серьезно ограничивалась коронной администрацией. Между ними не было прямого соподчинения. Однако существовал государственный контроль за земствами. В масштабах всей страны такой контроль осуществлял министр внутренних дел. На уровне губерний и уездов его проводили губернаторы и уездные исправники. Ими проверялись не только соблюдение законности, но и целесообразность действий земских учреждений. Губернатор мог приостановить исполнение их решений, не согласных с законами и общими интересами государства, до разрешения данного вопроса соответствующим судебным установлением. Право окончательного разрешения всех спорных моментов по вопросам деятельности земств принадлежало Правительствующему Сенату как высшей судебной инстанции императорской России. И, наконец, в земском самоуправлении существовали очень сильные элементы сословности, которые выражались, во-первых, в преобладании дворянства в земских и городских органах самоуправления, а во-вторых, в цензовом характере избирательного права в земские учреждения. И все-таки, несмотря на указанные недостатки, в целом земское самоуправление соответствовало социально-экономическим условиям и политической конъюнктуре, сложившимся в России в пореформенный период.

Во второй половине XIX – начале XX вв., в процессе проведения либеральных реформ, в России возникли идеи перестройки государственного устройства страны на федеративных, союзных основах (Кирилло-Мефодиевское братство славян, леворадикальные партии Балтийского края и Литвы), но они не получили широкой поддержки. Все ведущие политические силы страны стояли на позициях сохранения единства и нераздельности Российского государства, понимая под этим сохранение унитарного характера его исторически сложившегося строя, допуская возможность использования принципа областной автономии для ряда нерусских местностей империи, что не имело ничего общего с федерализацией Российского государства. На этих же позициях стояло и большинство национальных движений, даже наиболее радикально настроенных

¹ См.: Алексеев А. П., Братановский С. Н. Муниципальное право России: учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С. 15.

(Польша, Литва, Украина, Балтийский край). Детально исследовавший этот вопрос А. Б. Зубов считает, что общим настроением практически всех народов Российской империи перед революцией была тяга «к сохранению государственного единства» при более широком использовании областной автономии «для ряда наиболее государственно развитых народов, сохранивших собственную правовую традицию и самоуправление, включающее право на использование в местном производстве и образовании коренных языков»¹.

После Февральской революции 1917 г. вопрос о федерализации государственного устройства России, наряду с вопросами автономии, местного самоуправления, национально-культурной автономии, самоопределения и отделения наций, стал предметом рассмотрения Особой комиссии по составлению проекта основных законов при Временном правительстве, в состав которой вошли многие выдающиеся юристы того времени. Предварительный проект решения этих вопросов предусматривал, что в Российском государстве с учетом национального фактора и иных обстоятельств будет введена областная автономия; устройство областных учреждений и пределы их ведения в делах местного законодательства и управления будут определяться центральной законодательной властью; областные законы не должны противоречить общегосударственным законам; в составе России только Финляндия пользуется самостоятельностью в пределах, установленных специальным законом². Территориальные части нового Российского государства могли претендовать лишь на определенную политическую автономию. Но проектом не предусматривалась автономизация всех территориальных единиц Российского государства. Оно должно было остаться унитарным с наличием политически и административно автономных образований.

Вряд ли стоит обвинять партию большевиков и Октябрьскую революцию в том, что этому проекту не пришлось осуществиться, как это делают иные авторы. До февраля 1917 г. сильных сепаратист-

¹ Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 38.

² См.: Предварительный проект статей основных законов в вопросах автономии (федерации). Запись Особой комиссии для выработки проекта основных государственных законов Российской республики. Заседание 17 октября 1917 года // Конституционное право России: хрестоматия. Новосибирск, 2000. С. 488.

ских движений, имевших массовую поддержку, в Российской империи не было. Из 160 депутатов IV Государственной думы от национальных районов 150 поддерживали идею «единой и неделимой России». Тенденции к распаду возникли одновременно с разрушением центральной верховной власти в лице самодержавной монархии и ее самоликвидации в феврале 1917 г. На самом деле разрушение государства и отхождение окраинных регионов от России началось задолго до 25 октября 1917 г. Инерция распада нарастала в течение всего 1917 г. Большого влияния на этот процесс смена власти в Петрограде в октябре 1917 г. не оказала. В результате неспособности Временного правительства контролировать ситуацию и резкого ослабления центральной власти уже к осени 1917 г. национальные государства-республики были провозглашены на многих территориях бывшей Российской империи. К ноябрю 1917 г. от прежней империи осталась одна только Великороссия¹. Да и сам рассмотренный выше проект совсем не являлся квинтэссенцией воззрений русского государствоведения того периода. В его составлении приняли участие исключительно либерально настроенные ученые. Тем не менее и они настаивали на сложноунитарном (уни-тарно-автономном) характере будущего Российского государства.

§ 2. Форма государственного устройства СССР и его политико-правовая природа

Союз Советских Социалистических Республик (СССР) возник в результате распада Российской империи, необходимости его преодоления и восстановления российской государственности. Процесс формирования СССР был выходом из катастрофы имперской государственности, основной причиной которой стало развитие капитализма в России и ее превращение в периферийную страну капиталистической мировой системы, со всеми свойственными такой стране

¹ См.: Авакян С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 55–56; Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации. С. 302–303; Сенцов А. А. Национально-государственное устройство России накануне октября 1917 года // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 118–125.

сбрасывать со счета и геополитические факторы. На протяжении неразрешимыми внутренними и внешними противоречиями¹. Но нельзя второй половины XIX – начала XX вв. Российская империя постепенно слабела, замыкая свои интересы в рамках исторического ядра (метрополии), но одновременно вписывалась во внешнеполитические авантюры, как, например, в Корею и Манчжурию на Дальнем Востоке, что привело к поражению в Русско-Японской войне или в попытке реализовать проект панславянского единства, что явилось одной из основных целей вступления России в Первую мировую войну. В таких условиях ближняя периферия Империи начинала тяготеть к сепаратизму и внутри самого имперского паттерна.

Однако с распадом Российской империи в 1917 г. имперское сознание никуда не ушло. Свидетельством этому являются очевидные неудачи Временного правительства и ряда буржуазных партий по созданию либерально-демократической республики. Цивилизационная несовместимость России, прежде всего ее территориального пространства, с классическими евро-американскими институтами и формами проявилась довольно быстро, гораздо раньше Октябрьской Революции. Невозможность быстрого оформления буржуазно-демократической республики во многом стимулировала активность иных политических сил, выступающих хотя и с марксистских (т. е. западных) позиций, но все же, как это в итоге оказалось, вполне в ценностно-смысловом поле российской цивилизации, а фактически с позиции нового строительства империи. Большевицкий интернационализм (революционный глобализм) В. И. Ленина после его смерти лишь через несколько лет заменяется национал-большевизмом И. В. Сталина, что становится идеологической и политической основой не только реального формирования (после Союзного договора 1922 г. процессы создания нового типа государства только начинаются), но и укрепления СССР² как федеративной империи нового социалистического (некапиталистического и альтернативного капитализму) типа.

¹ См.: Кагарлицкий Б. Ю., Сергеев В. Н. История России: миросистемный анализ. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 266–331.

² См.: Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю., Мордовцева Т. В. СССР: создание и крушение империи в контексте «общества риска» // Российский журнал правовых исследований. 2020. Т. 7. № 1. С. 55–56.

До революции большевики были принципиальными противниками федеративного устройства, но допускали возможность образования федерации «при известных особых условиях», среди которых главнейшим выступало «действительное разрешение национального вопроса»¹. Но когда их партия в результате победы Октябрьской революции 1917 г. пришла к власти и провозгласила создание социалистической республики, на территории Российской империи происходил процесс распада, являвшегося следствием революционных беспорядков и поражения в войне. Ближайшим следствием принятых новой властью первых правовых документов, среди которых надо выделить «Декларацию прав народов России», предоставившую им право на «свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства»², стало ускорение процесса государственной дезинтеграции страны. К лету 1918 г. от Советской республики отделились не только некоторые западные территории бывшей Российской империи (Польша, Финляндия), независимость которых новая власть признала добровольно, но и Украина, Литва, Латвия, Эстония, большая часть Белоруссии, Бессарабия, Грузия, Армения, Азербайджан. На Северном Кавказе, в Сибири и Средней Азии набирали силу автономистские и националистические движения. Летом 1918 г. началась Гражданская война и империалистическая интервенция, и страна оказалась насильственно разделена между несколькими враждующими правительствами. К концу 1918 г. Советская Республика располагалась примерно в тех же границах, что и средневековое Московское княжество Ивана III.

Объективный ход событий, прежде всего необходимость восстановления политического единства и воссоздание суверенного государства на территориях бывшей имперской России, заставили большевиков радикально пересмотреть свое отрицательное отно-

¹ Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 109; Его же. Балканские народы и европейская дипломатия // Полное собрание сочинений. Т. 22. С. 72.

² Декларация прав народов России // Сборник официальных документов по советскому государственному праву / под общ. ред. проф. А. И. Лепешкина, М.: Юрид. лит., 1964. С. 252–253.

шение к федеративному принципу государственного устройства и учредить в стране федерацию. Но этот пересмотр носил во многом вынужденный и даже в чем-то конъюнктурный характер. Не стоит его рассматривать исключительно как тактический прием временного характера или политическое лицемерие. Это была политическая гибкость и дальновидность, обусловленная обстоятельствами места и времени. К тому же лидеры большевистской партии, в отличие от руководителей «белого» движения, поняли, что причины сепаратизма вызваны не столько желанием периферии отделиться, сколько расколом единства в центре¹.

Позднее, объясняя эволюцию взглядов партии большевиков по вопросу федеративного устройства, И. В. Сталин выделял следующие причины: во-первых, то, что ко времени октябрьского переворота целый ряд национальностей России оказались в состоянии полного отделения друг от друга, ввиду чего федерация явилась шагом к их сближению и объединению; во-вторых, сами формы федерации, наметившиеся в ходе советского строительства, стали совсем не противоречащими целям социалистического строительства, как это казалось раньше; в-третьих, путь нового объединения наций и восстановления единого государства оказался гораздо более сложным, чем это могло казаться раньше².

Приведенная аргументация опровергает мнение, что большевики «заранее рассматривали федерацию как формальность, скрывающую за собой жесткую централизацию, характерную для унитарного государства»³. Во-первых, централизация как способ управления вовсе не противоречит федерализму, а децентрализация и самоуправление – унитаризму, о чем уже говорилось выше. Во-вторых, форму государственного устройства, как и форму государства в целом, следует рассматривать как политико-правовую модель, в наибольшей степени подходящую для конкретного общества в его конкретной исторической, ментальной, хозяйственной, духовно-

¹ См.: Карр Э. История Советской России. Кн. 1. Большевистская революция 1917–1923. М.: Прогресс, 1990. Т. 1–2. С. 210–211.

² См.: Сталин И. В. Примечания к статье «Против федерализма» // Сочинения. М.: ОГИЗ; Госполитиздат, 1946. Т. 3. С. 30–31.

³ Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации. С. 306.

культурной и иной данности. При поиске оптимальной модели государственной формы, особенно в пограничной, революционной ситуации, нельзя догматично и близоруко противопоставлять демократию диктатуре, унитаризм – федерализму, централизацию – автономии и т. д., что очень наглядно продемонстрировали в свое время «отцы-основатели» США, а позднее и руководство большевистской партии. Оно искало оптимальную форму, способную обеспечить государственное единство и победу в вооруженной борьбе, и нашло ее. Парадоксальным образом безоговорочное признание права наций на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, «дало Советской власти несравнимую ни с чем прежним возможность обуздать разрушительный национализм и подняло ее престиж много выше престижа „белых“ генералов <...> Этот фактор сильно способствовал победе Советской власти»¹ и восстановлению Российской империи в новой форме политико-территориального устройства – федеративного союзного государства – Союза Советских Социалистических республик (СССР), так как национальное самоопределение нерусских народов проходило в основном в рамках советской государственности.

Чтобы удержать в своих руках власть и восстановить государство, лидеры большевистской партии (прежде всего Ленин и Сталин) пошли на то, чтобы разделить территорию страны на десятки национальных единиц разного уровня, и начали систематически поощрять развитие национального самосознания у этнических меньшинств, формируя у них новую национальную элиту, наделяя официальным статусом национальные языки, проводя экономическое выравнивание национальных территорий и продвигая создание новой, социалистической по содержанию и национальной по форме, культуры. Тем самым в 1918–1922 гг. большевиками была изобретена формула удержания в своих руках государственной власти в бывшей Российской империи².

Важнейшей причиной признания идеи действенности федерации как формы нового социалистического государства в момент приня-

¹ Карр Э. История Советской России. С. 212.

² См.: Мартин Т. Империя положительной деятельности. Нации и национализм в СССР, 1923–1939. М.: Российск. полит. энцикл. (РОССПЭН): Фонд «Президентский центр Б. Н. Ельцина», 2011. С. 12–46.

тия Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) в 1918 г. и в период образования СССР и принятия первой союзной Конституции (1922–1924 гг.) являлось провозглашение основной программной целью РКП(б) мировой революции в качестве необходимой предпосылки построения на всей планете коммунистического общества. Поэтому федерация рассматривалась советскими лидерами как наиболее подходящая форма перехода к добровольному слиянию наций¹, «сознательному и более тесному единству трудящихся, научившихся добровольно подниматься выше национальной розни»². Ими владело убеждение, «что вокруг революционной России все больше и больше будут группироваться отдельные различные федерации свободных наций»³. В Программе партии большевиков, принятой на VIII съезде РКП(б) в 1919 г., федеративное объединение государств, организованных по советскому типу, рассматривалось как одна из переходных форм на пути к их полному единству⁴. Такая позиция советских лидеров определила то предпочтение, которое было отдано при образовании СССР в 1922 г. ленинской концепции договорной (союзной) федерации в противовес сталинскому плану «автономизации», по которому все образованные на тот момент советские республики должны были войти в состав РСФСР на правах автономных образований. При этом, как показывают новейшие исследования биографов Сталина, он в целом принял идею договорного объединения советских республик, официально выступил «в качестве отца-основателя нового государства»⁵, стал автором Декларации об образовании СССР, в которой писал, что «новое союзное государство послужит новым решительным шагом по пути к объединению

¹ См.: Ленин В. И. Черновой набросок проекта программы // Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1969. Т. 36. С. 76.

² Там же. С. 73.

³ Его же. Заключительное слово перед закрытием III Съезда Советов 18 (31) января 1918 года // Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1974. Т. 35. С. 287.

⁴ См.: Программа Российской коммунистической партии (большевиков) // История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М.: Госюриздат, 1957. С. 202.

⁵ Капченко Н. И. Политическая биография Сталина. Т. 1 (1879–1924). Тверь: Север. корона, 2004. С. 389.

трудящихся всего мира в единую Мировую Социалистическую Советскую Республику»¹. То есть первоначально и Сталиным СССР рассматривался как «прообраз грядущей Мировой Советской Социалистической Республики»², хотя, возможно, в это время Сталин просто не мог выступать открыто против идеи экспорта революции в другие страны, потому что мировая революция и построение коммунизма во всем мире были указаны в качестве официальных программных целей Коммунистической партии. Лишь несколько позже, после поражения ноябрьской революции в Германии 1923 г., он стал создателем теории строительства социализма в одной стране. Но при указанной в Программе РКП(б) концептуальной позиции идти путем «автономизации» федеративного устройства нового государства, т. е. настаивать на вхождении вновь появившихся социалистических республик в РСФСР в качестве автономных частей, было бы политическим просчетом³.

Зарождение принципа самоопределения народов (наций) относится еще к периоду буржуазных революций. Однако этот принцип не стал общепризнанным в рамках международного права. Существование колониальных империй находилось в резком противоречии с принципом самоопределения наций. Ко времени Октябрьской революции буржуазная теория самоопределения наций зашла в тупик, так как при капиталистическом строе с его разделением труда между передовыми индустриальными странами и находящимися от них в зависимости колониальными народами действительное равенство между нациями было недостижимо. Ленин существенно расширил понятие национального самоопределения, истолковав его как право угнетенных народов зависимых стран и колоний на полное отделение и самостоятельное государственное существование.

Федеративное строительство в Советской России оказалось, таким образом, непосредственно связано с большевистской нацио-

¹ Сталин В. И. Об объединении советских республик: докл. на X Всерос. съезде Советов 26 декабря 1922 г. // Сочинения. М.: ОГИЗ: Госполитиздат, 1947. Т. 5. С. 155; см. также: Сталин И. В. Сочинения. М.: Госполитиздат, 1954. Т. 5. С. 394. Прил. 1.

² Его же. Об образовании Союза Советских Социалистических Республик: доклад на I съезде Советов СССР 30 декабря 1922 г. // Сочинения. Т. 5. С. 158.

³ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 65.

нальной политикой, состоящей в достижении фактического равноправия народов. К моменту образования СССР эта политика прошла существенную эволюцию: от признания права наций на отделение от буржуазного государства и их самостоятельного государственного существования — к социалистическому содружеству наций, выступающему альтернативной капиталистической глобализации, связующим звеном между которыми стала концепция их свободного, добровольного соединения в едином союзном федеративном государстве. Полной добровольности при объединении в Союз ССР возникших на территории бывшей Российской империи национальных государств не получилось (например, при присоединении закавказских республик), да это было и невозможно в рассматриваемый исторический период. Принципы добровольности и принуждения при создании СССР существовали бок о бок, но в целом форма союза способствовала установлению такого государственно-правового порядка в Советском государстве, при котором непосредственное насилие в национальных отношениях применялось гораздо меньше, чем того требовал любой другой вариант воссоздания политического единства страны. Поэтому трудно преувеличить значение советской национальной политики, направленной на установление реального равенства между народами и уничтожение их разделения на индустриальные и аграрные нации, как с точки зрения конкретно исторической, так и с точки зрения ее последующего влияния. «С самого начала она была решающим фактором в поразительном ленинском свершении — воссоединении почти всех бывших царских владений после их разъединения и распада в результате мировой войны, революции и гражданской войны. И надолго она осталась действенным элементом советской внешней политики во многих частях света»¹.

Когда к началу 1921 г. закончилась гражданская война, принципы самоопределения в формах политической независимости и внутренней автономии распространились на все пространство бывшей Российской империи, составные части которого можно подразделить на три категории. Во-первых, полностью независимые от России национальные государства — Польша, в составе которой

¹ Карп Э. История Советской России. С. 299–300.

по результатам советско-польской войны 1920–1921 гг. оказались Западная Украина и Западная Белоруссия, Финляндия, три прибалтийские республики и Бессарабия, захваченная Румынией. Во-вторых, это РСФСР, являющаяся ядром новой социалистической государственности и включающая в себя около двух десятков автономных образований, населенных нерусскими, главным образом мусульманскими, народами. Остальную территорию занимали восемь формально независимых от РСФСР советских государств – Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Армянская, Грузинская социалистические советские республики, Дальневосточная Республика и две советские среднеазиатские республики – Хорезмская и Бухарская, состоящие с РСФСР в военно-политическом и экономическом конфедеративном союзе, находящиеся от нее в определенной политической зависимости и постоянно эволюционирующие в направлении полного воссоединения, начало которому было положено в 1922 г. созданием СССР на основе Союзного договора. 31 января 1924 г. была принята первая Конституция СССР¹.

Договор об образовании СССР и его первая Конституция учреждали Советский Союз как федеративное государство суверенных республик, суверенитет которых был ограничен лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляла свою государственную власть самостоятельно (ст. 3). При этом за каждой из союзных республик сохранялось право свободного выхода из Союза (ст. 4), что существенно отличало СССР от других федеративных государств, придавая ему значимый признак конфедерации. Свой формально суверенный статус, номинальное право на выход из Союза ССР и основы компетенции союзные республики сохранили и по двум последующим союзным конституциям 1936 и 1977 гг.

Решение о создании СССР было принято пленумом ЦК РКП(б) 6 октября 1922 г., а 30 декабря 1922 г. в Москве состоялся I съезд Советов СССР, формально провозгласивший создание СССР²,

¹ См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (31 января 1924 г.) // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 годы. М.: Зерцало, 1997.

² См.: Постановление об утверждении Декларации и Договора об образовании СССР (принято I съездом Совета Союза ССР); Декларация об образовании Союза

в который первоначально вошли РСФСР, Белоруссия, Украина и Закавказская Федерация (ЗСФСР). Последняя была создана 12 марта 1922 г.¹ и просуществовала в составе СССР по 5 декабря 1936 г. В 1924 г. были упразднены Хорезмская и Бухарская республики и образованы Узбекская и Туркменская ССР, возникшие в результате национально-государственного размежевания в Средней Азии. В 1929 г. в составе СССР образовалась Таджикская ССР, выделенная из Узбекской ССР. В 1936 г., с принятием новой Конституции СССР, Казахская и Киргизская автономные республики, находившиеся в составе РСФСР, были преобразованы в союзные республики, а Азербайджанская, Армянская и Грузинская республики, входившие в состав ЗСФСР, которая теперь была упразднена, непосредственно вошли в состав Советского Союза. В 1939 г. после разгрома Польши гитлеровской Германией в состав СССР возвратились западные Украина и Белоруссия, вошедшие в Украинскую и Белорусскую ССР. В 1940 г. в состав СССР были приняты прибалтийские республики – Литва, Латвия и Эстония, получившие статус союзных республик, а также возвращена Северная Буковина, которая была объединена с Молдавской АССР, также преобразованной в союзную республику. В 1940–1956 гг. существовала также Карело-Финская ССР, преобразованная в Карельскую АССР в составе РСФСР.

Таким образом, с середины 50-х гг. XX в. и до его распада в СССР входило 15 союзных советских социалистических республик, которые в 1991 г. стали независимыми государствами: Россия, Украина, Белоруссия, Литва, Латвия, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения, Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан. Все *союзные республики конституционно (формально-юридически) являлись суверенными национальными государствами*, добровольно и на равноправных началах объединившимися друг с другом в Союз ССР², т. е. находившимися в составе

Советских Социалистических Республик (принята I съездом Совета Союза ССР); Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (принят I съездом Совета Союза ССР) // Сборник официальных документов по советскому государственному праву. С. 290–297.

¹ См.: Союзный договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья // Там же. С. 288–290.

² См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. С. 215.

другого союзного суверенного государства, уступая ему часть своего суверенитета. Чтобы получить статус союзной, республика должна была обладать тремя объективными признаками (критериями), теоретически выработанными и воплощенными в практике государственного строительства СССР И. В. Сталиным. Первый состоял в том, что союзная республика не должна была находиться в глубине Союза ССР и быть окруженной со всех сторон территорией других союзных республик, а наоборот – должна находиться на окраине и иметь внешние, сухопутные или морские, границы с иностранными государствами. Это обеспечивало каждой союзной республике гарантированное ей Конституцией СССР право на свободный выход из состава Союза. Вторым заключался в том, чтобы нация, давшая союзной республике свое имя, представляла в ней более или менее компактное большинство. Третий признак был связан с количеством населения республики, она должна была иметь население не менее одного миллиона, что давало ей возможность иметь более или менее значительную армию, способную обеспечить независимость государственного существования в случае выхода из состава СССР¹. Крупные по размеру своей территории республики Союза ССР делились на области. Латвийская ССР, Литовская ССР, Эстонская ССР, Молдавская ССР и Армянская ССР областного деления не имели, подразделяясь на районы. В составе РСФСР, на ее пограничных территориях, имелось также 6 краев.

Четыре союзные республики имели в своем составе 20 автономных советских социалистических республик (АССР). 16 автономных республик находились в составе РСФСР, которая конституционно признавалась федерацией: Башкирия, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карелия, Республика Коми, Марийская АССР, Мордовия, Северная Осетия, Татарская АССР, Тувинская АССР, Удмуртия, Чечено-Ингушетия, Чувашия, Якутия. В составе Грузинской ССР были Абхазская и Аджарская АССР, в Азербайджанской ССР находилась Нахичеванская АССР, а в Узбекской ССР была Каракалпакская АССР. *Автономные республики выступали*

¹ См.: Сталин И. В. «О проекте Конституции Союза ССР»: доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // Сочинения. Тверь: Информ.-издат. центр «СОЮЗ», 2007. Т. 14. С. 162–163.

*формой политической автономии, и формально-юридически признавались национальными не суверенными государствами в составе союзной республики*¹.

Края в составе РСФСР и некоторые союзные республики имели в своем составе *автономные области* – *национально-административные образования с элементами политической автономии* (поэтому в советской конституционно-правовой литературе их нередко называли национально-государственными образованиями), *отличающиеся особенностями географического положения, этнического состава населения и его быта*. В Российской Федерации состояли: Адыгейская область в составе Краснодарского края, Горно-Алтайская область в составе Алтайского края, Еврейская область в составе Хабаровского края, Карачаево-Черкесская область в составе Ставропольского края, Хакасская область в составе Красноярского края. В составе Азербайджанской ССР существовала Нагорно-Карабахская автономная область, в Грузинскую ССР входила Юго-Осетинская, а в Таджикскую ССР – Горно-Бадахшанская автономная область. В составе ряда областей и краев РСФСР были также образованы *автономные округа*, являющиеся национально-территориальными административно-автономными образованиями, имеющими своей целью сохранение самобытности и развитие компактно проживающих малочисленных народов Крайнего Севера и Дальнего Востока: Агинский Бурятский в составе Читинской области, Коми-Пермяцкий – в Пермской, Корякский – в Камчатской, Ненецкий – в Архангельской, Усть-Ордынский Бурятский – в Иркутской, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий – в Тюменской, Чукотский – в Магаданской областях, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский в составе Красноярского края.

Все советские автономии – республики, области, округа – назывались по имени определенной, компактно проживающей на данной территории этнической группы (народности) и конституционно представляли собой политико-правовую форму реализации ими своего права на самоопределение (реализацию национального суверенитета). Многие из этих народностей не имели до формирования Советского Союза не только собственной государственности,

¹ См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. С. 223.

но и письменности и литературного языка. В СССР произошло пробуждение их национального самосознания, формирование их национальных языков, создание письменности, литературы, национальных школ и т. д., были во многом выравнены уровни экономического, социального и культурного развития этих народов с наиболее развитыми народами Союза, созданы национальные кадры во всех сферах их жизнедеятельности, привлекавшиеся к управлению как на местном и региональном, так и на общегосударственном (союзном) уровнях. Все автономии имели своих депутатов в представительных органах автономных и союзных республик, а также Палате Национальностей Верховного Совета СССР – высшем законодательном и представительным органе Советского Союза.

Таким образом, *Союз ССР* как федеративное государство представлял собой очень сложное и оригинальное явление и *формально-юридически обладал всеми признаками федеративного союзного государства*:

1. *СССР был учрежден в 1922 г. на основе договора между формально независимыми советскими республиками и представлял собой образец союзного государства*, конституция которого была принята лишь более года спустя, и по способам образования *был договорно-конституционной федерацией*.

2. *Территория СССР целиком и полностью состояла из территорий его субъектов – союзных республик*, своей собственной союзной территории СССР не имел, что, возможно, сыграло свою негативную роль в процессе его распада. У не имеющего своей собственной территории государства мало шансов быть сохраненным в условиях процесса дезинтеграции.

3. *Субъекты Союза ССР – союзные республики – обладали статусом суверенного государства, чей суверенитет был ограничен лишь суверенными правами самого Союза*. Они имели собственные конституции и законодательство, собственное республиканское гражданство. Они формировали свои высшие органы государственной власти и осуществляли административно-территориальное деление своей территории. За ними признавалось наличие ограниченного суверенитета и право на выход из состава Союза ССР, право на непосредственные сношения с иностранными государствами и международными организациями при их общей координации со стороны высших союзных органов, право иметь свои республиканские

войсковые формирования (с 1944 по 1957 г.). Они обладали элементами территориального верховенства (так как их территория не могла быть изменена без их согласия) и правом участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР, посредством участия своих представителей в высших органах Союза ССР (ст. 15–21 Конституции СССР 1936 г., ст. 72, 76–80 Конституции СССР 1977 г.)¹.

4. СССР, как суверенное государство, имел свою Конституцию, свою систему законодательства и систему высших органов государственной власти (Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР, Верховный Суд СССР). И каждая союзная республика имела собственную конституцию и законодательство, основные принципы которых соответствовали союзной Конституции и союзному законодательству, а также свои высшие органы государственной власти, организация и система которых в целом соответствовали основам организации и системе высших органов Союза ССР.

5. Между СССР и союзными республиками, как между двумя самостоятельными уровнями государственности и их органами государственной власти, конституционно проводилось разграничение (разделение) властных функций и полномочий собственно политического, государственно-правового значения, среди которых можно выделить некоторые правомочия суверенного характера, принадлежащие союзным республикам: принятие собственных конституций и законов и их изменение; организация собственной системы органов власти и управления и распределение компетенции между ними; решение вопросов собственного административно-территориального устройства; установление собственной налоговой базы и бюджета; установление собственной правовой системы, поскольку уголовное, административное, трудовое, гражданское, уголовно- и гражданско-процессуальное законодательство у каждой союзной республики было свое, хотя и основывающееся на общих принципах, закрепленных в основах законодательства Союза СССР.

¹ См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г.; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 гг. М.: Зерцало, 1997.

Причем такое разграничение компетенции проводилось не только между союзной властью и союзными республиками, но и между последними и автономными образованиями в составе союзных республик, хотя, за исключением РСФСР, они не признавались федеративными государствами.

Каждая автономная республика, в свою очередь, имела: свою конституцию и законодательство; свои высшие органы государственной власти; представительство в высших органах власти СССР и соответствующей союзной республики; обладала элементами территориального верховенства, так как ее территория не могла быть изменена без ее согласия. Однако в отличие от союзных республик не имела права выхода из состава СССР и соответствующей союзной республики и не обладала международной правосубъектностью.

6. *Наряду с СССР союзные республики формально обладали международной правосубъектностью* и могли вступать в международно-правовые отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (ст. 80 Конституции СССР 1977 г.), хотя установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями оставались за органами государственной власти Союза ССР (п. 10 ст. 73 Конституции СССР 1977 г.). Кроме того, две союзные республики СССР – Украина и Белоруссия – наряду с самим Советским Союзом, с момента образования ООН 24 октября 1945 г. являлись членами этой организации.

7. *Реализация верховной власти союзным центром происходила в СССР при непосредственном участии союзных республик.* Для территориальной организации СССР на протяжении всего периода его существования был характерным этот содержательный признак федеративного устройства, который проявлялся: а) в двухпалатной структуре высшего представительного и законодательного органа государственной власти – Верховного Совета, в котором одна из палат, Совет Национальностей, равная по статусу Совету Союза, представляла интересы союзных республик и автономий в системе высших органов союзной власти; б) в порядке формирования Президиума Верховного Совета СССР, выполняющего функции коллективного главы государства, куда по должности входили

представители всех союзных республик в качестве заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР; в) в организации Совета Министров СССР – высшего исполнительно-распорядительного органа государственной власти Союза, в который входили по должности Председатели Советов Министров союзных республик; г) председатели Верховных Судов союзных республик являлись по должности членами Верховного Суда СССР.

Однако Советская Федерация имела свои существенные особенности, которые выделяют ее из числа других федеративных государств.

Во-первых, СССР был создан по сугубо этническому принципу, так как в основе процесса его федерализации лежало национально-территориальное размежевание и создание союзных республик как субъектов Федерации в форме национальных государств. В этом отношении с Советским Союзом могла в какой-то степени сравниться лишь Социалистическая Федеративная Республика Югославия (СФРЮ).

Во-вторых, СССР имел сложное иерархическое строение своего политико-территориального устройства. Он делился на 15 союзных республик, внутри которых создавались свои системы национально-территориальных автономий разного уровня: 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных (национальных) округов. То есть всего 53 национально-территориальных государственных и автономных образования.

В-третьих, СССР в своей политико-территориальной организации сочетал правовые элементы самого демократического федерализма, включающего к тому же и значимые признаки конфедерализма, *с фактической жесткой централизацией государственной власти*, и концентрации управленческих решений на союзном уровне, а также однопартийной политической системой и авторитарным режимом, что существенным образом накладывало отпечаток и на федеративные отношения.

Между Союзом ССР и союзными республиками, последними и автономными республиками конституционным законодательством проводилось достаточно четкое разграничение компетенции. В конституционном законодательстве (ст. 73 Конституции СССР 1977 г.) определялась исключительная компетенция союзного центра, в республиканских конституциях – собственная компетенция союзных

республик, которая не могла включать вопросы, отнесенные к ведению Союза. Вне пределов компетенции Союза ССР союзная республика могла самостоятельно осуществлять государственную власть на своей территории (ст. 76 Конституции СССР 1977 г.). Конституции АССР точно на таких же принципах устанавливали компетенцию автономных республик. Однако ст. 73 Конституции СССР 1977 г. не содержала исчерпывающего перечня вопросов исключительного ведения союзных органов. Пункт 12 этой статьи относил к ведению Союза ССР в лице его высших органов также решение и других вопросов общесоюзного значения, которые не были определены. Это открывало большой простор для значительного расширения компетенции союзных органов и, соответственно, сужения полномочий союзных республик, что и происходило на практике. В принципе высшие союзные органы государственной власти могли принять к своему ведению любой вопрос компетенции союзной или автономной республики и решить его по существу, посчитав, что на данный период он имеет общесоюзное значение, поскольку им принадлежало право установления общих основ политики союзного государства во всех отраслях и сферах жизнедеятельности советского общества и контроль за деятельностью всех подсистем, звеньев и территориальных уровней государственного аппарата. Аналогичным образом строились отношения союзных и автономных республик.

Обеспечение такого рода властной вертикали в Советском Союзе проводилось достаточно жестким образом. Верховный Совет СССР как высший орган государственной власти Союза (ст. 108 Конституции СССР 1977 г.) имел право отменить любой правовой акт Верховного Совета союзной республики. Президиум Верховного Совета СССР, осуществляющий функции высшего органа государственной власти в период между сессиями Верховного Совета СССР (ст. 119 Конституции СССР 1977 г.), имел право отмены правовых актов правительств союзных республик после их приостановления Советом Министров СССР (высший исполнительно-распорядительный орган Союза). Президиумы Верховных Советов союзных республик и их правительства обладали соответствующими полномочиями в отношении актов Советов Министров АССР, решений и распоряжений всех нижестоящих (областных, краевых, районных и т. д.) Советов и их исполнительных комитетов. В рамках

союзных республик предполагалось, например, что их Советы Министров направляют и проверяют работу Советов Министров автономных республик и руководят работой исполкомов всех нижестоящих Советов народных депутатов.

Кроме того, в СССР существовал еще один *политический институт, жестко ограничивающий формально большие полномочия союзных республик*. Им являлась правящая в СССР Коммунистическая партия. Начиная с марта 1918 г. и до марта 1990 г. она, действующая под разными названиями – РКП(б), ВКП(б), КПСС, находясь в условиях однопартийной политической системы, обладала монопольным правом на политическую власть, что способствовало установлению в стране авторитарного, а по мнению целого ряда авторов, тоталитарного режима. Но при этом статус правящей партии за КПСС был закреплён конституционно: в ст. 126 Конституции СССР 1936 г. Коммунистическая партия провозглашалась «руководящим ядром» государственных и общественных организаций трудящихся, а в ст. 6 Конституции СССР 1977 г. КПСС признавалась руководящей и направляющей силой всего советского общества.

Развитие страны на принципах авторитарной однопартийной системы превратило Коммунистическую партию в политическую структуру, сплачивающую республики Советского Союза в единое государственное целое. Отсюда привилегии фактического суверенитета при принятии важнейших общегосударственных решений на протяжении всего существования СССР, вплоть до конца 1980-х гг., принадлежали в стране высшим организационным структурам партии: Центральному Комитету (ЦК), Политбюро ЦК, Оргбюро ЦК, имплантированным в государственный аппарат или стоявшим над ним и игравшим роль последней решающей инстанции. Это было возможным, так как высшие государственные руководители являлись одновременно членами и Политбюро, и ЦК КПСС, и наоборот, ведущие партийные функционеры являлись одновременно депутатами высших представительных органов и занимали министерские кресла. В состав Политбюро всегда входили: Председатель Президиума Верховного Совета СССР, Председатель Совета Министров СССР, министр обороны, министр иностранных дел, а иногда и руководитель службы безопасности. Таким образом, верховная власть в Советском Союзе принадлежала высшим партийным органам, представляя собой нечто вроде коллективного,

олигархического самодержавия, которое периодически довольно легко превращалась в индивидуальное: партийный лидер (Генеральный секретарь ЦК), нередко занимающий и высшие государственные должности Председателя правительства (В. И. Ленин, И. В. Сталин, Н. С. Хрущев) или Председателя Президиума Верховного Совета (Л. И. Брежнев) де-факто превращался в единоличного диктатора, «красного монарха»¹. Однако, несмотря на не вполне правовой характер (так как формально-юридически высшим органом государственной власти признавался Верховный Совет СССР), партийное самодержавие имело вполне легальный, почти официальный, характер с попытками узаконить такое положение конституционно (ст. 126 Конституции СССР 1936 г., ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). При этом высшие партийные органы не скрывали своего фактического верховенства, не делали из себя криптократию, открыто играя роль последней инстанции при принятии важнейших государственных решений на всех территориальных уровнях осуществления публичной власти и управления.

Именно фигура партийного лидера и организационные структуры Коммунистической партии обеспечивали единство государственной власти в СССР (выступая, по сути, ее стержнем), а по существу, и единство советского общества и государства, что получало свое отражение и в советских конституциях. Поэтому крах КПСС означал одновременно и гибель СССР. По-настоящему советская государственность держалась на иерархической вертикали партийной власти, насквозь пронизывающей конституционно оформленную государственную организацию. Однако следует иметь в виду, что сами высшие партийные структуры также в какой-то степени имели *федеративный характер*. Высшим органом партийной власти был Съезд, на котором присутствовали делегаты от всех республиканских и областных (краевых) партийных органов, избирающих ЦК КПСС и другие партийные структуры. В ЦК КПСС входили все руководители компартий союзных республик. Многие из них были членами или кандидатами в члены Политбюро ЦК КПСС.

¹ Фурсов А. И. Русская власть, Россия и Евразия: Великая монгольская держава, самодержавие и коммунизм в больших циклах истории (tres-tres grand espace dans une tres-tres longue duree) // Русский интерес. М.: Тов-во науч. изд-й КМК, 2014. С. 98–171.

Таким образом, *политико-властная организация в СССР при жестком, иерархическом и централизованном характере имела дуалистическую структуру – партийную и государственную, при доминировании и фактическом верховенстве – партийной*. Поэтому в настоящее время не так много авторов настаивают на федеративной природе СССР, хотя некоторые их аргументы выглядят достаточно весомо¹. Преобладает точка зрения, что фактически СССР являлся унитарным государством, и в доказательство этого тезиса также приводится немало убедительных аргументов². Существует также точка зрения, что СССР формально-юридически был федеративным государством с ярко выраженными элементами унитаризма и централизации³. Еще один подход заключается в том, что Советский Союз, обладая некоторыми чертами конфедерации, например правом сепарации союзных республик, по своей сути был близок к унитарному государству⁴. И, наконец, в качестве обобщения сложилась концепция, согласно которой в государственном устройстве СССР присутствовали элементы федерализма и конфедерализма при «устойчивой тенденции к унитарной форме»⁵.

Представляется, что в большей или меньшей степени доля истины содержится во всех этих утверждениях. Но их противоречивость и разнонаправленность свидетельствуют о том, что ни один из этих подходов не объясняет политико-правовой природы государственного устройства СССР, хотя последняя точка зрения ближе всего к ее объяснению. В политико-территориальном устройстве Советского Союза, действительно, можно найти элементы унитаризма, федерализма, автономии и даже конфедерализма, а также определенную и достаточно стойкую тенденцию к фактическому унитаризму.

¹ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М.: Норма, 2010. С. 316–317; Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года. С. 187–191.

² См.: Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004. С. 77; Курашвили К. Т. Федеративная организация российского государства. С. 38–39; Тепс Д. Концептуальные основы федерализма. С. 9; и др.

³ См.: Лукьяновская О. В. Конституционные принципы федеративного устройства российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 33.

⁴ См.: Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: в 3 т. М.: Профобразование, 2001. Т. 1. С. 636; Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. академии, 1994. С. 79.

⁵ Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации. С. 311.

Однако наиболее адекватной является точка зрения, высказанная в отечественной и зарубежной социологической и политологической литературе, согласно которой СССР являлся продолжателем и наследником российской имперской традиции и обнаруживал в своей организации явные признаки соответствия идеальному типу империи¹. После разрушения Российской империи в 1917 г. большевики, действительно, попытались «ввести» федерацию, которая, по их мнению, должна была послужить «вернейшим шагом к самому прочному объединению различных национальностей России в единое демократическое централизованное Советское государство»². Они предложили принципиально новые парадигмы организации российского гео- и этно-политического пространства. Но эти парадигмы оказались нежизнеспособными. Поэтому восстановление российской государственности, осуществляемое в новой, превращенной, советской форме, неизбежно повлекло за собой возрождение прежних, имперских механизмов и установок – иной альтернативы не было³. Изменилась идеология, поменялись термины, внешний облик, политико-правовая оболочка государства. Но суть осталась прежней. Более того, СССР оказался «самым выразительным примером гигантской континентальной империи», интегрирующей «различные континентальные территории, евразийские этносы и культуры»⁴. Именно *имперский характер советской государственности обусловил своеобразное сочетание конфедерализма, федерализма и автономии при устойчивой тенденции к унитаризму*, что как раз и свойственно государственному устройству континентальных империй.

¹ См.: Зубов А. Б. Советский Союз: из империи в ничто? // Политические исследования. 1992. № 1–2. С. 56–74; Каппелер А. Россия – многонациональная империя. М.: Прогресс-Традиция, 1999; Каспэ С. И. Империя и модернизация. С. 182–183; Ливен Д. Российская империя и ее враги с XVI века до наших дней. М.: Европа, 2007; Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР. 1923–1939. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН): Фонд «Президентский центр Б. Н. Ельцина», 2011; Мотыль А. Пути империй ... С. 24 и след.; Рогов И. И. Теория империологии. С. 57–61; и др.

² Ленин В. И. Очередные задачи Советской власти // Полное собрание сочинений. М.: Политиздат, 1969. Т. 36. С. 151.

³ См.: Каспэ С. И. Империя и модернизация. С. 186–187.

⁴ Дугин А. Г. Мыслить пространством // Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить Пространством. С. 613.

Нередко говорят и пишут о формальном характере федеративных и конфедеративных признаков в устройстве СССР. Однако нельзя не признать, что, например, возможность реализации формально сохраненного права сепарации, после ликвидации надправового института верховной власти в лице руководящих партийных органов, сыграла далеко не последнюю роль в распаде Советского Союза на составные части. Формально закрепленное право при изменении внешней и внутренней политической конъюнктуры было самым ярким образом воплощено на практике.

Тем самым СССР, как Германская империя и США, был ярким представителем одновременно и федеративной, и имперской государственности, классическим образцом федеративной централизованной империи. И, рассматривая СССР как новую версию Российской империи, вполне допустимо квалифицировать его и как федерацию. Показательно в этой связи, что два самых больших по пространственной протяженности, военной мощи и экономическому потенциалу государства XX в. – СССР и США – которые достаточно часто в научной литературе квалифицируются как империи, являлись федерациями. Однако в отличие от системы публичной власти США, во многом косвенной по отношению к своим сателлитам и децентрализованной по внутренним связям с субъектами федерации и муниципалитетами, в СССР, так же как и в Российской империи, в организации государственной власти господствовал принцип ее единства, а официальная власть всегда совпадала с реальной, вернее она и была ею. Начиная с конца XV в. и вплоть до революции 1917 г. верховная власть в России существовала в форме самодержавной монархии, которая по существу своему никак не могла быть юридически ограничена или разделена, и эта традиция и единоличной, и централизованной власти была до определенной степени сохранена и в Советском Союзе. При этом, по-видимому, только такое во многом внешне- или квазифедеративное государство, как СССР, и могло обеспечить сохранение национальной российской государственности вообще, а значит, и обеспечить политико-территориальные и государственно-правовые формы институционализации населяющих это огромное

евразийское пространство народов¹. Характерно, что в целом СССР оказался ментально «своим» для широких слоев населения страны, которое восприняло процессы формирования советского государства на основе модернизированного варианта марксизма (ленинизм, сталинизм) в границах бывшей Российской империи в качестве восстановления российской национальной государственности, причем на уровне народной толщи в первые годы советской власти даже не были осознаны принципиальные отличия новых форм правления, политического режима и политико-территориального устройства от прежних – имперских².

Наиболее ярко имперский характер советского государства проявился после Второй мировой войны, когда политика СССР все сильнее приобретает империалистические черты. По ее итогам, наряду с США, СССР стал супердержавой с собственной зоной политического влияния практически на всех континентах.

Во-первых, в состав большой России, существовавшей в форме союзного советского государства, были возвращены практически все земли, утраченные ею по итогам русско-японской войны 1904–1905 гг., интервенции и гражданской войны 1918–1921 гг.: Белоруссия, Северная Буковина и прибалтийские республики.

Во-вторых, границы политического влияния Советского Союза простерлись далеко за его официальные государственные границы. В данном аспекте важнейшим событием общемирового масштаба послевоенного времени стали народно-демократические революции в ряде стран Европы, Азии, а позднее в Центральной Америке, скоро превратившие их в страны социалистического содружества во главе с СССР: Албания, Болгария, Венгрия, Восточная Германия, Польша, Румыния, Чехословакия, Югославия, Вьетнам, Китай, Северная Корея, еще ранее – в начале 20-х гг. – Монголия, в конце 50-х гг. – Куба, в средние 70-х гг. – Лаос, в конце 70-х – Никарагуа. В значительной мере их политическая ориентация на СССР и установление социалистического общественного строя произошли под воздействием пребывания на территории большинства из них со-

¹ См.: Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю., Мордовцева Т. В. СССР: создание и крушение империи в контексте «общества риска». С. 53.

² Там же. С. 56.

ветских войск или благодаря военной помощи СССР. Выход социалистической модели за рамки одной страны заложил основы для возникновения сообщества, получившего название «*мировая система социализма*» (МСС). В конце 80-х гг. XX в. в состав МСС входили 15 государств, занимавших 26,2 % территории земного шара и насчитывающих 32,3 % населения мира¹. Все эти формально суверенные государства юридически не являлись составными частями СССР. Но *фактически страны социалистического содружества были частями советской социалистической империи, выступая ее дальней периферией.*

Для координации их деятельности и в противовес складывавшимся международным организациям блока капиталистических государств, где фактическое руководство принадлежало США (НАТО – 1949 г.; Европейское объединение угля и стали, сокр. ЕОУС – 1951 г., ставшее предшественником Евросоюза, и др.), социалистическими странами Восточной Европы были созданы конфедеративные объединения экономического и военно-политического характера. В январе 1949 г. с целью укрепления экономических и научно-технических связей стран социалистического лагеря образовался Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) – организация социалистической экономической интеграции. В мае 1955 г. был создан военно-политический союз социалистических стран – Организация Варшавского договора (ОВД).

Членами СЭВ являлись Албания (до 1961 г.), Болгария, Венгрия, Германская Демократическая Республика (ГДР), Куба, Монголия, Польша (ПНР), Вьетнам, Румыния, СССР и Чехословакия. В работе органов СЭВ принимала участие Югославия (СФРЮ). В качестве наблюдателей на заседаниях органов СЭВ присутствовали представители Афганистана, КНДР, Лаоса, Йемена, Анголы, Эфиопии. На основе специальных соглашений с СЭВ сотрудничали Финляндия, Мексика, Мозамбик, Ирак, Никарагуа, а также некоторые международные организации². Таким образом, никак нельзя сказать, что

¹ См.: Мировая система социализма и ее распад. URL: <https://studref.com> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ). URL: <https://mining-enc.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

в рамках СЭВ складывался замкнутый экономический блок, как это иногда утверждается в литературе. Более того, как показывают новейшие исследования, Советский Союз был включен в глобальную экономику и в целом ряде ее отраслей конкурировал на равных с ведущими западными державами, что вызывало серьезную тревогу их руководства¹. В Организацию Варшавского договора входили Албания (вышла в 1968 г.), Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия. Ее создание явилось военно-политическим ответом Советского Союза на расширение блока НАТО на восток, в частности на присоединение к этой военной организации ФРГ. Политической задачей ОВД было сохранение власти в странах Центральной Европы в руках просоветских коммунистических режимов.

Главенствующую роль в СЭВ и ОВД играл СССР. С помощью этих организаций советское руководство контролировало внутреннюю и внешнюю политику восточноевропейских и других социалистических государств. В СЭВ основные решения принимались на ежегодно созываемых сессиях, проходивших поочередно в столицах стран-членов в порядке названий по русскому алфавиту. Делегации стран возглавляли обычно главы правительств, хотя на некоторых заседаниях это делали первые (генеральные) секретари ЦК коммунистических и рабочих партий. Однако Секретариат СЭВ – его фактический рабочий исполнительно-административный орган – располагался в Москве, а его руководителем, секретарем СЭВ (главное должностное лицо Совета) всегда был представитель СССР². Политическое руководство ОВД осуществлял Политический консультативный комитет (ПКК), объединявший глав государств – членов организации. Его совещания проводились по мере необходимости поочередно в столицах государств-членов. Для подготовки предложений и рекомендаций ПКК и организационно-технического обеспечения его деятельности в структуре ОВД были созданы Постоянная комиссия, Комитет министров обороны и Объ-

¹ См.: Советский глобализм: теория и практика мировой системы социализма в 1950–1970-х годах: круглый стол в Институте всеобщей истории РАН // Новейшая история России. 2017. № 4. С. 202–227.

² См.: Совет Экономической Взаимопомощи. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 15.08.2020).

единенный секретариат. Основу военной структуры ОВД составляли Объединенные вооруженные силы (ОВС) государств – участников Варшавского договора. Органами управления ОВС являлись Объединенное командование во главе с Главнокомандующим ОВС, Военный совет ОВС, Штаб ОВС и Технический комитет, местом нахождения которых была Москва. Главнокомандующий и начальник штаба ОВС назначались по согласованию правительствами стран ОВД, но ими всегда были представители вооруженных сил СССР. Языком командования был русский язык. Вся основная документация ОВД готовилась на русском языке¹.

С учетом того, что суммарный военный потенциал стран-участников ОВД был не сравним с военным потенциалом СССР, суть ОВД заключалась в ядерном «зонтике» СССР над европейскими социалистическими странами и возможность советских ВС использовать территорию союзников. Создание ОВД легитимизировало размещение советских войск в странах Центральной Европы. В середине 80-х гг. в ГДР была размещена группировка советских войск в 380 тысяч человек, в Польше – 40 тысяч, в Чехословакии – 80 тысяч, в Венгрии – около 70 тысяч военнослужащих Советской Армии. В рамках ОВД Министерство обороны СССР получило возможность контролировать вооруженные силы стран – участниц ОВД и перевооружать их. Был налажен обмен разведывательной информацией, в плановом режиме происходило переобучение офицерского состава. Был развернут широкий обмен воинским опытом. Наличие ОВД обеспечивало юридическое основание для участия советских войск в подавлении антикоммунистического восстания в Венгрии в 1965 г. В 1968 г. воинские контингенты стран – участниц ОВД приняли участие в событиях в Чехословакии, подавив так называемую «Пражскую весну»², грозившую выходом ЧССР из социалистического лагеря.

Кроме того, в зоне политического влияния Советского Союза находились так называемые *страны социалистической ориентации*.

¹ См.: Гордиенко Д. В. Организация Варшавского Договора. URL: (дата обращения: 15.08.2020).

² См.: Суздальцев А. И. Организация Варшавского Договора (ОВД). URL: <https://wehse.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

Этот термин был принят в советской официальной политической риторике, публицистике и научной литературе для обозначения государств, освободившихся от колониальной зависимости (другой термин – развивающиеся страны) и вступивших на путь строительства социализма, что официально отражалось в документах правящих в них партий и находило определенное практическое воплощение в проводимых там социально-экономических преобразованиях. Именованье их странами социалистической ориентации предполагало, что указанные государства находятся на пути построения социализма, их политический и социальный строй несет в себе его отдельные признаки, но на текущем этапе исторического развития считать эти страны социалистическими еще преждевременно. СССР поддерживал с ними тесные двусторонние связи в сфере политического, экономического, военного, научного, образовательного, культурного и другого межгосударственного сотрудничества. В западной печати политический порядок, установившийся в этих странах часто при поддержке СССР или других социалистических стран, называли не иначе как «просоветскими режимами», и в этом была большая доля истины¹. Среди них можно выделить две группы. К первой относятся страны *«последовательной» социалистической ориентации*, где у власти находились партии, называвшие себя марксистско-ленинскими: Ангола, Афганистан, Бенин, Народно-Демократическая Республика Йемен, Народная Республика Кампучия, Конго, Мозамбик, Никарагуа, Сомали (до 1977 г.), Эфиопия. Ко второй – страны, придерживавшиеся не марксистских теорий социализма и к 1980-м гг. получившие название *«страны, идущие по некапиталистическому пути развития»*. К ним обычно относятся Алжир, Бангладеш, Бирма (Мьянма), Буркина-Фасо, Гайана, Гана (при Президенте К. Нкрума), Гвинея, Гвинея-Бисау, Гренада, Египет (при Г. Насере и раннем А. Садате до 1974 г.), Индонезия (при президенте Сукарно), Ирак (до начала 1980-х гг.), Ливия, Мадагаскар, Мали, Сейшельские острова, Сирия, Танзания, Чили (при президенте

¹ См.: Страны социалистической ориентации. URL: <https://go.mail.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

С. Альянде), Зимбабве и некоторые другие¹. Все их вполне можно рассматривать как *лимитрофы*, буферные (пограничные) зоны советской империи, которые СССР стремился поставить под свой контроль и сделать плацдармом для дальнейшей политической, идеологической и экономической экспансии.

Таким образом, внешняя экспансия оказывается имманентно присуща Советскому Союзу практически на протяжении всей его истории. Советское государство постоянно пытается расширить свою территорию и (или) сферу политического влияния в мире посредством установления идеологически близких режимов. За время своего существования СССР оброс разнообразными перифериями, которых никогда не имела Российская империя, достигнув немыслимых для царской России успехов в экспансии и размеров своего геополитического влияния, превратившись в одну из двух сверхдержав.

Все это позволяет сделать вывод, что Советское государство обладало достаточным набором признаков, позволяющих отнести его к империям.

Во-первых, СССР представлял собой особую политическую форму существования евразийской (российской) цивилизации, занимающая огромное территориальное пространство, являясь самым большим государством мира. Он располагался на территории Восточной Европы и Северной Азии, части Центральной и Восточной Азии, занимал почти 1/6 часть обитаемой суши Земли с населением в 294 млн человек, имел 2-е место в мире по уровню промышленного производства, обеспечивая 16,5 % его мирового объема, и 7-е место в мире по уровню национального дохода (3,4 %) на конец 80-х гг. XX столетия². СССР был многонациональным государством, объединяя в своем составе более 150 наций, народностей и этнических групп, различных по языку, особенностям быта, но тесно связанных общностью исторических судеб³ и объединенных на основе общекультурных ценностей и психологических установок русского

¹ См.: Страны социалистической ориентации. URL: <https://cyclowiki.org> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Союз Советских Социалистических Республик. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 21.08.2020).

³ См.: СССР. Население. URL: <https://www.booksite.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

народа. Все они принадлежали к единой, исторически сложившейся евразийской (русской) культуре, при сохранении своих национальных особенностей. Более пятидесяти наций и народностей, проживающих в Советском Союзе, имели на его территории собственные национальные формы государственности и автономии. Остальные народы, несмотря на формальное отсутствие в СССР закона о национально-культурной автономии, фактически получили ее, имея возможность сохранять и развивать свой язык, особый быт, образование на родном языке и т. д.

Во-вторых, в этническом и политико-административном пространстве, занимаемом и контролируемом СССР, достаточно четко выделяются центр, паттерн, ближняя и дальняя периферия и лимитрофы, отношения власти и управления между которыми напоминают строение вертикально-диагональной оси, от центра – к периферии, описанной А. Мотылем.

Европейскую Россию в целом и территорию вокруг оси Москва–Ленинград, в частности, можно рассматривать как сердцевину советской империи, властно-политическим центром которой является Москва, выступающая также духовным и сакральным центром, идеологическим и культурным средоточием всей советской цивилизации и мировой системы социализма.

Паттерн, или неотчуждаемое ядро СССР, потеря хотя бы какой-то части которого ставит под угрозу само существование всего имперского государства, в советский период расширяется до масштабов РСФСР. К внутренней периферии принадлежат 14 национальных союзных республик, вокруг которых сферически, в виде «концентрических кругов» располагается внешняя периферия: страны-вассалы, входящие в социалистическое содружество и принадлежащие к мировой системе социализма; государства-сателлиты «социалистической ориентации»; страны-лимитрофы, идущие по некапиталистическому пути развития. «Три круга внешней периферии» придают советской империи поистине «глобальный масштаб»¹.

В-третьих, в государственно-территориальном устройстве СССР и в зоне его геополитического влияния разные периферийные

¹ См.: Шишков В. В. Политика Советского Союза как имперский проект // Полития. 2013. № 2 (69). С. 136.

образования обладали по отношению к его верховной власти различными правовыми статусами, фактическое положение которых далеко не всегда находило отражение в писаном законодательстве Союза или в его международных пактах.

С конституционно-правовой точки зрения Советский Союз был федерацией союзных республик, с правом их свободного выхода из его состава, в рамках которых формировались многочисленные разностатусные автономные единицы. Тем самым в его *внутренней структуре сочетались элементы автономии, федерализма и даже конфедерализма при стойкой тенденции к унитаризму*. Формально суверенные *социалистические страны находились под косвенным управлением* верховной власти Советского Союза. А по отношению к государствам *социалистической ориентации* и странам, идущим по некапиталистическому пути развития, СССР выступал как *неформальная империя*.

В-четвертых, СССР выступал носителем особой цивилизационной миссии, с которой напрямую оказался связан идеократический характер советского государства и социалистической государственности в целом. По своему глубинному содержанию эта миссия была попыткой воплощения претерпевшей секулярную трансформацию идеи «Москва – Третий Рим». Только теперь Третий Рим стал столицей Третьего коммунистического Интернационала, а средневековая идея религиозного спасения через истинную Веру «была заменена на миссию построения коммунизма во всем мире, отправляясь от уникального исторического опыта русского социалистического государства»¹. Эти мессианские элементы глубоко вошли в официальную советскую идеологию, определяя канонический образ СССР как Социалистической Державы, имеющей глобальную цель свержения власти буржуазии в мировом масштабе, отстаивающей идею социальной справедливости и братства народов на земле, выступающей «флагманом» исторического прогресса и ведущей мир к коммунистическому «светлому будущему». Однако после того, как у большинства советских лидеров рухнули надежды на скорую революцию, в развитых буржуазных странах на первый план (с середины 20-х гг.) выдвигается стратегия построения

¹ Дугин А. Г. Мыслить пространством. С. 621.

социализма в одной стране, воспитание советского патриотизма и укрепление СССР как самостоятельной великой державы, способной отразить атаку со стороны государств капиталистического окружения. Происходит российская национализация коммунистического учения, которое становится «русской национальной идеей»¹. Запад начинает отождествляться с буржуазией и капитализмом, Советская Россия постепенно становится новым воплощением могущественной евразийской империи, а ее противостояние с капиталистическим миром – «кульминационной стадией „великой войны континентов“, битвы между сухопутным Бегемотом и морским Левиафаном (в терминологии К. Шмитта)»².

В этом смысле показателен перенос большевиками столицы из Петрограда в Москву. «С геополитической, исторической и, в некотором смысле, духовной точек зрения это было жестом, ориентированным на возврат к евразийской ориентации. Трудно сказать, отдавали ли себе вожди коммунистов отчет в таком поступке. Но с точки зрения высшей логики это было совершенно оправданно. При советском режиме Россия вновь противопоставляет себя Западу (хотя теперь и на основании сугубо идеологических предпосылок), вновь открывается к Азии»³, а Москва, как столица, снова превращается в центр собирания российских земель, становясь символом эпохи новой централизации, причудливо соединившей идеи Третьего Рима и Третьего Интернационала. Расположенная в глубине континента, вдали от портов и морей, она представляет собой континентальную столицу, синоним цивилизации Суши, объединяющую в себе пространственные массы евразийского Востока и технологическую динамику евразийского Запада.

Идеология Советского Союза, базировавшаяся на марксизм-ленинизме, была, таким образом, с одной стороны, вселенской и универсалистской, имея квазирелигиозный характер, а с другой – традиционно-евразийской, ориентированной на распространение российского теллуροкратического влияния в противовес талассократическому, англо-саксонскому. Идеологически и геополитически

¹ Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990. С. 118.

² Дугин А. Г. Геополитика России. С. 398.

³ Его же. Мыслить пространством. С. 612–613.

СССР представлял собой системный антикапитализм. И именно идейный импульс, находившийся в основе социалистического эксперимента, в значительной степени сформировал СССР как империю. Однако как только идеи, лежавшие в ее основе, все более и более выхолащивались, а в области практической геополитики подменялись стратегией мирного сосуществования с капиталистическим Западом, выливаясь в приземленную конкуренцию за сферы влияния, источники ресурсов и т. п., а затем и конвергенцией с ним, Советский Союз рухнул.

В-пятых, характер взаимоотношения центральной и периферийной элит в СССР, по крайней мере в годы его наивысшего развития и наибольшего влияния в мире, в целом удовлетворял имперским критериям, хотя и имел свои особенности. Здесь практически была решена основная проблема эффективного управления империей – «кооптация представителей локальных элит в состав центральной и удержание их таким образом под контролем»¹.

Советская правящая элита, получившая у разных авторов различные наименования: партократия, номенклатура, новый класс, коммунистический класс², возникла в результате революции и гражданской войны. Она вышла из коммунистической партии как организации авангардного типа, пришедшей к власти на безграничных просторах бывшей Российской империи. Приход к власти новой политической силы потребовал практически полной ротации правящего слоя не только в центре страны, но и на периферии, что было невероятно трудным делом, так как грамотных и образованных кадров среди выходцев из низов общества во вновь созданных национальных республиках фактически не было. Новая власть пыталась использовать в управлении периферийными регионами старые элиты, не проявлявшие к ней враждебности и не мешавшие развивать «нации» в пределах советской федерации, но это получалось крайне редко. Поэтому одним из основных направлений политики советского

¹ Каспе С. И. Империя и модернизация. С.187–188.

² См.: Авторханаов А. Г. Происхождение партократии. Frankfurt am Main: Посев, 1981–1983. Т. 1. ЦК и Ленин; Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Издат. дом «Советская Россия», 1991; Джилас М. Новый класс. Нью-Йорк: Фредерик А. Прегер, 1961; Земцов И. Частная жизнь советской элиты. Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd, 1986. С. 91–116.

руководства по отношению к союзным и автономным республикам стало утверждение необходимости развития национальных языков и формирования новых национальных элит. Они формировались, проходя подготовку на курсах и в школах советской и партийной работы, Коммунистическом университете им. Я. М. Свердлова, который стал главным звеном складывавшейся в 20-е гг. системы партийных школ и коммунистических университетов. В 1946 г. были созданы Академия общественных наук и Высшая Партийная Школа (ВППШ) при ЦК КПСС и образованы ВППШ при ЦК КП союзных республик, обкомах и крайкомах партии. Для окончивших их вышестоящими партийными органами спускались квоты и разрядки для представителей автохтонного населения в партийном и государственном аппарате¹, их выдвигали «на руководящие должности в партии, органах управления, промышленности и народном образовании каждой национальной территории»².

Таким образом, в СССР были искусственно сформированы национальные управленческие кадры, что в конечном итоге привело к созданию республиканских элит со своими собственными интересами. Следует отметить, что первоначально, на протяжении длительного периода существования СССР, для их действительного участия в политической, экономической или культурной жизни Союза представителям новых этнических кадров нужен был определенный культурный уровень, знание русского языка и лояльность к советскому проекту, который заменял собой местные идентичности и лояльности. Их наиболее компетентные в русских и советских культурных практиках представители становились частью интернациональной советской элиты, носителями более общей советской культуры, проводниками политики партии и агентами центра в национальных периферийных образованиях³. Многие из них попадали в ЦК КПСС и даже Политбюро, различные союзные органы власти и управления и занимали там высокие посты.

¹ См.: Рогов И. И. Теория империологии. С. 564–565.

² Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР. С. 23.

³ См.: Суни Р. Г. Уроки империи: Россия и Советский Союз // Прогнозис: журнал о будущем. 2006. №. 4 (8). С. 136–161.

Но в последние десятилетия (после смерти И. В. Сталина) перед развалом СССР национальные элиты стали обладать все более значительным влиянием. Хотя русская элита центра сохраняла главные рычаги контроля в своих руках, союзные республики и государства Восточной Европы обзавелись собственной бюрократией, отстаивавшей региональные интересы, а также местной интеллигенцией, выражавшей националистические чувства. В периферийных зонах окрепли местные аппараты компартии, которые жестко добивались собственных целей, довольно часто пренебрегая интересами имперского ядра и империи в целом. Это дает основание целому ряду авторов утверждать, что основной причиной гибели СССР была его национальная политика, которая привела к формированию этнически-наследственных властных кланов в странах народной демократии, союзных и автономных республиках Союза ССР, что вело к подъему в них «националистических» настроений и росту центробежных процессов. Все это, конечно, имело место, как и идеологическое противостояние и геополитическая конкуренция с Западом, запаздывание с ответами на новые технологические вызовы, перенапряжение в гонке вооружений с США и в помощи многочисленным «союзникам» по социалистическому лагерю и странам социалистической ориентации. Однако СССР рухнул в апогее своего военно-экономического могущества, имея вполне конкурентную экономику и развитое общество с высоким уровнем образования и культуры. И основная причина гибели советского проекта и советской империи заключалась в первую очередь в отказе от социалистического развития, которое позволило СССР построить великую индустриальную державу и помогло выиграть Великую Отечественную войну. Решающим здесь явилось перерождение центральной партийной элиты, изменившей делу строительства коммунизма, «подпавшей под влияние западных ценностей и совершившей предательство по отношению к своей стране, т. е. во многом повторившей эволюцию и поведение дореволюционной элиты конца имперского цикла»¹. В этом смысле можно сказать, что СССР проиграл Западную идеологическую и информационно-психологическую войну.

¹ Сенявский А. В. Большие вызовы в имперской и советской истории России: сравнительный анализ // Уральский исторический вестник. 2018. № 2 (59). С. 47.

§ 3. Форма государственного устройства и политико-правовая природа РСФСР в составе СССР

В составе СССР на протяжении всех 70 лет его существования среди 15 союзных республик находилась одна, которая формально-юридически, на основе положений союзной Конституции, также признавалась федеративным государством. Это Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР). Она была образована раньше Союза ССР. Ее создание совпадает со временем создания советского государства, юридически оформленным II Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, в котором участвовали и делегаты от крестьянских Советов. Как считает один из виднейших исследователей становления советской государственности О. И. Чистяков, «этот съезд являлся подлинно всероссийским, ибо на нем было представлено большинство Советов страны»¹ и, следовательно, отражал волю подавляющего большинства трудящихся масс, легитимируя создание новой российской государственности. Этот съезд сделал только первые шаги по практическому оформлению и построению нового социалистического государства. Первоначально оно еще ищет свое официальное название и в правовых документах первых месяцев советской власти (ноябрь–декабрь 1917 г.) имеет различные наименования: Россия, Российская Республика, Российское государство. Лишь на III съезде Советов в январе 1918 г. утверждается название «Российская Советская Республика» и одновременно в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, написанной В. И. Лениным, провозглашается идея ее федеративного устройства². Официально же федеративное устройство Российской Советской Республики было закреплено в первой советской Конституции, принятой 10 июля

¹ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 39–41.

² См.: Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа, принята III Всерос. съездом Советов 25 (12) января 1918 г. // Сборник официальных документов по советскому государственному праву. М.: Юрид. лит., 1964; О федеральных учреждениях Российской республики: резолюция III Всерос. съезда Советов от 28 (15) января 1918 г. // Там же.

1918 г. V Всероссийским съездом Советов (ст. 2)¹. Но, провозгласив Россию федерацией, сама Конституция РСФСР, по сути, вновь ограничилась лишь установлением концептуальных основ федеративного устройства, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации право принять самостоятельное решение на своих полномочных съездах о конкретных формах своей автономии (ст. 49). То есть Конституция РСФСР 1918 г., провозгласив федерацию, не придавала ей какой-либо определенной формы. Она не только не закрепила статус субъектов федерации, но даже не определила их круг. Более того, из содержания ст. 8 Конституции следовало, что само решение вопроса о наличии в составе России этих субъектов – «областных союзов», а следовательно, и о конкретной федеративной форме делегировалось съездам рабочих и крестьян соответствующих наций и народностей. Статья 11 Конституции закрепляла в общем виде основной принцип федеративного устройства новой России, устанавливая, что ее территориальная организация будет формироваться на началах национальной автономии: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику».

Это выглядело демократично, но, в первую очередь, имело своей причиной тот факт, что еще раньше, начиная с ноября 1917 г., в явочном порядке происходит создание на территории России национальных и областных автономий, проходившее в острой борьбе между приверженцами буржуазной и социалистической государственности. До принятия Конституции РСФСР были образованы Туркестанская, Терская, Кубанско-Черноморская, Таврическая, Донская, Черноморская и другие советские республики. Кроме того, происходило возникновение автономных областей и трудовых

¹ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята V Всерос. съездом Советов 10 июля 1918 г. // Там же. С. 16–32.

коммун, также признававшихся формой автономии, но менее высокой, чем республики¹. Требовалось упорядочить формирование автономий, для чего следовало конституционно закрепить принципы создания автономных образований, что и сделала Конституция РСФСР 1918 г. С другой стороны, в условиях продолжающегося распада государственности и разворачивающейся вооруженной борьбы с различными конкурирующими силами, в том числе и антибольшевистскими националистическими движениями, руководству компартии требовалось найти оптимальную базовую форму национально-государственного устройства, способную сочетать в себе принципы национального суверенитета, как возможности реализации права наций на самоопределение, и добровольности их вхождения в советскую федерацию на основе принципа единства и целостности нового российского государства в его советской социалистической форме. Этой политической необходимости лучше всех удовлетворяла концепция национально-территориального федеративного устройства, разработанная И. В. Сталиным, которая в процессе обсуждения в конституционной комиссии смогла выдержать серьезную конкуренцию с двумя другими проектами организации федерации, предполагавшими ее построение на основе территориально-производственного и корпоративистского принципов².

Хотя условия, в которых в то время находилась Светская Республика, не позволили четко и недвусмысленно определить в Конституции РСФСР размер и структуру федерации, сами организационные принципы территориального устройства России, заложенные в ней, оказались действенными не только на протяжении более чем 70 лет существования советской власти, но и в значительной степени были унаследованы современной Российской Федерацией. Сущность создаваемой в 1918 г. большевиками государственно-территориальной структуры России заключалась в создании возможности определенной

¹ См.: Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). С. 81–96; Яшлавский А. Э. Российская Советская Социалистическая Республика (РСФСР) // Федерализм: энциклопедия. С. 441.

² Подробнее см.: Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 15–33; Медушевский А. Н. Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. С. 179–187.

самостоятельности для компактно проживающих этнических групп без того, чтобы не подвергнуть опасности государственное единство и территориальную целостность России. В условиях необходимости преодоления государственного распада сталинский проект в действительности представлял собой, по выражению одного из членов Конституционной комиссии М. А. Рейснера, «скрытый централизм под маской федеральной структуры»¹. Сам И. В. Сталин и не скрывал этого, как и согласные с ним и продавливавшие его концепцию в Конституционной комиссии глава советского правительства и лидер большевистской партии В. И. Ленин и председатель этой комиссии Я. М. Свердлов. Почти сразу после решения об образовании Конституционной комиссии на заседании ЦК РКП(б) 30 марта 1918 г., еще до начала ее работы, в беседе с сотрудником газеты «Правда» И. В. Сталин озвучил свои взгляды на федерализм вообще и определил назначение и цели создаваемой советской федерации. На примере буржуазных федераций он показал, что федерализм является переходной ступенью от независимости штатов в США и кантонов в Швейцарии к их полному объединению. Что касается положения дела в советской России, то здесь политическое строительство идет, по его мнению, в обратном порядке. Принудительный царистский унитаризм сменяется добровольным федерализмом для того, чтобы с течением времени федерализм уступил место такому же добровольному и братскому объединению трудовых масс всех наций и племен России. «Федерализму в России суждено сыграть переходную роль — к будущему *социалистическому* унитаризму»².

Остановился Сталин и на проблемах разделения компетенции между возникающими автономиями и центральной властью, отметив, что «пределы прав федерирующихся областей будут выработаны во всей своей конкретности в ходе строительства Советской Федерации в целом, но общие штрихи этих прав можно все-таки наметить теперь же. Военное и военно-морское дело, внешние дела,

¹ Цит. по: Такер Р. Сталин. История и личность: Путь к власти. 1879–1929; У власти. 1928–1941. М.: Весь мир, 2006.

² Сталин И. В. Организация Советской Федеративной Республики: Беседа с сотрудником газеты «Правда» // Сочинения. М.: Гополитиздат, 1954. Т. 4. С. 72–73.

железные дороги, почта и телеграф, монета, торговые договоры, общая экономическая, финансовая и банковская политика должны составлять область деятельности центральных, общероссийских органов власти. «Все остальные дела и, прежде всего, формы проведения общих декретов, школа, судопроизводство, администрация и т. д.» отойдут к ведению автономий¹. В итоге примерно так и была разделена компетенция между центром и региональными органами по Конституции 1918 г.² В дальнейшем в отношениях между центральными органами власти РСФСР и автономными образованиями концентрация властных функций и полномочий на республиканском уровне только усиливалась. Все это дает основание утверждать, что строящаяся в России федерация рассматривалась лидерами большевиков (прежде всего Лениным и Сталиным) как форма децентрализации, близкая по характеру к местному самоуправлению или административной автономии национальных территорий. То есть если союзным республикам по Конституции СССР 1924 г. и последующим союзным конституциям 1936 и 1977 гг. были приданы многие формальные признаки государственности, то в отношении национальных образований и других территориальных единиц РСФСР советским руководством осуществлялась иная конституционно-правовая политика, основанная на делении основной части территории, где проживает русское население, на административные единицы и придании территориям с преимущественно не русским населением или имеющим ярко выраженную национальную специфику статуса политических или административных автономий.

Дальнейшее территориальное деление РСФСР после принятия Конституции 1918 г., формирование состава автономий и характер управленческих и правовых связей между ними проходили в условиях гражданской войны. В 1919 г. (20 марта) в результате подписания Соглашения между Башкирским правительством и Советской властью была создана первая в РСФСР Автономная ССР – Башкирская. В 1920–1922 гг. были образованы также Татарская, Киргизская, Крымская, Казахская, Горская, Дагестанская, Якутская АССР.

¹ См.: Сталин И. В. Организация Советской Федеративной Республики ... С. 70.

² См.: Конституция. РСФСР 1918 г. Разд. 3. Гл. 6–12.

На момент создания СССР в состав РСФСР кроме указанных выше 8 автономных республик входили также: Адыгейская (Черкесская), Бурят-Монгольская (Восточной Сибири), Бурят-Монгольская (Дальнего Востока), Водская (Удмуртская), Кабардино-Балкарская, Калмыцкая, Карачаево-Черкесская, Марийская, Ойратская, Чеченская, Чувашская, Коми (Зырян) автономные области; Карельская трудовая коммуна и Трудовая коммуна немцев Поволжья (на правах автономных областей); Ингушский, Северо-Осетинский и Сунженский казачий национальные округа.

После образования Союза ССР территория, население, автономный состав и территориальное деление России в целом неоднократно менялись как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, с общей тенденцией к последнему¹. Например, с февраля 1921 г. по декабрь 1926 г. часть территории РСФСР, а именно отдельные районы Витебской, вместе с Витебском, Смоленской, с г. Оршей, Гомельской, с областным центром Гомелем, губерний, были переданы в состав Белорусской ССР. В 20-е гг. из состав России ушел Туркестанский край – объединенный с территориями упраздненных Бухарской и Хорезмской республик, он породил три новые союзные республики – Узбекскую, Таджикскую и Туркменскую. В 1936 г. из РСФСР ушли 2 автономные республики – Казахская и Киргизская, перешедшие в результате принятия Конституции СССР 1936 г. в разряд союзных республик. В 1940 г. на базе Карельской АССР была образована Карело-Финская ССР, вернувшаяся обратно в состав РСФСР с прежним названием в 1956 г. В 1944 г. в состав СССР вступила Тува, получившая сначала статус автономной области, а затем и АССР в составе Российской Федерации (1961 г.). На момент распада Советского Союза в 1991 г. в составе РСФСР находились 16 автономных республик, 6 краев, 49 областей, 5 автономных областей и 10 национальных округов.

Автономные республики в составе РСФСР формально-юридически представляли собой политическую (государственную) форму автономии. Каждая АССР имела свою конституцию и законодательство, свои высшие органы государственной власти, представительство

¹ См.: Чистяков О. И. О правовой природе Российской Федерации // Становление Российской Федерации (1917–1922). С. 339–342.

в высших органах власти СССР и соответствующей союзной республики, обладала элементами территориального верховенства – ее территория не могла быть изменена без ее согласия, но не имела права выхода из состава РСФСР и СССР и не обладала международной правосубъектностью.

*Автономные области и автономные округа выступали формой административной автономии, являясь национально-территориальными образованиями, и имели некоторые особые права в социально-культурной сфере, установленные специальными республиканскими законами. Их территория не изменялась без их согласия, они имели фиксированное представительство в законодательных органах СССР и соответствующей союзной республики, но в состав РСФСР они входили не прямо, как в других союзных республиках, а посредством края или области (находились в их составе, хотя и имели с ними особые отношения), которые сами являлись административно-территориальными единицами*¹. При этом основную часть территории РСФСР занимали края и области, населенные преимущественно русским населением. По всесоюзной переписи населения 1989 г. из 147 млн, населяющих Россию, около 120 млн, или 80 %, составляли русские².

Таким образом, по существу, ***по всем юридическим признакам, т. е. даже формально, на всем протяжении своего существования РСФСР представляла собой сложное унитарное государство с национально-территориальными автономными образованиями.*** Такую точку зрения на политико-правовую природу РСФСР впервые высказал О. И. Чистяков³, правда в научной литературе она была озвучена уже после распада СССР. Советское руководство, где решающая роль принадлежала высшим партийным структурам правящей партии, назвало эту конструкцию федерацией. И советская

¹ См.: Еникеева З. Г. Автономная республика – советское социалистическое государство. М.: Юрид. лит., 1964. С. 26–65; Железнов Б. Л. Советское автономное государство: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989; Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. С. 223–230.

² См.: Состав населения России 1926–1989 гг. URL: <https://tonalli.livejournal.com> (дата обращения: 13.08.2020).

³ См.: Чистяков О. И. О правовой природе Российской Федерации // Становление Российской Федерации (1917–1922). М.: Зерцало-М, 2003. С. 329–344.

юридическая наука шла в этом вопросе следом за решениями верховной власти, пытаясь подвести под него соответствующую концептуальную базу.

РСФСР имела такую структуру, которую было трудно втиснуть в рамки существующей федеративной теории, поэтому в советской науке долгое время шел спор о природе Российской Федерации и о том, какие из автономных образований считать ее субъектами. Но вне зависимости от решения этого вопроса серьезной проблемой оставалось определение статуса остальной территории России, поделенной на края и области. В целях маскировки ее реально-унитарной природы создавались парадоксальные теории: 1) считать наряду с автономиями субъектами РСФСР саму Россию, как представительницу руссконаселенных территорий¹; 2) видеть действительную природу РСФСР в том, что она выступает федерацией применительно к национально-автономным образованиям, являясь одновременно унитарным государством по отношению к административно-территориальным единицам – краям и областям, на которые делилась территория России с преимущественно русским населением (теория сочетания элементов федерализма и унитаризма)². По-разному решался вопрос и о том, какие из национальных автономий следует считать субъектами РСФСР. Н. Я. Куприц и А. М. Халилов относили к ним лишь автономные республики³. В. А. Дорогин и Д. Л. Златопольский, кроме республик, рассматривали в их качестве также и автономные области⁴. А. И. Лепешкин полагал, что субъектами РСФСР являются все советские автономии: и автономные республики, и автономные области и автономные округа⁵.

¹ См.: Фарберов Н. П. О некоторых спорных вопросах советского государственного права // Советское государство и право. 1961. № 9. С. 143. Халилов А. М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1967. С. 84; Советское государственное право / под ред. И. Е. Фарбера. С. 216–217.

² См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977. С. 203.

³ См.: Куприц Н. А. Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1952. С. 76; Халилов А. М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1967. С. 84–86.

⁴ См.: Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве. С. 144–145; Златопольский Д. В. Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1960. С. 214–238.

⁵ См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм. С. 205–233.

Однако каким бы образом не квалифицировать субъектный состав *РСФСР*, она все равно не имела обычного для любого *федеративного государства* специального органа представительства территориальных образований в системе своих высших органов государственной власти России. Верховный Совет РСФСР был однопалатным органом, все депутаты которого избирались по одномандатным избирательным округам. Не участвовали территориальные единицы и в изменении российской Конституции. Для внесения поправок в нее не требовалось одобрения представительных органов автономий. Поэтому даже формально-юридически, если принимать во внимание не название, а политико-правовые признаки статуса, закрепленные в конституционном законодательстве, РСФСР в составе СССР даже с большой натяжкой не вписывалась в конструкцию федеративной государственности. Организация власти и управления в ней отличалась высокой степенью централизации и, соответственно, незначительным уровнем самостоятельности территориальных (автономных и административных) образований.

Таким образом, *Россия формально называлась федерацией, но не имела ее необходимых юридических признаков*. Фактически *Россия в составе СССР была унитарным государством с национально-территориальной (политической и административной) автономией*.

В основу советской организации публичной власти на республиканском и местном уровнях был положен принцип демократического централизма, составной частью которого выступало организационное единство системы представительных органов государственной власти – Советов народных депутатов как органов государственной власти. В эту систему входили Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, республиканские (автономных республик), областные (краевые), окружные (автономных округов), районные, городские, поселковые и сельские Советы.

Теория советского государственного права рассматривала Советы как представительные органы государственной власти, избираемые непосредственно населением и сочетающие в своей деятельности принятие основных решений по всем вопросам жизнедеятельности подведомственного территориального образования, организацию их исполнения и контроль за проведением принятых решений в жизнь. В этом заключалось организационно-правовое содержание политико-правового принципа социалистической государственности «Советы –

как работающая корпорация», одновременно правотворческая и исполняющая свои нормативные решения, что должно было отличать их от представительных органов буржуазных государств.

Однако исполнением решений Советов на практике занимались образуемые ими и формально подотчетные им исполнительные органы – Советы министров союзных и автономных республик и исполнительные комитеты областей (краев) и других нижестоящих территориальных уровней. Исполнительные органы всех уровней и форм деятельности конституционно определялись как органы государственного управления. В основном Советы занимались нормотворчеством, плановой и бюджетной деятельностью. Все остальные вопросы фактически решались исполнительными комитетами. Однако формально-юридически Советы могли принять к своему ведению и решить любой вопрос, отнесенный законодательством к ведению соответствующего уровня власти и управления. Исполкомы были органами общей компетенции и руководили деятельностью своих отраслевых и функциональных подразделений – управлений и отделов.

Советы всех уровней состояли из депутатов, которые осуществляли свои полномочия, не порывая со своей производственной или служебной деятельностью. Значительное место среди депутатского корпуса занимали служащие исполнительных органов: министры, руководящие работники исполкомов, руководители предприятий и учреждений. В депутатский корпус непременно входили и руководители партийных органов соответствующего уровня. Советы не были постоянно действующими органами. Порядок их работы был сессионный. Вопросы своей компетенции рассматривались и решались Советами на сессиях, которые должны были проводиться не реже двух раз в году и проходили обычно в течении двух-трех дней.

Все республиканские, региональные и местные исполнительные органы находились в двойном подчинении: по горизонтали – они были подотчетны Советам, которые их формировали и обеспечивали нормотворческую базу их деятельности; по вертикали – они подчинялись вышестоящим исполнительным органам общей компетенции (Совет Министров – исполком области или края – исполком города или района) или соответствующего отраслевого или межотраслевого профиля (общесоюзные министерство или комитет – республиканское министерство – областное или краевое управление – районный или городской отдел).

Региональные и местные Советы и их исполнительные органы обладали широкой компетенцией, их задачей было обеспечение комплексного социально-экономического развития своих территорий. Однако по всем вопросам своей деятельности нижестоящие Советы подчинялись вышестоящим. Между ними не было никакого разграничения властных функций и полномочий по вертикали. Правовые акты вышестоящих представительных органов были обязательны для исполнения нижестоящими. Вышестоящие Советы были вправе отменять любые решения нижестоящих советских органов, которые были им подотчетны и подконтрольны по всему объему своей деятельности.

Еще одной важной особенностью организации и деятельности региональных и местных Советов являлось руководство ими со стороны партийных органов КПСС. Реальная власть как в центре, так и на местах находилась в руках партийных комитетов, волю которых и были призваны выполнять Советы и исполкомы различных уровней государственного управления. Советы фактически выступали в качестве совещательных органов и звеньев, юридически оформляющих решения партийного аппарата, а Советы Министров, исполкомы, их отраслевые и функциональные звенья – в качестве органов, организующих их исполнение¹.

§ 4. Советские концепции федеративного суверенитета²

Практически с момента подписания Союзного Договора, ставшего правовой основой образования СССР, проблема соотношения суверенитета Союза с суверенитетом союзных республик стала одной из самых острых. Во время заключения Договора 1922 г. ряд представителей республиканских партийных и советских органов во время прений «с пеной у рта отстаивали суверенитет своих

¹ См.: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 374–376.

² Первые версии этого параграфа опубликованы в двух предыдущих работах автора (см.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 235–245; Его же. Территориальная организация публичной власти. С. 253–260).

республик»¹. В качестве компромисса в Конституции СССР 1924 г. республики в составе Союза были названы «суверенными». Конституция 1924 г. не говорила прямо о суверенитете Союза. Однако его верховенство было обусловлено всем содержанием Основного Закона. Союзная власть, исходя из содержания ст. 1 Конституции СССР, осуществляла важнейшие ключевые функции и полномочия: руководила всеми внешними делами, обороной, решала вопросы войны и мира, устанавливала единую денежную и кредитную систему, налоги, основы судостроительства, гражданского и уголовного законодательства и т. д. В соответствии со ст. 2 Конституции к исключительной компетенции союзной власти относилось изменение ее основных начал. А согласно пп. «ч» и «ш» ст. 1 к ведению Союза относились отмена нарушающих Конституцию СССР нормативно-правовых актов высших представительных органов союзных республик и разрешение спорных вопросов между ними. В то же время ст. 3 устанавливала, что «суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно». Кроме того, Конституция СССР содержала в себе специальную главу «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве», в которой закреплялось право республик на свободный выход из состава Союза и невозможность изменения их территории без их согласия².

Новая Конституция СССР 1936 г. воспроизвела практически все основные положения Конституции 1924 г., касающиеся государственного устройства, изменив лишь порядок формирования и название высших представительных органов СССР и союзных республик³.

Неудивительно, что проблема соотношения суверенитета Союза и суверенитета союзных республик сразу оказалась в центре внимания

¹ Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года: учеб. пособие. М.: Зерцало-М, 2004. С. 101.

² См.: Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (31 января 1924 год) // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917–1991 годы. М.: Зерцало, 1997.

³ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (5 декабря 1936 год) // Там же.

советских правоведов. Эта проблема затрагивалась в трудах многих советских ученых¹. Другими нерешенными в научном и правовом отношении вопросами являлись сложности в выяснении соотношения статуса союзных и автономных республик, а также выявление юридической природы последних, так как в составе СССР находились РСФСР, Грузия, Азербайджан и Узбекистан, субъектами которых признавались автономные республики.

Конституции СССР 1924 (ст. 3) и 1936 (ст. 15) гг. достаточно четко говорят об ограниченном характере суверенитета союзных республик. На этот же момент в статусе союзных республик указывал в своем докладе на XII съезде РКП(б) в апреле 1923 г. И. В. Сталин. Он недвусмысленно высказался, что отказ республик «от некоторых своих прав независимости в пользу Союза» есть некоторое ограничение той независимости, «которая теперь сократилась в пользу общего Союза <...> Всякое объединение есть некоторое ограничение ранее имевшихся прав у тех, которые объединились. Но основные элементы независимости остаются, безусловно, за каждой республикой, хотя бы потому, что каждая республика имеет право одностороннего выхода из состава Союза»². *Идея ограниченного суверенитета субъектов Союза органически дополнялась теорией их «потенциального суверенитета»*, автором которой был Д. А. Магеровский³ и которую до некоторой степени разделял И. В. Сталин⁴.

¹ См.: Котляревский С. А. СССР и союзные республики. М.: Гос. изд-во, 1924. С. 12–18; Гурвич Г. С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М.: Изд-во Социалист. академии, 1924; Его же. К вопросу о федерализме // Революция права. 1928. № 3. С. 19–37; Трайнин И. П. Проблема суверенитета в советской федерации // Известия Академии наук СССР. 1945. № 3. С. 3–43; Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве. С. 115–140; Левин И. Д. Суверенитет. С. 320–386; Равин С. М. Суверенитет в советском союзном государстве // Вестник Ленинградского Университета. 1959. № 11. С. 320–326; и др.

² Сталин И. В. Доклад о национальных моментах в партийном и государственном строительстве на XII съезде РКП(б) (23 апреля 1923 год) // Сочинения. Т. 5. С. 242–243.

³ См.: Магеровский Д. А. Союз Советских Социалистических Республик: обзор и материалы. М.: НКЮ, 1923. С. 37–39.

⁴ См.: Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М.: Юрид. лит., 1972. С. 215.

Д. А. Магеровский признавал суверенитет союзных республик, но считал его «чрезвычайно своеобразным». По его мнению, их суверенитет был действителен до заключения союзного договора, проявляясь, в частности, в создании ими собственных конституций, реализовывался в момент заключения договора, но не проявлялся и не действовал в момент существования федеративных отношений, но мог вновь проявиться в любой момент в юридически правомерном акте одностороннего отделения от федеративного целого¹.

Концепция как бы «спящего», потенциального суверенитета союзных республик соответствовала их формальному юридическому статусу, закреплённому союзной Конституцией. В соответствии с ней союзные республики являлись суверенными государствами и обладали правом выхода из СССР, но, так как они вошли в состав Союза и передали в его ведение самые важные суверенные права, их суверенитет существовал как бы в потенции и мог быть полностью реализован только после выхода из СССР, что и произошло в начале 90-х гг. XX в.² Понятие потенциального суверенитета служило, таким образом, теоретическим выражением права союзных республик на государственное отделение.

Долгое время господствующей в Советском Союзе была теория ограниченного суверенитета союзных республик. При этом речь, как правило, шла о самоограничении союзной республики в осуществлении своих суверенных прав в пользу Союза³. Однако начиная со второй половины 1940-х гг., когда во время Второй мировой войны были существенным образом расширены внешнеполитические права союзных республик, получивших право внешних сношений с иностранными державами, заключения с ними соглашений и обмена дипломатическими представительствами, право создания

¹ См.: Магеровский Д. А. Союз Советских Социалистических Республик ... С. 34.

² См.: Грачев Н. И. Современный федерализм и проблемы суверенитета. С. 42.

³ См.: Ананов И. Н. Система органов государственного управления в Советской федерации. М.: Изд-во АН СССР, 1951. С. 114–115; Ронин С. Л. Принцип пролетарского интернационализма в советском социалистическом праве. М.: Изд-во АН СССР, 1956. С. 106; Судницкий Ю. Г. Национальный суверенитет в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 58–59.

собственных войсковых формирований¹, приоритет постепенно начинает получать *концепция полного суверенитета союзных республик и его органичного сочетания и единства с полным суверенитетом Союза ССР*.

В соответствии с этой концепцией верховенство государственной власти внутри страны и независимость государства в международных отношениях, проявляющиеся в самостоятельном осуществлении своих функций, предполагают наличие определенных *суверенных прав*, которые обеспечивают реализацию данных функций юридически². Однако наличие суверенных прав, хоть и есть необходимый признак суверенитета, но не является достаточным условием для образования суверенного государства. Всеми этими правами формально может обладать и несуверенное государство, имеющее фактически лишь часть суверенных прав либо осуществляющее их под контролем другого государства³. Хотя без суверенных прав не может быть суверенного государства⁴, суверенитет не состоит только лишь из прав, он скорее выступает их основанием⁵. Фактически как политико-правовое явление суверенитет представляет собой «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств»⁶. В Советском Союзе в основе полновластия государства находилось *единство советской государственной власти* как выражение воли морально и политически

¹ См.: О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный комиссариат: закон Верховного Совета СССР от 1 февраля 1944 г.; О создании войсковых формирований союзных республик и преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский Народный комиссариат: закон Верховного Совета Союза СССР от 1 февраля 1944 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 8; Хрестоматия по истории отечественного государства и права. С. 292–293.

² См.: Левин И. Д. Суверенитет. С. 74.

³ См.: Левин И. Д. Суверенитет. С. 74, 82.

⁴ См.: Манелис Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент: Наука, 1964. С. 76.

⁵ См.: Левин И. Д. Суверенитет. С. 74.

⁶ Там же. С. 64.

единого многонационального советского народа¹. То есть в основе фактического суверенитета государства всегда лежит единство классовой (господствующего класса) или всенародной воли, которая служит социально-политическим основанием единства государственной воли и власти.

После смерти И. В. Сталина (1953 г.), который еще в конце 1920-х гг. выдвинул тезис о нарастании классовой борьбы по мере построения социализма², в СССР возобладали взгляды, что в стране нет антагонистических классов и государственная власть в ней «едина с точки зрения социально-классового содержания и интернациональна по своей природе»³. Поэтому и суверенитет Союза ССР и союзных республик является единым и неделимым, каким ему и надлежит быть в любом самостоятельном и независимом государстве. Объединение советских союзных республик в Союзе не лишило их суверенитета. «Союз, как и союзные республики, суть суверенные государства»⁴. Наличие двух видов суверенных государств в структуре СССР – самого Союза и союзных республик – не свидетельствует о «размежевании», разделении суверенитета. Суверенитет Союза и республик не может быть представлен как соотношение целого и его частей⁵. Разделение компетенции между союзной властью и властью союзных республик не означает разделения суверенитета в советском союзном государстве. Делится компетенция, но не суверенитет. Термины «ограничение», «расширение» применимы к полномочиям органов, даже к правам государств, но не к их суверенитету. Последний нельзя сводить исключительно к правомочиям. Поэтому объем прав союзных республик

¹ См.: Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Т. II. С. 81.

² См.: Сталин И. В. Об индустриализации и хлебной проблеме. Речь 9 июля 1928 г. на пленуме ЦК ВКП(б) // Сочинения. М.: Госполитиздат, 1953. Т. 11. С. 168–171; Его же. О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников // Слово товарищу Сталину / сост. Р. И. Косолапов. М.: ПАЛЕЯ, 1995. С. 121–122

³ Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Т. II. С. 81.

⁴ Там же. С. 80.

⁵ См.: Советское государственное право / под ред. проф. И. Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 212.

может быть ограничен, а содержание их суверенитета – нет¹. Вступив в состав СССР, «союзные республики добровольно передали ряд своих прав федерации, но это вовсе не означает, что они ограничили свой суверенитет»². Так как вступление в Союз и состояние в Союзе является добровольным, то ограничение компетенции субъектов социалистической федерации не имеет решающего значения для определения наличия или отсутствия суверенитета, как это имеет место в буржуазных федерациях, где сталкиваются противоречивые интересы отдельных территорий. Они добровольно самоограничили себя в правах, но оставили за собой полноту власти, так как сохранили все необходимые суверенные права, включая право территориального верховенства и право одностороннего, свободного выхода из состава Союза. Кроме того, верховенство союзной республики, ее «полновластие» продолжает осуществляться путем ее участия в деятельности высших органов государственной власти Союза, а также реализуется в совместной с Союзом компетенции³.

С точки зрения авторов указанной концепции (А. И. Лепешкин, М. А. Шафир, В. С. Шевцов и др.), суверенитет Союза ССР не подлежит сомнению. Его фактическое верховенство в области как внешних, так и внутренних дел достаточно ярко проявляется в его функциях и полномочиях. Однако союзные республики, из которых состоит Союз, выступают как непрременные и постоянные участники формирования общегосударственной воли Союза, они же вместе с союзными органами реализуют эту волю посредством деятельности своих органов. При сохранении права самостоятельного властвования в пределах своих суверенных полномочий союзные республики принимают непосредственное участие в реализации суверенитета СССР. При осуществлении своего суверенитета Союз ССР учитывает не только общие интересы союзного государства в целом, но и специфические, национальные интересы союзных республик. Источником суверенитета СССР является единый много-

¹ См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977. С. 271–272.

² Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М.: Наука, 1968. С. 31.

³ См.: Шевцов В. С. Суверенитет советского государства. С. 208; Левин И. Д. Суверенитет. С. 322–330.

национальный советский народ, источником суверенитета союзной республики – народ этой республики как составная часть единого многонационального советского народа. Этим обусловлено единство и различие между суверенитетом Союза ССР и союзных республик¹. Поэтому природа суверенитета Союза ССР (как союзного государства) и суверенитета союзных республик (как его субъектов) трактовалась таким образом, что они не могли действовать обособленно, дополняли друг друга, постоянно взаимодействовали, но в то же время не были тождественны друг другу и не поглощали друг друга².

С позиций конституционного законодательства в составе федеративного СССР находилось еще одно федеративное государство РСФСР, обладавшее статусом союзной республики. Субъектами федерации признавались само российское государство и автономные советские социалистические республики, так же как и союзные, образованные по национально-территориальному принципу. Автономные республики признавались государствами, но не суверенными, как это представлялось в теории немецких правоведов XIX в. П. Лабанда и Г. Еллинека. Формально-юридически они обладали многими признаками государственности, но не имели прав внешних сношений, не обладали правом сецессии, а следовательно, и суверенитетом³. Тем самым в отношении статуса субъектов Российской Федерации советская концепция согласовывалась с унитарными теориями буржуазных правоведов.

Теория сочетания и органичного единства суверенитета СССР с суверенитетом союзных республик несет на себе определенную печать идеологической казуистики и догматической схоластики. Однако вряд ли можно согласиться с утверждениями, что конституционная федеративная модель была для СССР лишь декоративным фасадом, искусственной конструкцией, скрывавшими, по мнению авторов данных утверждений, либо реальную власть партийных

¹ См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм. С. 272–273.

² Там же. С. 272.

³ См.: Еникеева З. Г. Автономная республика ... С. 26–65; Советское государственное право / под ред. И. Е. Фарбера. С. 223–224.

структур¹, либо фактический унитаризм², либо антидемократическую сущность тоталитарного государства³. В государственном устройстве СССР присутствовали видимые и значимые элементы федерализма. И *теории ограниченного и потенциального суверенитетов союзных республик в значительной степени отражали реалии их конституционно-правового статуса и характер их взаимоотношений с Союзом на отдельных этапах развития советской государственности*. Что касается теории сочетания и органического единства суверенитета Союза ССР и союзных республик, то она, если отбросить ряд схоластических построений, во многом воспроизводит концепцию синтетического суверенитета (сосуверенитета) А. Яценко. Если не учитывать сугубо идеологические постулаты и с той, и с другой стороны, это теория схожа с модной сегодня концепцией кооперативного федерализма⁴, который германские ученые определяют как «добровольное, допустимое с точки зрения конституционного права сотрудничество обладателей властных полномочий в федеративном государстве», как «общую формулу более совершенного сотрудничества между федерацией и землями»⁵, задаваемую институтом совместной компетенции⁶. Кроме того, данная теория не просто нашла свое выражение в конституционном законодательстве СССР, она скорее всего вытекала из него. Так как объем полномочий верховной власти Союза ССР и входящих в него республик был практически одинаков, за вычетом исключительной компетенции Союза, а в остальном существенно различался лишь

¹ См.: Каспэ С. И. Конструировать федерацию – *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Политические исследования. 2000. № 5. С. 57.

² См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 165; Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Юрист, 2000. С. 316.

³ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. С. 289.

⁴ См.: О концепции кооперативного федерализма см. подробнее: Конохова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 45–47; Пенталлер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 121; Elajar D. J. Federalism and the way to peace. Institute of intergovernmental relations. Ontario: Queen's University Kingston, 1994. P. 133.

⁵ Государственное право Германии: в 2 т. / редкол.: Б. Н. Топорнин (отв. ред.), Б. М. Лазарев, Ю. П. Урьяс. М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1994. Т. 1. С. 83.

⁶ См.: Конохова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт С. 47.

по территориальному масштабу деятельности, то получалось, что верховная власть в СССР заключалась в сферах, входящих в юрисдикцию и союзного центра, и частей федерации одновременно¹. Следовательно, эти сферы, предметы ведения Союза и союзных республик не разделялись или разграничивались и находились поэтому «не рядом друг с другом <...> и не одна над другой <...> а друг в друге»², осуществлялись ими совместно. Что касается тезиса о полном суверенитете союзных республик, то это, пожалуй, первый случай, когда не теория суверенитета следует за конституционным законодательством, а наоборот. В Конституции СССР 1977 г. уже отсутствует положение об ограниченном суверенитете союзных республик. Союзная республика названа суверенным социалистическим государством, объединившимся с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик³.

Советский федерализм часто критикуют за отсутствие четкого разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, чрезмерную концентрацию властных полномочий на союзном уровне, считая это достаточным основанием для отказа Советскому Союзу в праве называться федерацией. Действительно, в случае концентрации большого объема полномочий у высших органов федерации проявляется определенная тенденция к унитаризации государственного устройства. Однако в этом нет ничего ошибочного или противоестественного для федеративного строительства. «Федерация, – писал по этому поводу И. А. Ильин, – не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает) <...> Это есть процесс <...> не центробежный, а центростремительный <...> процесс политического срастания»⁴. Поэтому «явление всякого жизнеспособного федерализма содержит в себе унитарную идею, то есть идею единства

¹ См.: Грачев Н. И. Современный федерализм и проблемы суверенитета. С. 42–43.

² Королева-Конопляная Г. В поисках средства соединения разделенного ... С. 114.

³ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (7 октября 1977 год). Гл. 8, 9 // Хрестоматия по отечественной истории государства и права. 1917–1991 гг. / под ред. О. И. Чистякова. М.: Зерцало, 1997. С. 292–294.

⁴ Ильин И. А. Наши задачи. Т. 2. Кн. 1. С. 206–207.

и целостности государства»¹. Федерализм не стоит смешивать с децентрализацией, автономией и самоуправлением, что достаточно аргументированно было показано А. Ященко и Н. Алексеевым².

Жизнеспособный федерализм – это всегда интеграция усилий при ведении общих дел и централизация целого ряда политически значимых функций: практически полностью всех внешних, а также целого ряда внутренних, удовлетворить которые возможно лишь на общегосударственном уровне. Поэтому в процессе эволюции конфедерации в федерацию на самом деле происходит не децентрализация, а наоборот, централизация политической власти за счет передачи полномочий суверенного характера от государств-членов к союзной власти, на что очень точно обратил внимание еще А. де Токвиль³.

Еще в начале XX столетия, исследуя «иберо-американский» федерализм, А. Ященко показал, что федерации в Латинской Америке возникают «не только из соединения дотоле независимых государств, но и путем федерирования прежнего унитарного государства». В таких государствах «федеративный характер конституции» в основном «сводится лишь к децентрализации и автономии»⁴. Советские государствоведы на этом примере и на основе изучения особенностей устройства Союза ССР и РСФСР выделили две модели федеративных государств, где классификационным признаком служит характер политико-правовых связей (отношений) между федеральной властью и субъектами федерации: *федерации, образованные на основе союза* (союзные государства) и *федерации, созданные на основе автономии*. На этом основании происходит деление федераций на *договорные* и *конституционные*. Обе эти классификации тесно связаны между собой. В обеих – классификационным признаком выступает порядок образования федерации, ее происхождение, от чего во многом зависят распределение суверенных прав

¹ Карапетян Л. М. Федерализм и права народов: курс лекций. М.: ПРИОР, 1999. С. 13.

² См.: Ященко А. С. Теория федерализма. С. 338–348; Алексеев Н. Н. Советский федерализм // Политология XX века: хрестоматия. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1994. С. 88–89.

³ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. С. 104.

⁴ Ященко А. Теория федерализма ... С. 530, 532.

и правовое положение (статус) федеральной власти и субъектов федеративного государства. Хотя РСФСР даже формально не вписывалась в категорию конституционных федераций, основанных на автономии, так как подавляющая часть ее земного пространства состояла из административно-территориальных единиц, а автономия по большей части была административной.

В советской науке конституционного права получила дальнейшее развитие концепция суверенных прав как важнейшей составной части юридического ядра компетенции и суверенитета любого государства. Отличительным признаком федерации стало считаться осуществление суверенных правомочий на двух уровнях государственной власти – федеральном уровне и уровне субъектов федерации.

Однако все *теоретические концепции суверенитета в советской правовой науке были чрезмерно идеологически ангажированы и потому носили во многом догматически-схоластический характер, не отражая реальную, по существу и фактам, имперскую политико-правовую природу Советского Союза*. Понятно, что в соответствии с постулатами марксистско-ленинской идеологии союзные республики, входящие в СССР, могли конституционно именоваться суверенными, так как определение их статуса было сугубо внутренним делом Союза ССР. Однако характер взаимоотношений Советской империи с соцстранами как государствами первого внешнего круга своей периферии мог расцениваться добросовестными исследователями как с точки зрения их реальной практики, так и чисто теоретически, только с позиций ограниченного государственного суверенитета стран, входящих в мировую систему социализма. Тогда как в советском официозе речь шла не об ограничении их суверенитета, а об интернациональном долге, братской помощи друзьям по социалистическому лагерю, о классовой солидарности, а в отношении стран второго круга внешней периферии, т. е. государств социалистической ориентации, – о противостоянии посягательствам империалистических хищников из мира капитализма на суверенные права стран, освободившихся от колониальной зависимости. Все это в целом хотя и соответствовало действительности, но скрывало имперскую природу суверенитета самого Советского Союза.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите форму и основные особенности государственного устройства Древнерусского государства.
2. Назовите основные признаки государственного устройства Московской Руси и определите его форму.
3. Дайте развернутую характеристику государственного устройства Российской империи.
4. Назовите автономные образования в составе Российской империи и определите, к какой форме автономии они относились.
5. В чем заключалась специфика местного самоуправления в Российской империи?
6. Выделите основные этапы формирования СССР как новой модернизированной формы российской цивилизации.
7. Определите основные особенности советского федерализма.
8. Назовите основные особенности политико-территориального устройства СССР. Определите в нем элементы федерализма, конфедерализма и унитаризма.
9. Какая форма государственного устройства фактически сложилась в Советском Союзе, по вашему мнению? Укажите ее основные признаки.
10. Назовите основные особенности организации верховной власти в СССР.
11. Какая форма государственного устройства была фактически присуща РСФСР?
12. Назовите основные концепции государственного суверенитета в СССР и раскройте их содержание.
13. В чем проявляется оригинальность концепции «спящего», потенциального суверенитета союзных республик СССР?
14. Какова сущность концепции полного суверенитета союзных республик и его органичного сочетания и единства с полным суверенитетом СССР? Как соотносятся понятия «суверенитет» и «компетенция» в рамках данной концепции?

ГЛАВА VII. СТАНОВЛЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ НОВОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ (1990–1999 гг.)¹

§ 1. Федерализация территориального устройства и преобразование системы государственной власти в России (1990–1993 гг.)

Несмотря на то, что Россия никогда не функционировала в режиме реальной федерации, а также на то, что именно национал-сепаратистские движения в союзных республиках оказались катализатором распада СССР, федеративное устройство стало рассматриваться российским руководством в начале 1990-х гг. как единственно возможная форма организации государственного пространства в обновленной «демократической» России. Демократия по непонятным причинам стала ассоциироваться с федерализмом и с одновременным переносом опыта создания СССР на Россию. Б. Н. Ельцин, будучи первоначально Председателем Верховного Совета РСФСР в составе СССР, начал свое восхождение к президентской власти в 1990 г. с обещаний «дать самостоятельность всем автономиям», закрепив за ними такую долю этой самостоятельности, которую они смогут «переварить»². Обращенная им к автономиям фраза «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить!» послужила политическим основанием начала дезинтеграционных процессов как в СССР, так и в России³.

Крайне деструктивную роль как в процессе распада СССР, так и в формировании центробежных тенденций внутри России

¹ В основу главы положен текст соответствующих параграфов учебного пособия: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 376–409.

² Ельцин Б. Н. У русского человека все-таки есть Родина. Из стенограммы встречи Б. Н. Ельцина с трудящимися г. Альметьевска. ТАССР. 6 августа 1990 г. // Независимая газета. 1991. 27 марта.

³ См.: Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М.: Рос. полит. энцикл., 2006. С. 77; Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета. М.: Норма, 2006. С. 129.

сыграла Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.¹: в ней, как и в Конституции 1918 г., не была четко обозначена федеративная структура страны; из ее содержания не было ясно, какие территориальные образования следует считать субъектами Федерации и каков их статус. Декларация лишь ограничивалась подтверждением необходимости значительного расширения прав автономий, краев и областей. Процесс распада СССР стал органично сочетаться с децентрализацией управления, созданием свободных экономических зон в целом ряде регионов России и суверенизацией автономий. В июле–ноябре 1990 г. почти всеми автономными республиками были приняты декларации о государственном суверенитете (так называемый «парад суверенитетов») ². В конце 1990 – начале 1991 г. все автономные области (за исключением Еврейской) провозгласили себя республиками. Прекращение существования СССР в декабре 1991 г. привело к тому, что, распространившись на республики, тенденция к суверенизации охватила края, области и автономные округа. На сессиях Чукотского и Ямало-Ненецкого окружных Советов были приняты решения о преобразовании автономных округов в Чукотскую и Ямало-Ненецкую суверенные республики. Начавшаяся тотальная федерализация тут же стала перерастать в конфедерализацию. Не успев побыть федерацией, Россия грозила превратиться в аморфное конфедеративное образование, над которым повис дамоклов меч дезинтеграции и распада ³.

Наряду с процессами федерализации и суверенизации (а по существу, тенденции к конфедерализации) политико-территориального устройства России происходили кардинальные изменения и в территориальной организации власти и управления страны.

¹ См.: Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² См.: Декларации о суверенитете союзных и автономных республик. М.: Республика, 1990.

³ См.: Конохова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт. С. 226–229; Печенев В. А. «Смутное время» в новейшей истории России (1985–2003): Исторические свидетельства и размышления участника событий. М.: Норма, 2004. С. 265.

Б. Н. Ельциным в начале 1991 г. был инициирован референдум о введении поста Президента РСФСР. Он прошел 17 марта того же года, одновременно с референдумом о сохранении СССР. В мае в Конституции РСФСР прописали его статус как высшего должностного лица и главы исполнительной власти республики. 12 июня 1991 г. прошли выборы Президента, на которых победил Б. Н. Ельцин. Однако в этот же день, несмотря на возражения российского руководства (в лице Верховного Совета – постоянно действующего высшего законодательного, распорядительного и контрольного органа государственной власти РСФСР), состоялись выборы Президента Татарской АССР М. Шаймиева, причем на безальтернативной основе. Одновременно с ними, но уже с разрешения Верховного Совета РСФСР были избраны мэры Москвы и Ленинграда, которые тогда еще не имели статуса субъектов Российской Федерации. Осенью 1991 г., уже после провала августовского путча ГКЧП, неудачно попытавшегося реанимировать СССР, посты президентов учредили у себя Адыгея, Башкирия, Бурятия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия, Тува, Чувашия и Якутия.

Таким образом, остановить самостоятельность республик в вопросах организации собственной системы власти и управления было невозможно, тем более, что они двигались по пути, проложенному высшими органами власти РСФСР. Так, в бывших автономных республиках, как и в России (а несколько ранее как и в СССР), появились единоличные главы исполнительной власти. И согласно известному правилу российскому Центру пришлось возглавить процесс «президентализации» республик¹. 11 октября 1991 г. Верховный Совет России принял постановление «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР»². В нем постфактум признавалось введение президентских должностей в бывших автономных республиках, но также и закреплялось, что «глава исполнительной власти (президент) республики» входит «в единую систему исполнительной власти РСФСР». Потом опять делалась уступка респуб-

¹ См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института. М.: Праксис, 2010. С. 38.

² См.: О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1741-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1328.

ликанским властям: признавалось самостоятельное установление ими компетенции для своих президентов, хотя при этом на них возлагалась обязанность возглавлять правительство республик и обязательное избрание на прямых выборах, проводимых с согласия Президиума Верховного Совета России, но по процедуре, установленной республиканскими законами. Все это отражало половинчатую, компромиссную позицию российского руководства и показывало его неспособность контролировать ситуацию в бывших национальных автономиях.

В действующую Конституцию РСФСР 1 ноября 1991 г. были внесены изменения, в главу 15-1, включившую в себя практически все нормы из вышеназванного постановления. Президент России получил лишь дополнительное право приостанавливать действие актов республиканских президентов, «если они противоречат Конституции и законам РСФСР» (ст. 121-8). Так, на федеральном (общероссийском) уровне учредили, а по сути, явочным порядком узаконили, институт глав (президентов) субъектов Российской Федерации. Других субъектов, кроме республик, де-юре у России в то время еще не имелось.

Параллельно с изменениями в системе исполнительной власти республик происходила постепенная реорганизация исполнительно-распорядительных органов административно-территориальных единиц России (краев, областей, автономных округов). Еще в мае 1991 г. была изменена редакция гл. 18 Конституции РСФСР. Согласно изменениям в краях, областях, автономных областях и автономных округах вместо исполкомов Советов в качестве органов исполнительно-распорядительного характера должны были быть созданы обособленные от Советов, хотя и подотчетные им, администрации. Порядок формирования администраций и их компетенцию предполагалось установить специальным законом. Очевидно, что эта реформа задумывалась как очередной этап демонтажа советской системы. Однако до августовской попытки (19–21 августа 1991 г.) государственного переворота, когда группа партийных и государственных деятелей образовали Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) и попытались реанимировать разрушающийся Советский Союз, новые исполнительные органы в регионах России не были созданы. Их создание началось в день победы «контрпереворота», устроенного Ельциным и его сторонниками-

«демократами», 21 августа 1991 г. В этот день Верховный Совет России принял постановление¹, в соответствии с которым Президент России получал право впредь до принятия необходимых законов отстранять председателей региональных Советов в случае неисполнения ими законов РСФСР и исполнения решений неконституционных органов. Одновременно с этим постановлением вводилась должность главы администрации края, области, автономной области, автономного округа. Главы администраций (единоличные органы) становились правопреемниками коллегиальных исполкомов региональных Советов. Правом назначения и освобождения от должности глав краевых, областных и окружных администраций наделялся Президент России, но лишь до принятия специального закона о системе территориального управления страной.

На основании и в развитие постановления от 21 августа 1991 г. Президент Ельцин уже на следующий день издал собственный указ, в котором был достаточно детально прописан статус глав региональных администраций². В нем закреплялось, что главы администраций назначаются Президентом по согласованию с соответствующим Советом, подотчетны им обоим, но могут быть отстранены от должности только Президентом как по представлению Совета, так и по его собственной инициативе. Глава администрации наделялся полномочиями самостоятельно формировать администрацию, определять ее структуру, производить назначения на все руководящие должности в региональных исполнительных органах (все эти полномочия принадлежали ранее Советам). Главе администрации предоставлялось право опротестовывать решения Совета. Тем самым этот указ стал серьезным шагом по направлению к введению принципа разделения властей на региональном уровне и одновременно установлению формально-юридического приоритета исполнительной

¹ См.: О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законной деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР: постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

² См.: О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР: указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

власти над представительной. Он также положил начало строительству новой вертикали исполнительной власти, замкнутой на Президента страны.

30 сентября 1991 г. новым указом Президент включил в единую систему исполнительной власти Президента и Совет Министров РСФСР, глав исполнительной власти и Советы Министров республик в составе РСФСР, глав администраций и другие органы исполнительной власти всех автономных и административно-территориальных образований, а также иных должностных лиц исполнительно-распорядительных органов¹.

Назначение глав региональных администраций Президентом России рассматривалось как временная мера. Верховный совет РСФСР запланировал провести их выборы уже 8 декабря 1991 г., приняв соответствующий закон². Но это не устраивало Б. Ельцина и его команду младореформаторов. Они вполне обоснованно боялись потерять контроль над ситуацией в регионах в условиях предстоящей радикальной экономической реформы. И поэтому Президент добился от V внеочередного Съезда народных депутатов введения 13-месячного моратория на проведение выборов всех уровней³, кроме уже назначенных выборов президентов республик, а следовательно, дополнительного закрепления за собой прав назначать на должность и отрешать от нее всех остальных глав региональной исполнительной власти.

Однако по истечении срока моратория повсеместных выборов глав администраций так и не произошло. К этому времени (к началу 1993 г.) отношения между президентскими структурами и депутатским корпусом оказались почти полностью испорчены. В Верховном

¹ См.: О частичном изменении Указа Президента РСФСР от 22 августа № 75: указ Президента РСФСР от 30 августа 1991 г. № 134 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 40. Ст. 1292.

² См.: О выборах глав администраций: закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1733-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

³ См.: Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

Совете жесткой критике подвергалась экономическая реформа, непрофессионально проводимая группой молодых либеральных экономистов во главе с Е. Гайдаром. Депутаты стремились все более ослабить президентскую власть, поставить под свой контроль Правительство и другие федеральные органы исполнительной власти. Президент все более присваивал себе правотворческие полномочия, расширяя свое указное нормотворчество. С обеих сторон регулярно обсуждались то сценарии роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета, то досрочного отрешения от должности Президента. Несмотря на это, и Президент, и Съезд народных депутатов с Верховным Советом оказались единодушны в вопросе о несвоевременности выборов глав исполнительной власти регионов, так как понимали, что повсеместные региональные выборы могут окончательно дестабилизировать обстановку в стране. Поэтому VII Съезд народных депутатов РФ 10 декабря 1992 г. принял постановление, которым объявил «нецелесообразным» проведение повсеместных выборов глав региональных администраций на период до новых выборов в Советы, т. е. до 1995 г. Вместе с тем в постановлении указывалось, что, если региональный Совет выразил недоверие главе администрации, его полномочия прекратились досрочно или назначение на должность главы исполнительной власти региона было приведено с нарушением президентских указов от 22 августа и 25 ноября 1991 г., Советы вправе назначить выборы главы администрации, которые должны быть проведены согласно Закону «О выборах глав администраций» от 24 октября 1991 г.¹ В соответствии с этим выборы глав администраций и президентов республик прошли весной и осенью—зимой 1993 г. в целом ряде регионов: Красноярском крае, Амурской, Брянской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Смоленской и Челябинской областях, Калмыкии, Башкортостане и Чувашии.

Еще 8 декабря 1991 г. в результате беловежских соглашений между руководителями РСФСР, Украины и Белоруссии прекратил

¹ См.: О главах администраций: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 10 декабря 1992 г. № 4064-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 51. Ст. 3010.

свое существование в качестве государства, субъекта международного права и геополитической реальности СССР. В результате распада СССР появилось 15 новых суверенных государств. И среди них Россия, которая 25 декабря 1991 г. сменила название на Российскую Федерацию – Россию¹. Еще в декабре 1990 г. из союзной Конституции была изъята формулировка о руководящей и направляющей роли КПСС в политической системе². В ноябре 1991 г. деятельность Коммунистической партии была прекращена, все ее структуры ликвидированы, а имущество конфисковано³. Разгром КПСС сопровождался изгнанием с постов председателей Советов и исполкомов (в это время к образованию администраций еще только начали приступать) сторонников ГКЧП, как реальных, так и мнимых. В первую очередь под снятие со своих должностей попадали бывшие первые секретари партийных комитетов, в результате чего руководство представительными и исполнительными органами сменилось тогда в десятках регионов⁴ на протяжении буквально 3–4 месяцев. Советская система публичной власти оказалась полностью разрушенной. На ее месте не могло возникнуть сразу какой-то более или менее работающей системы государственного управления.

Тем не менее к марту 1992 г. главы администраций были назначены практически во всех административных регионах. По отношению к ним в политико-правовой лексикон стало возвращаться наименование «губернатор». К этому же времени были избраны почти все президенты в республиках. Но при этом корпус первых лиц исполнительной власти в регионах (в первую очередь это касается глав краев, областей и округов), назначенных президентом, в целом

¹ См.: Об изменении названия государства Российская Федеративная Социалистическая Республика: закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 2. Ст. 62.

² См.: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления: закон СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

³ См.: О деятельности КПСС и КП РСФСР: указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 169 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1537.

⁴ См.: См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации ... С. 42.

производил удручающее впечатление. Несколько толковых, волевых и порядочных руководителей терялись в массе совершенно негодных, не имеющих никакого управленческого опыта, а часто откровенно непорядочных ельцинских назначенцев, вышедших из оппозиционных «демократических» активистов, политических авантюристов, а иногда и криминальных элементов. Они, в свою очередь, расставляли глав администраций районов и городов. Россию захлестнула волна некомпетентности¹.

Именно поэтому установление правовых основ властной вертикали в системе исполнительно-распорядительных органов нового государства не смогло перенаправить процессы федерализации и суверенизации (конфедерализации) регионов России в сторону укрепления российской государственности.

Не остановило эти процессы и подписание 31 марта 1992 г. так называемого Федеративного договора, посредством которого центральная власть и составные территориальные части России попытались совместно, на основе договоренности разделить государственно-властные функции и полномочия и определить принципы взаимодействия по реализации совместной компетенции². Федеративный договор включал в себя три отдельных договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и соответственно: 1) органами власти *суверенных* республик в ее составе; 2) органами власти краев, областей и городов федерального значения; 3) органами власти автономной области и автономных округов. По решению VI Съезда народных депутатов в декабре 1992 г. Федеративный договор стал составной частью действовавшей тогда Конституции России³.

Ученые и политики по-разному оценивали и продолжают оценивать роль и значение этого договора. Не подлежит сомнению, что он приостановил на какое-то время процессы дезинтеграции и распада России, несколько стабилизировал ситуацию, хотя и не устранил тенденции конфедерализации, сепаратизма, этнонационального

¹ См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации ... С. 50–51.

² См.: Федеративный договор: документы, комментарий. М.: Республика, 1992.

³ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации (в ред. от 10 декабря 1992 г.). М.: Республика, 1993.

эгоизма. Разумеется, *Федеративный договор не конституировал российское государство заново и не воссоздавал его*. Оно существовало и до подписания этого договора¹. Тем не менее *с вступлением его в законную силу начался новый этап в развитии российской государственности*². *Федеративный договор имел в своем содержании элементы учредительного характера*. Именно с его подписанием Россия из унитарного государства стала преобразовываться в федеративное. Юридически субъектами Федерации стали все типы ее территориальных составных частей верхнего уровня – республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа. Так, *именно на основе Федеративного договора сложилась современная типология субъектов Российской Федерации*. Юридически изменился статус всех территориальных подразделений первого уровня. *Края, области, города Москва и Санкт-Петербург, бывшие автономные области, ставшие республиками, и автономные округа* получили статус субъектов Федерации, т. е. формально-юридически *перешли из разряда административных единиц в разряд государственно-территориальных образований*. *Этим договором был легализован суверенный статус республик в составе России*.

Не все «субъекты» Российской Федерации согласились с положениями Федеративного договора. Не подписали договор Татарстан и Чечено-Ингушская Республика. Татарстан на основе референдума, который был проведен вопреки запрету Конституционного Суда России³, объявил себя суверенным государством и субъектом международного права, равным в отношениях с Россией. Чечено-Ингушетия, которая вскоре разделилась на две республики – Чеченскую

¹ См.: Ильинский И., Крылов Б., Михалева Н. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. № 1. С. 33.

² См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 229.

³ См.: О проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 апреля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе республики Татарстан»: постановление Конституционного суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.

и Ингушскую¹, практически вышла из-под контроля федеральных властей. Особые условия применительно к Федеративному договору оговорила Республика Башкортостан. Таким образом, с подписанием Федеративного договора и его инкорпорацией в действующую в то время Конституцию РФ в России начало формироваться федеративное устройство, но это не обеспечило установление в стране стабильности и порядка, а наоборот, постепенно вело к утрате ею государственного суверенитета, дезинтеграции и распаду.

Неравноправие субъектов Федерации, установленное Федеративным договором, провоцировало остальные территориальные образования на борьбу за уравнивание в правах с республиками. Тенденция к республиканизации российского правового пространства, возникшая еще до подписания Федеративного договора, стала реальностью. В 1992–1993 гг. на территории страны начинают возникать новые «государства». Свердловский областной Совет провозгласил Уральскую Республику и принял ее конституцию. С инициативой о преобразовании области в республику обратилась в Верховный Совет Российской Федерации Вологодская область. Председатель Красноярского Совета предложил образовать Енисейскую Республику. Большой казачий круг Дона утвердил акт о преобразовании Ростовской области в государственно-территориальный субъект «Область Войска Донского». Были провозглашены Кубанская, Сибирская, Дальневосточная республики и государство Сахалин. Между федеральными органами и субъектами Федерации развернулась «бюджетно-финансовая война», приняло массовый характер игнорирование субъектами Федерации отдельных положений общероссийского законодательства². К сентябрю 1993 г. в государственно-правовых отношениях между федеральным центром и составными частями Федерации возник еще один кризис, который новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., попыталась решить путем углубления процесса федерализации государственного устройства.

¹ См.: Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации: закон РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 24. Ст. 1307.

² См.: Экономический механизм федеративных отношений / под ред. С. Д. Валентя. М.: ИЭ РАН, 2005. С. 19–20.

§ 2. Новая конституционная модель формы Российского государства и ее развитие в 90-е гг. XX в.

Конституция РФ 1993 г. отразила реальное соотношение сил, которые пришли к власти в России в начале 90-х гг. XX в., в том числе между столичными и региональными элитами. Именно это соотношение обусловило целый ряд правовых противоречий и эклектических черт, содержащихся в тексте нового Основного Закона страны.

В то время в отечественной конституционной доктрине на базе огульного отрицания советского опыта господствующее положение получил «либеральный позитивизм, исходящий из предположения, что с помощью Конституции можно произвольно устанавливать и менять государственный строй и природу российской государственности»¹. Поэтому в процессе работы над новой Конституцией ее текст подвергался все большей либерализации и юридикации. Окончательный вариант Конституции, вынесенный на референдум, представлял собой малую «энциклопедию конституционной мысли»², вобравшую в себя все «лучшее» из опыта либерально-правовой государственности. Это, однако, очевидным образом контрастировало с пренебрежительным отношением к отечественным политико-правовым традициям, социально-политическому и социально-культурному контекстам, в которых происходило принятие новой Конституции. Победившие в октябре 1993 г. реформаторы не озадачивались вопросом, насколько новая Конституция должна соответствовать природе российского общества и государства. Однако они не сумели до конца преодолеть сложившиеся традиции российской государственности, так как социально-политическая обстановка в стране определялась жесткой борьбой, которая шла между различными общественными силами по поводу базовых принципов конституционного строя, и в отношении которых консенсус так и не был достигнут.

¹ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. С. 424.

² Пастухов В. Б. Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. М.: ОТИ, 2012. С. 434.

Главным противоречием принятой в декабре 1993 г. Конституции стало то, что она в фиксации своих основных принципов опирается на заимствованные либерально-демократические ценности, закрепленные в конституционном законодательстве развитых капиталистических стран¹, включая принцип разделения властей. Однако в организации государственной власти и управления разработчиками текста российской Конституции использовались идеи позитивного этатизма² и авторитаризма («демократического вождизма»)³. За основу новой формы правления в России была взята криптомонархическая модель Пятой Республики во Франции, с еще более широкими функциями и полномочиями Президента России, которые подняли его над другими высшими органами, олицетворяющими законодательную, исполнительную и судебную власть, и поставили его вне системы разделения властей. В интерпретации Конституции РФ⁴ принцип разделения властей напоминает гегелевскую трактовку этой концепции, где все ветви власти объединяются суверенными прерогативами государя, обладающего правом последнего волевого решения⁵, а также план государственных преобразований М. М. Сперанского в эпоху царствования Александра I, который краеугольным камнем своего проекта положил теорию разделения властей, но возвел их все к державной власти государя-императора и объединил в его персоне⁶. Статус Президента России значительно напоминает правовое положение государя-императора по Основным Законам Российской Империи от 23 апреля 1906 г.⁷,

¹ См.: Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2005. С. 203; Прякина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. С. 69.

² См.: Марченко М. Н. Источники права. С. 198–200.

³ См.: Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 1997. С. 590–591; Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 376–377.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации. Гл. 4–7. М.: Проспект, 2018.

⁵ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 311.

⁶ См.: Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб.: Наука, 2002. С. 399–411.

⁷ См.: Высочайшие утвержденные основные государственные законы 1906 г., 23 апреля // Хрестоматия по истории отечественного государства и права (10 век – 1917 год) / сост. В. А. Томсинов. М.: Изд-во «Зерцало», 2000. С. 311–320.

в соответствии с которыми ее форму правления можно определить как дуалистическую монархию. В этом смысле Конституция РФ 1993 г. восстанавливает историческую преемственность государственно-правовой традиции, которая в иных формах была продолжена в советский период фактической концентрацией суверенных функций и полномочий в руках лидера правящей Коммунистической партии.

Конституция РФ таким образом закрепила организацию верховной власти в стране, что если рассматривать форму правления в Российском государстве по сугубо формальным критериям, то ее следует определить как почти классическую полупрезидентскую республику. Но если оценивать порядок формирования и характер взаимоотношений высших органов государства из тех правовых возможностей, которые предоставлены и самой Конституцией (прежде всего ст. 80, где закреплены функции Президента), а затем и текущим законодательством главе государства, то существующая форма правления неслучайно идентифицируется некоторыми специалистами как суперпрезидентская, или криптомонархическая. Тем самым, несмотря радикальный либерализм основополагающих принципов, Конституция РФ 1993 г. в организации верховной власти, по существу, воспроизвела российский архетип сильной единоличной власти главы государства, к компетенции которого относится принятие всех ключевых политических и кадровых решений, позволяющих Президенту в необходимых случаях мобилизовать весь государственный ресурс¹.

Таким образом, новая российская Конституция возводилась на сложно переплетенных между собой элементах зарубежного опыта и прежних отечественных государственных и правовых укладов и на их фундаменте². В этом смысле она достаточно эклектична, что хорошо видно по содержанию ее положений, закрепляющих федеративное устройство, организацию государственной власти в территориальном разрезе и государственный суверенитет.

¹ См.: Грачев Н. И. Базовые ценности российской цивилизации как основа российской Конституции // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 4 (5). С. 46.

² См.: Пастухов В. Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект // Государство и право. 1993. № 2. С. 89.

Кроме того, в тексте новой российской Конституции был закреплён принцип единства системы государственной власти (ч. 2 ст. 5), а ч. 2 ст. 77 и ч. 4 ст. 78 обеспечили гарантии его реализации со стороны Президента. Однако этот принцип был зафиксирован не как самостоятельная основа конституционного строя России, а как составная часть более общей по отношению к нему идеи – принципа федерализма (ст. 5).

В закреплении федеративного устройства Российского государства новая российская Конституция оказалась так же противоречива и эклектична, как и во многих других своих положениях. Пытаясь направить территориальное развитие России в сторону классического федерализма, как это представляется западными теоретиками, ее авторы так и не смогли полностью избавиться от советского наследия в государственно-территориальном устройстве страны, что свидетельствует о его определенной адекватности российским условиям.

Согласно тексту Конституции Российская Федерация состоит из государственно-территориальных образований – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Федерации (ч. 1 ст. 5). Они равноправны между собой в принципе (ч. 1 ст. 5) и в во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). В то же время одни из этих субъектов – республики – формально-юридически позиционируются как государства, что прямо указано в ч. 2 ст. 5. Это положение фактически обесценивало указанные выше формулировки о равноправии всех субъектов Федерации и их якобы симметричном статусе. Республики как национальные государства получили значимые признаки государственности, которыми не могли обладать другие субъекты: главами их исполнительной власти становились президенты; наименование других высших органов соответствовали названиям, принятым в государствах, а не в автономиях или административно-территориальных единицах; в качестве основных законов республики получали конституции, а не уставы, как остальные субъекты Федерации; республики получали право устанавливать свои собственные государственные языки, которые употребляются в государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления наряду с общегосударственным языком России (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ);

республики в соответствии с федеральным законодательством получали право устанавливать собственное гражданство¹. Формально во всем остальном Конституция предполагает организацию территориального пространства страны как симметричной федерации, предполагает уравнивание статусов других субъектов Федерации с республиками, но выдержать этот подход до конца все равно не получается. Можно, конечно, толковать государственный статус республик как декларацию, но при определенных условиях такие декларации легко вызывают вполне определенные правовые последствия, что и показали ближайшие после принятия Конституции события.

По существу, в федеративном устройстве России конституционные новеллы предложили «формулу компромисса», сочетающую, с одной стороны, меры по укреплению единства и целостности государства, а с другой – дальнейшую децентрализацию управления и выравнивание статуса всех субъектов Российской Федерации². Первая, унитарная, составляющая этой формулы заключалась в закреплении единства и неделимости государственного суверенитета России и отмене наименования республик «суверенными» путем исключения этого определения из текста Конституции; в более последовательном утверждении принципов верховенства федеральных Конституции и законов над законодательством субъектов Федерации; в ужесточении режима единого регулирования международных и внешнеэкономических связей, а также общегосударственных стандартов; в установлении централизованного характера судебной системы. Вторая, федералистская, состояла в том, что остальные территориальные образования, так же как и республики, по всем формально-юридическим признакам становились полноценными субъектами Российской Федерации. Они наделялись правами: принятия уставов в качестве собственных основных законов; самостоятельной организации системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России; участия

¹ См.: О гражданстве Российской Федерации: закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 243 (Ст. 2).

² См.: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 242.

в изменении Конституции РФ посредством ратификации законодательными органами поправок к ней; решения других вопросов федерального значения посредством направления своих представителей в верхнюю палату Федерального Собрания – нового Парламента России, причем на равных основаниях с республиками. Их компетенция определялась в новой Конституции без проведения каких-либо различий по отношению к республикам.

Важным шагом на пути стабилизации обстановки в стране, создания правовых основ укрепления нарождающейся, новой российской государственности стало закрепление в тексте Конституции *унитарной концепции государственного суверенитета в Российской Федерации*.

Российская Федерация рассматривается в тексте Конституции как некая органическая целостность, неразрывное единство многонационального народа, территории, на которой он проживает, и верховной власти, которая олицетворяется властью федеральной. Конституция России исходит из признания единства и неделимости государственного суверенитета, его полной принадлежности Российской Федерации в целом. Государственный суверенитет Российской Федерации рассматривается в Конституции как единство и верховенство федеральной власти внутри страны и ее независимость и самостоятельность в международных отношениях.

Единство государственной власти следует понимать как наличие единой неделимой верховной (высшей) воли государства, а также единого источника происхождения такой воли, результатом чего должна стать полная согласованность, корреспондированность действий всех органов государственной власти как по горизонтали, так и по вертикали. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ первичным «носителем суверенитета и единственным источником власти в России выступает ее многонациональный народ». Он обладает учредительной властью, так как все полномочия на осуществление властных функций государственные органы и должностные лица приобретают прямо (на основе выборов) или косвенно (посредством организационной деятельности уже избранных органов) в результате свободно выраженной воли народа. Таким образом, народ выступает первичным носителем высшей воли в государстве. Так как государственная власть учреждается народом и обязана действовать в его интересах (см. Преамбулу, ст. 2, 7, ч. 1 ст. 9 Кон-

ституции), верховенство общих интересов всего народа при решении государственных дел можно рассматривать как естественный закон.

Это, в свою очередь, предполагает, что выступать от имени всего народа и быть практическим реализатором его интересов может лишь общая для всего российского народа верховная власть. Поэтому такая власть не может иметь «ни равной себе, ни высшей над собой правовой власти <...> но сама господствует над всем и над всякой другой правовой властью»¹. Исходя из этого Конституция РФ закрепляет верховенство федеральной власти по отношению к государственной власти субъектов Российской Федерации. Общим юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является верховенство ее Конституции и федеральных законов на всей территории страны (ч. 2 ст. 4). При этом они имеют прямое действие на территории Российской Федерации, а федеральные органы обязаны осуществлять контроль за соблюдением законодательства, которое должно соответствовать Конституции России и не противоречить ей (ст. 71, 76).

Конкретным юридическим выражением верховенства федеральной власти является исключительная компетенция Российской Федерации, зафиксированная в ст. 71 Конституции России. Данная статья содержит полный набор суверенных прав, которые осуществляются исключительно федеральными органами. Использование этих суверенных прав, юридическая возможность их реализации создает предпосылку для нормативного оформления и установления первичного самостоятельного и независимого правового порядка, позволяет реализовать наиболее важные, главнейшие функции, обеспечивающие государственное единство и территориальную целостность всего Российского государства. Неслучайно эти идеи закреплены как самостоятельные принципы федеративного устройства России (ст. 4 и 5 Конституции РФ).

С этой точки зрения все субъекты Российской Федерации предстают в Конституции как вторичные, производные государственно-правовые порядки – не свободные, не независимые, не суверенные. Их правовой статус определяется, в первую очередь, федеральной

¹ Палиенко Н. И. Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета ... С. 439–440.

Конституцией (ч. 2. ст. 66). Россия выступает как конституционная Федерация, правовым основанием существования которой является Конституция 1993 г., признавшая, благодаря волеизъявлению народа и согласию центральной (верховой) власти, определенную политическую самостоятельность отдельных территорий. Реальным политическим основанием при формировании федеративной структуры страны являлся тот факт, что субъекты Федерации исторически всегда находились в ее составе, причем первоначально как административно-территориальные единицы, и никогда не объединялись в Федерацию.

Из этого следует, что: 1) субъекты Федерации не обладают суверенитетом; 2) они не имеют права на сепессию (односторонний выход из состава Федерации); 3) организация их государственной власти производна, вторична по отношению к верховной власти Российской Федерации; 4) суверенные права Федерации ломают права ее субъектов; 5) субъекты Федерации обладают целым рядом признаков государственности и некоторыми суверенными правами, в том числе правом участия в осуществлении федерального суверенитета, как гарантиями своего самобытного существования, политического статуса и определенной децентрализации государственного управления.

Однако такая юридически четкая и выверенная концепция государственного суверенитета не получила закрепления в тексте самой Конституции РФ 1993 г., что позволяло националистически и сепаратистски настроенным силам толковать указанные конституционные положения иначе. Кроме того, конституционная концепция государственного суверенитета входила в противоречие с этническим принципом организации республик как субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции признавались государствами. Наряду с принципом равноправия и самоопределения народов, проживающих на территории России (Преамбула и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), их суверенитет, который как бы предполагался в связи с их государственным статусом, можно было трактовать как наделение государствообразующей функцией соответствующих титульных наций и народностей республик, т. е. признание этнических начал источником суверенитета и самой Российской Федерации. В этом состояла определенная противоречивость и непоследовательность конституционных положений, создававших возможность, при ослаблении федеральной власти, иного толкования конституционных положений.

Конституционное признание республик государствами влекло за собой признание наличия в них государствообразующих наций, а таковыми могли быть только этносы, обозначенные в названии республик как титульные. Признание республик государствами и их титульных наций государствообразующими в конституционной формулировке ч. 1 ст. 3 Конституции («носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является ее *многонациональный* народ»), по сути, узаконивало возможность их претензии на собственный республиканский суверенитет. Такая несколько двусмысленная конструкция (ч. 1 ст. 3 и ч. 2 ст. 5 Конституции) была использована республиками для юридического обоснования суверенитета титульных наций и собственного государственного суверенитета, что шло в разрез с положениями ст. 4 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Признание этнического начала суверенитета республик нашло свое отражение в их конституциях. Так, Бурятия была образована «в результате реализации права бурятской нации на самоопределение» (ч. 1 ст. 60). Соответственно, Республика Бурятия провозгласила, что она «есть суверенное государство в составе Российской Федерации» (ч. 1 ст. 1), обладающее «всей полнотой государственной власти на своей территории» (ч. 1 ст. 64). Удмуртия оказалась государством, «исторически утвердившимся на основе осуществления удмуртской нацией <...> своего неотъемлемого права на самоопределение» (ч. 1 ст. 1). Башкортостан образовался «в результате реализации права башкирской нации на самоопределение» (ч. 1 ст. 69)¹.

Аналогичные формулировки содержались в конституциях республик Дагестан (ч. 1 ст. 1 и ч. 2 ст. 64) и Коми (ч. 1 ст. 62). Республики Саха (Якутия) и Тыва провозглашали себя суверенными государствами в составе Российской Федерации (ч. 1 ст. 1). Республика Татарстан «самостоятельно определяла свой государственно-правовой статус» (ст. 59), объявляла себя суверенным государством (ч. 1 ст. 1), рассматривала свой суверенитет как «неотъемлемое качественное состояние Республики» (ч. 3 ст. 1) и объявляла себя субъектом международного права (ст. 61). Суверенитет Республики Адыгея определялся Конституцией РФ, Конституцией Адыгеи и Федеративным

¹ Тексты республиканских конституций здесь цит. по: Конституции республик в составе Российской Федерации. М.: Известия, 1995. Вып. 1, 2.

договором (ч. 2 ст. 1). Она обладала всей полнотой государственной власти на своей территории (ст. 51). Республики Ингушетия, Карелия и Калмыкия были «скромнее», говоря лишь о своем обладании всей полнотой государственной власти (ч. 1 ст. 1 конституций Ингушетии и Карелии, ст. 8 Степного Уложения Калмыкии). Республика Северная Осетия также обладала на своей территории «всей полнотой государственной власти», являясь «суверенным государством, добровольно входящим в состав Российской Федерации» (ч. 1 ст. 4, ст. 61). Башкортостан объявил себя суверенным государством, обладающим «высшей властью на своей территории», самостоятельно определяющим и проводящим свою внутреннюю и внешнюю политику. Суверенитет объявлялся неотъемлемым качественным состоянием республики (ст. 1, ч. 2 ст. 69).

Конституциями большинства республик была взята на вооружение конструкция делегирования Российской Федерации суверенных полномочий, которые закреплялись за ней федеральной Конституцией. Республика Бурятия признавала за федеральной властью только те права и предметы ведения, которые она «добровольно делегировала в ведение Федерации», и оставляла за собой право «отзыва» этих полномочий «в случае недобросовестного их осуществления федеральными органами» (ч. 1 ст. 61, ст. 64, 68). Конституция Республики Северная Осетия оставляла за республикой «право самостоятельно осуществлять» переданные Федерации полномочия в случае невыполнения ею обязательств в соответствии с Конституцией РФ по отношению к республике (ч. 4 ст. 62). Республика Саха (Якутия) «часть принадлежащих ей суверенных прав добровольно и на основе Федеративного договора» передавала «на определенный срок в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации» (ст. 39). Аналогичные положения содержались в конституциях Дагестана (ч. 2 ст. 64), Кабардино-Балкарии (ст. 61-1), Карелии (ч. 1 ст. 1), Коми (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 62), Башкортостана (ст. 70) и других республик. В соответствии с этим объявлялось о высшей юридической силе республиканских конституций (ч. 3 ст. 4 Конституции Дагестана, ст. 7 Конституции Ингушетии, ч. 1 ст. 2 Степного Уложения Калмыкии, ч. 1 ст. 7 Конституции Коми, ч. 2 ст. 7 Конституции Удмуртии, ч. 1 ст. 15 Конституции Башкортостана, ч. 1 ст. 2 Конституции Адыгеи).

В вопросах соотношения федерального и республиканского законодательства конституциями многих республик предусматривалось верховенство республиканских законов над федеральными (ч. 1 ст. 65 Конституции Бурятии, ст. 7 Конституции Ингушетии, ст. 7 Конституции Удмуртии, ст. 7 Конституции Якутии, ст. II Конституции Тывы, ст. 59 Конституции Дагестана и др.). Высшие органы власти республик присвоили себе правомочие приостанавливать действие федеральных законов, если они противоречили суверенным правам республик (ч. 6 ст. 65 Конституции Дагестана, ст. 7 Конституции Ингушетии, ч. 2 ст. 56 Конституции Адыгеи, ст. 41 Конституции Якутии).

Конституции почти всех республик закрепляли принадлежность территории, земли и природных ресурсов в качестве достояния или собственности народов соответствующих республик. Они также изобиловали положениями, повлекшими присвоение республиками полномочий и предметов ведения, отнесенных Конституцией России к компетенции Федерации¹. «Прослеживалась тенденция к плавному перераспределению предметов исключительного федерального ведения в совместное ведение, а предметов совместного ведения — в исключительное ведение республик»².

Особое место в ряду конституций республик занимала Конституция Чеченской Республики 1992 г., которая официально так и не была опубликована. В ней отсутствовало упоминание о Российской Федерации и ее Конституции. Она закрепляла абсолютный суверенитет Чеченской Республики (ст. 1). В исключительном ведении Парламента Чечни находились все вопросы внутренней и внешней политики, объявление всечеченской мобилизации, объявление войны и заключение мира, формирование собственных воинских контингентов, проведение мероприятий в области обороны и государственной безопасности. Президент Чеченской Республики являлся Верховным главнокомандующим, которому подчинялись все вооруженные силы³. Чечня фактически и юридически вышла из-под контроля федеральных властей.

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 180–186.

² Там же. С. 183.

³ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 186.

Неравноправие республик и других субъектов Российской Федерации породило борьбу целого ряда краев и областей за придание им статуса республик с последующим возможным их укрупнением. Частью этой борьбы стало перераспределение компетенции в пользу их органов власти в период принятия собственных уставов и последующего регионального нормотворчества¹. Таким образом, процессы «суверенизации» в первой половине 1990-х гг. затронули не только республики, но и регионы с этнически русским населением.

После принятия Конституции 1993 г. очень важной формой правового оформления «федеративных» отношений стали двусторонние договоры и соглашения между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Правовой основой их заключения явилась ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливала, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти может осуществляться не только Конституцией, федеральными законами и Федеративным договором, но и иными двусторонними договорами подобного рода. Частями 2, 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривалась возможность взаимной передачи органами исполнительной власти обеих уровней части своих полномочий друг другу.

С момента подписания первого двустороннего договора с Татарстаном 15 февраля 1994 г.², который явно вышел за рамки Конституции РФ и создал прецедент ее нарушения³, договорное регулирование федеративных отношений получило широкое распространение в конституционной практике. Причем если первоначально субъектами таких договоров с федеральной властью выступали исключительно республики, то позднее подобные договоры стали

¹ См.: Умнова И. А. Эволюция правового статуса края, области как субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 43–51; Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 190–191.

² См.: О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. // Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 года / сост. Б. А. Страшун. М.: НОРМА, 1996.

³ См.: Сенякин И. Н. Теоретико-правовые проблемы федерализма в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2005. № 3 (44). С. 8.

заклучать и иные субъекты Федерации. В период с 1994 по 1998 г. их подписали 46 из 89 субъектов. Причем расширение круга участников договорного процесса рассматривалось в это время высшим руководством страны именно как одно из направлений укрепления российской государственности¹.

Действительно, если рассматривать значение данных договоров применительно к конкретным обстоятельствам, то можно расценивать их в качестве средств упрочения складывающегося государственного порядка², эффективных инструментов нормализации взаимоотношений федеральных и региональных властей³, гасивших возникающие противоречия между федеральным и региональным законодательством⁴. Можно согласиться, что такие договоры «явились в свое время довольно эффективным средством взаимодействия Федерации и ее субъектов»⁵. Однако в перспективе, нарушая положения федеральной Конституции, передавая исключительные полномочия Федерации органам власти ее субъектов и обесценивая тем самым ее положения, договорная практика вела к разрушению единого экономического и правового пространства, «размыванию» государственного суверенитета Российской Федерации, конфедерализации и в конечном итоге к распаду страны.

Стоит отметить, что другой характерной чертой рассматриваемого периода явилось принятие ряда федеральных законов и решений Конституционного Суда РФ, носящих по своему содержанию

¹ См.: Общими силами – к подъему России: послание Президента РФ Федеральному Собранию. 1998 г. // О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации. М., 1998. С. 59; Россия на рубеже эпох: послание Президента РФ Федеральному Собранию. 1999 г. // О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации. М.: Известия, 1999. С. 55.

² См.: Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990–1995 годы // Политические исследования. 1995. № 6. С. 104.

³ См.: Шахрай С. М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИНТЕЛТЕХ, 1997. С. 161–162.

⁴ См.: Губогло М. Н. Федерализм власти и власть федерализма // Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИНТЕЛТЕХ, 1997. С. 121.

⁵ Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. С. 287.

унифицирующий и централизующий характер применительно к политико-правовому пространству страны. Федеральные законы, регулирующие отношения в области налогообложения, природопользования, разграничения собственности, избирательной системы субъектов Федерации и в некоторых других сферах, нормативно формировали такую систему разграничения властных функций и полномочий между федеральной и региональными властями, при которой значительный объем полномочий закреплялся за федеральной властью¹. Конституционный Суд признал оправданной централизацию и единство судебной системы, установленные федеральными законами², подтвердил конституционность формируемого в федеральном законодательстве бюджетно-финансового и природоресурсного централизма³, установил несоответствие Конституции РФ некоторых положений целого ряда конституций (уставов) и законов субъектов Федерации⁴. Однако нормы и решения этих федеральных

¹ См.: Лесной кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 610; О недрах: федер. закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31 Ст. 3824; и др.

² См.: О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

³ См.: О проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 ст. 18 и ст. 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 4; О проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.

⁴ См.: О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1; О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 1; О проверке конституционности отдельных положений части первой ст. 92 Конституции Республики Башкортостан и части первой ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» и ст. 1 и 7 Закона Республики Башкортостан

актов не исполнялись либо подвергались ревизии двусторонними договорами между Федерацией и ее субъектами.

В результате конституционных нововведений 1992–1993 гг. в России впервые в ее истории была юридически оформлена федеративная модель организации государственного устройства. Однако, как явствует из конституционного процесса ее оформления, эта модель, так же как и в начале XX в., возникла вынужденно под влиянием демонтажа советской системы, распада СССР и попыток проведения либерально-демократических реформ. В этих условиях особая имперская природа прежних федеративных форм советской государственности не была принята во внимание строителями нового государства¹.

Кроме того, при переходе от государственной собственности к частной федеративный проект оказался наиболее востребованным политико-административной элитой, так как в таких обстоятельствах тот, кто обладает властью, тот владеет и собственностью. Чем большей оказывалась степень автономности региона от центральной власти, тем свободнее могли распоряжаться природными и иными ресурсами региональные бюрократия и хозяйственная элита и тем меньшей становилась их подконтрольность центральной власти².

По существу, в России с начала 90-х гг. XX столетия под лозунгами строительства реального федерализма, углубления федеративных отношений, расширения компетенции субъектов Федерации происходил совершенно иной процесс – раздел власти и собственности между центральной и региональной бюрократиями³. Политико-правовой формой этого процесса, способом его легитимации стала новая конституционная модель государственного устройства страны, в результате формальной институционализации которой бывшие автономии и административные единицы получили статус субъектов Федерации. Центральная власть оказалась вынужденной

«О выборах президента Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 4.

¹ См.: Каспэ С. И. Конструировать федерацию – *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Политические исследования. 2000. № 5. С. 57.

² См.: Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 43–44.

³ См.: Экономический механизм федеративных отношений. С. 21–26.

пойти на это, чтобы обеспечить себе в условиях реформирования общественных отношений и слабости центра политическую поддержку региональных элит, которые на деле и узурпировали правомочия субъектов Федерации в своих эгоистических клановых и групповых интересах. Федеративная форма организации российского политико-территориального пространства оказалась востребованной не обществом и народом, а новой политико-административной и хозяйственной элитой, приватизировавшей власть и собственность. Государственное строительство новой России превратилось в «непрерывный процесс торга» между Москвой и региональными структурами по поводу конечного распределения власти¹, в том числе властных полномочий суверенного характера, так как именно это могло гарантировать региональным и национальным элитам свободное распоряжение ресурсами.

Неслучайно на всем протяжении 1990-х гг. преобладающее значение среди новой «демократической» элиты федерального и регионального уровня приобрели сепаративные концепции «мягкого» суверенитета, т. е. концепции делимости суверенитета между федеральным центром и субъектами Федерации². В работах многих ученых-конституционалистов тех лет, особенно представителей субъектов Федерации, обосновывалась особая правосубъектность республик³, указывалось на суверенитет как на особый атрибутивный признак государственной власти не только на общегосударст-

¹ См.: Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990–1995. С. 95–108.

² См.: Арановский К. В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 12–22; Джунусов М., Мансуров Т. Лики Суверенитета. Суверенитет в призме социальной истории. М.: Машинир, 1994; Дмитриев Ю., Хышиктуев О. К вопросу делимости государственного суверенитета // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 3–9; Карапетян Л. М. Грани суверенитета и самоопределения народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 13–22.

³ См.: Мухаметшин Ф. Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. № 3. С. 54; Тадевосян Э. В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. № 10. С. 13; Хакимов Р. С. Проблемы асимметричности федеративных отношений (на примере взаимоотношений Республики Татарстан и Российской Федерации) // Федерализм – глобальные и российские изменения: междунар. науч.-практ. конф. Казань, 1993. С. 92.

венном, но и на региональном и даже муниципальном уровнях¹. Их позиции поддерживались зарубежными авторами, которые доказывали, что «идея государства и вытекающая из нее идея суверенитета — это <...> искусственные исторические конструкты, призванные обслуживать потребности прежних времен»². С их точки зрения принцип государственного суверенитета не отвечает требованиям современности. Более приемлемым и гибким инструментом государственного устройства должен быть признан принцип автономии в условиях федерализма³. Результатом подобных рассуждений явился вывод о неадекватности «абсолютного определения суверенитета» и предложение применения именно к России «комплексного рационального подхода» в решении данной проблемы, получившее название «республиканизации». Суть его заключалась в создании «суверенитета нового типа», который должен был обслуживать квазинезависимый статус республик в составе России, означавший зависимость республик от федеральной власти, когда дело касается получения ими субсидий и дотаций, и автономность республик, когда встает вопрос об организации власти, правах на ресурсы и т. п.⁴ Тем самым формировалось отношение к суверенитету в его классическом понимании как к некоему негативному качеству, которое подлежит непременно преодолению. «Суверенитет объявлялся распределенным между центром и территориальными единицами»⁵. И хотя Конституция РФ закрепляла унитарную концепцию суверенитета, реальными чертами российского федерализма стали: фактическое признание за республиками определенного объема суверенной власти; возможность самостоятельного определения субъектами Федерации своего статуса в обход федеральной Конституции; постоянные коллизии между федеральной и региональными властями.

¹ См.: Дмитриев Ю. А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 24–25.

² Лейкофф С. Оппозиция «суверенитет–автономии» в условиях федерализма: выбор между «или–или» и «больше–меньше» // Политические исследования. 1995. № 1. С. 179.

³ Там же. С. 178.

⁴ См.: Саква Р. Республиканизация России: суверенитет, федерализм и демократическое устройство // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 4 (29). С. 2–9.

⁵ Кольев А. Н. Нация и государство ... С. 241.

Это положение дел было результатом того факта, что сложившаяся модель федеративного устройства с практически разделенным суверенитетом была плодом не сознательного выбора, а вынужденного компромисса между президентской властью и федеральной (столичной) элитой, с одной стороны, и этно-национальными и региональными элитами – с другой, который сложился в условиях кризиса 1993 г.¹ Наиболее четко этот компромисс получил выражение в порядке формирования и статусе верхней палаты нового российского Парламента – Совета Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ состав Совета Федерации как органа регионального представительства основывается на паритетном представительстве субъектов Федерации, каждый из которых представлен в палате двумя членами – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Однако Конституция не определяла порядок выдвижения и избрания этих членов. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192 установил, что представителями субъектов Федерации в Совете Федерации являются по должности глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов соответствующего субъекта². Это был уникальный порядок, не встречающийся в других федеративных государствах.

Принцип федерализма, на первый взгляд, такой порядок ни в коей мере не нарушал. Более того, казалось бы, кто лучше руководителей органов власти субъектов Федерации может быть осведомлен о положении дел в регионах и имеет возможность представления их интересов на федеральном уровне? Однако необходимо иметь в виду, что основная задача верхней палаты заключается не только в представительстве региональных интересов, но и в нахождении оптимального баланса региональных и общегосударственных интересов и целей. С этой точки зрения депутат верхней палаты, избранный населением субъекта Федерации и работающий в ней на постоянной основе, более самостоятелен в своих решениях. Если же верхняя палата состоит из первых лиц руководства регионов, основное

¹ См.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М.: Изд. дом ГУВШЭ, 2002. С. 303.

² См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации: федер. закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4869.

место работы которых – в субъектах, то, приезжая в столицу на непродолжительное время, они не в состоянии абстрагироваться от нужд региона. Это лежит на них психологическим грузом, предопределяет их поведение, влияет на голосование в палате и на выполнение других функций члена Совета Федерации. Часто они выступают просто лоббистами, «толкачами» по делам и нуждам своего региона. Кроме того, вхождение глав исполнительных органов субъектов Федерации в состав верхней палаты Парламента рассматривалось многими как нарушение принципа разделения властей¹.

Совет Федерации Федерального Собрания с точки зрения своего статуса является полноценной верхней палатой высшего представительного и законодательного органа. Его функции, полномочия, а следовательно, и значение в системе высших федеральных органов достаточно велики. Он обладает правом законодательной инициативы, одобряет законы, принятые нижней палатой – Государственной Думой, являясь неперенным участником законодательного процесса (ст. 105–107 Конституции РФ), в том числе и по вопросам изменения действующей Конституции (ст. 134, 136). Его несогласие с федеральным законом может быть преодолено Государственной Думой только квалифицированным большинством голосов, не менее чем 2/3 от ее общего состава (ч. 5 ст. 105). Кроме того, Совет Федерации обладает целым рядом собственных правомочий по решению вопросов суверенного, общегосударственного характера и значения, к которым относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса об использовании вооруженных сил страны за рубежом; назначение выборов Президента и отстранение его от должности в порядке импичмента; назначение на должность судей высших судебных органов (Конституционного Суда и Верховного Суда), назначение и освобождение от должности Генерального прокурора (ст. 102).

Поэтому Совет Федерации не может быть органом, работающим исключительно на региональные интересы. Его основная задача –

¹ См.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание – Парламент России. М.: Рос. юрид. издат. дом, 1999. С. 62–65; Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 501–502.

выявление общегосударственных интересов сквозь призму региональных потребностей, их умелое примирение и сочетание. Однако логика либерально-демократических реформ первой половины 1990-х гг. привела к консолидации и институционализации элитных групп в регионах на основе особых эгоистических клановых и местнических интересов этнических и региональных меньшинств. В субъектах Федерации произошло переплетение региональной власти с олигархическими группировками, сращивание бизнеса и бюрократии, власти и собственности в руках доминирующих властных групп, члены которых связаны корпоративными, патерналистскими, патронажными, клиентскими и родственными узами¹. При этом руководители федеральных органов на территории субъектов Федерации, в том числе и правоохранительных, оказались связаны своими интересами с региональной бюрократией и «вросли» в региональные элиты. Региональные интересы стали господствовать над общегосударственными, а государство оказалось по своей реальной политико-правовой организации ближе к феодальной монархии, чем к демократической федеративной республике². Региональные элиты «оттянули» от федерального центра и сконцентрировали в своих руках значительный политический капитал³. Произошла регионализация политического пространства России⁴. «Государство плавно перемещалось в провинцию»⁵. И существенную роль сыграл в этом процессе Совет Федерации Федерального Собрания, состоящий из региональных лидеров.

В любом федеративном государстве верхняя палата, сформированная из высших руководителей регионов и наделенная значительными конституционными полномочиями, была бы сильным ускорителем центробежных тенденций. В условиях нашей страны, где гражданское общество и политические партии очень слабы,

¹ См.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 330–340.

² См.: Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 45.

³ См.: Каспэ С. И. Конструировать федерацию. С. 58.

⁴ См.: Шестов Н. И. Выбор дискурса исследования регионального политического процесса // Регион как субъект политики и общественных отношений: сб. науч. тр. М.: ИИОН РАН, 2000. С. 116.

⁵ Магомедов А. К. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России. М.: Изд-во РУДН, 2000. С. 9.

а власть бюрократии сильна и обширна, автоматическое сенаторство региональных руководителей в ситуации перехода к рыночной экономике и конвертации власти в собственность способствовало феодализации политической жизни. Неслучайно Совет Федерации активно противодействовал принятию важнейших законов об общих принципах организации государственной власти в регионах и о порядке разграничения полномочий между федеральной властью и субъектами Федерации. Несколько абсурдным становился порядок, когда судей высших судебных инстанций и Генерального прокурора, призванных блюсти федеральный закон и единство правового пространства, назначало заседающее в сенате региональное начальство. Но, пожалуй, главным негативным следствием существующего порядка формирования Совета Федерации стало превращение его членов в «касту неприкасаемых», обладающих двойным «иммунитетом», защищенных неприкосновенностью со стороны правоохранительных и иных органов власти как выборных лиц на региональном уровне, так и членов верхней палаты российского парламента.

Рост могущества региональных правящих групп достиг своего апогея в 1998–1999 гг., когда Совет Федерации отказал Президенту Б. Ельцину в смещении с поста Генерального прокурора Ю. Скуратова и активно обсуждал вопрос о досрочном отрешении его от должности. Чтобы смягчить «сенаторов», Б. Ельцин был вынужден вновь заговорить о расширении полномочий субъектов Федерации¹.

По существу, Совет Федерации превратился в политическую корпорацию региональных элит в федеральной политике², навязывающую свою волю федеральному центру. В системе высших федеральных органов он стал играть контрпродуктивную, дезинтегрирующую роль. Федеративное устройство «благодаря» этому эволюционировало в сторону национального сепаратизма, все большей политической децентрализации регионов, а фактически – в направлении конфедерализации страны.

¹ См.: Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства: Очерки национальной политической теории. М.: Рос. полит. энцикл., 2006. С. 96–97.

² См.: Чечевешников А. Как нам реорганизовать Совет Федерации // Век. 2000. № 50.

Все это входило в противоречие с конституционной концепцией государственного суверенитета и ставило под вопрос наличие верховной власти в Российском государстве. Получилось так, что федерализация государственного устройства России и ее закрепление в Конституции страны «оказались формально прописанной <...> возможностью государственного кризиса»¹. Как и предсказывал С. Лейкофф, «федерализм <...> стал альтернативой государственному суверенитету»², который уже имел очень слабое отношение к последним, окончательным решениям, способным обеспечить закрепленный Основным Законом государственно-правовой порядок. Строительство новой модели государственного устройства продолжало происходить в борьбе между конфедеративными, федеративными и унитаристскими тенденциями. В большинстве регионов и муниципалитетов, освободившихся от опеки со стороны вышестоящей власти, сложились достаточно жесткие авторитарные или, во всяком случае, не демократические режимы³. Не удалось решить проблемы взаимодействия между автономными уровнями региональной и местной власти. Таким образом, инсталляция скроенных по западным образцам моделей федерализма и местного самоуправления привела к падению эффективности государственного управления, конфликтам между различными институтами власти, распространению коррупции и, как следствие, пассивности населения в реализации своих демократических прав на региональном и местном уровнях⁴.

Весной–летом 1999 г., когда перед выборами в Государственную Думу наметился альянс группы влиятельных региональных лидеров в рамках движения «Отечество – Вся Россия», могло показаться, что разложение центральной власти уже необратимо⁵. Становилось ясно, что если не произойдет радикальных сдвигов в системе госу-

¹ Кольев А. Н. Нация и государство ... С. 283.

² Лейкофф С. Оппозиция «суверенитет – автономия». С. 180.

³ См.: Кузьмин А. С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В. Д. Региональные политические режимы: опыт типологизации // Политические исследования. 2002. № 3. С. 142–155; Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 329–341.

⁴ См.: Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность: реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Политические исследования. 2005. № 3. С. 93–95.

⁵ Там же. С. 46.

дарственного устройства и в механизме территориального управления, то уже в ближайшие годы Россия может перестать существовать как единое политическое целое¹. Попытка построить новую государственность на федеративных началах все явственнее вела к дезинтеграции страны, утрате ею государственного суверенитета, потере самостоятельности и независимости.

Анализ преобразования России из фактически унитарного государства в федеративное, проходившего на протяжении всех 1990-х гг., показывает, что в ней так и не смогло утвердиться жизнеспособное федеративное устройство, не сформировались подлинно федеративные структуры. В практике государственного строительства наблюдались лишь отдельные проявления принципов федерализма, в основном в сфере нормотворчества. Классическое федеративное устройство оказалось чуждым российскому национальному правопорядку. Федерация не прошла проверку временем. И все события в нашей стране после 1991 г. говорят скорее против, чем за Федерацию. При отсутствии прочных скреп, придающих государственной системе устойчивость, федеративное устройство оказалось ширмой, прикрывающей латентный процесс распада государства и утраты им государственного суверенитета.

§ 3. Политизация публичной власти в субъектах Российской Федерации и десоверенизация российского государственного пространства (1993–1999 гг.)

Конституция РФ 1993 г., закрепив территорию, состав субъектов Федерации, исключительную компетенцию федеральных органов власти, совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов, общие принципы их взаимоотношений, ничего не сказала о порядке формирования, системе и правовом положении органов государственной власти самих субъектов. Лишь в ч. 1 ст. 77 указывалось, что система органов государственной власти субъектов Федерации уста-

¹ См.: Горохов А. Российский федерализм: кризис и возможная альтернатива // Москва. 2000. № 4. С. 128.

навливаются ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом. Тем самым самостоятельность субъектов Федерации в установлении системы своих органов власти существенно ограничивалась, в том числе и федеральным законодательством.

Однако до осени 1999 г. федеральной власти не удавалось не только эффективно воздействовать на региональные органы власти, используя федеральное законодательство, но и принимать сами законы, оказывающие такое воздействие. Состав верхней палаты российского парламента несколько раз блокировал принятие федерального закона об общих принципах организации региональных органов. Система органов власти субъектов Федерации и их отношения между собой складывались во многом спонтанно и совсем не в соответствии с принципом разделения властей.

В 1996–1997 гг. в соответствии с новой Конституцией почти во всех субъектах Российской Федерации были проведены выборы глав исполнительных органов. Представительные органы были сформированы ранее (их выборы проводились с конца 1993 г. по весну 1995 г.). В 16 регионах (в основном в республиках, Москве и Санкт-Петербурге) выборы проводились уже во второй раз. Впервые главы регионов были избраны в это время в 46 субъектах Федерации. В Дагестане и Удмуртии у кормила исполнительной власти остались коллегиальные органы. Мордовией продолжал руководить глава республики, избранный законодательным органом, а Карачаево-Черкесией – глава, назначенный в апреле 1995 г. Президентом РФ.

Таким образом, в соответствии со своим конституционным и уставным законодательством субъекты Российской Федерации по формально установленной конструкции власти в основном формировались как президентские (губернаторские) или полупрезидентские (с доминированием главы исполнительной власти) формы правления. Разделение законодательной и исполнительной власти в регионах в большей или меньшей степени соответствовало их соотношению на федеральном уровне. Однако практически во всех субъектах

имела место устойчивая тенденция к расширению полномочий исполнительной власти в ущерб представительной¹. И по-настоящему принципиальным итогом всех региональных выборов 1995–1997 гг. стало начало либо завершение формирования многочисленных региональных автократических (авторитарных) режимов, начало выстраивания или достройка внутрирегиональных вертикалей власти, на вершине которых находились главы исполнительной власти регионов, контролирующих или претендующих на контроль над парламентами, местными властями, партийными отделениями, бизнес-структурами и, как следствие, уничтожение или уничтожение альтернативных, конкурирующих центров власти и сокращение пространства политической конкуренции². В целом ряде субъектов Федерации установился режим соревновательной олигархии, при котором различные элитные группировки вели друг с другом регулярную борьбу за власть, едва прикрываясь либерально-демократическими и местно-патриотическим лозунгами, но и в этих регионах, в конечном итоге, превалирующей становилась авторитарная тенденция.

Во многих республиках авторитарный тренд проявился еще в 1991–1993 гг., как раз благодаря выборности их президентов (а в Татарстане обособленная автократия Шаймиева установилась еще в советское время и благополучно пережила все постсоветские пертурбации). С середины 1990-х гг. автократии стали, если не повсеместным, то очень распространенным явлением.

Можно выделить несколько способов фактического подчинения представительных органов исполнительной власти³:

1. *Персональная уния, когда основную или хотя бы значительную часть депутатов законодательного (представительного) органа региона составляют лично зависимые от главы республики либо губернатора лица.* Это выдвиженцы главы субъекта Федерации, бывшие сотрудники исполнительных органов, его родственники, родственники близких к нему сотрудников, зависимые от него руководители предприятий, учреждений и организаций и т. д.

¹ См.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 312–317.

² См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации ... С. 108.

³ См.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 317–321.

Персональная уния в различных ее модификациях является основным источником, патернализма и клиентелизма в регионах. Тенденции к этому имеют длительные исторические традиции, включая процедуры патриархальной администрации губернаторской власти в Российской империи и номенклатурных группировок советского времени, а в национальных регионах (республиках, автономных округах) – также родовых и племенных клановых отношений. При этом для состава представительных органов субъектов Федерации того периода и до настоящего времени оказалось свойственно преобладание выходцев из старой советской номенклатуры (их семей), что обеспечивает дополнительные каналы их интеграции в систему региональной власти.

2. *Финансовые рычаги воздействия губернатора (президента республики) на материальное положение как самой представительной власти, так и ее отдельных представителей (депутатов).* Это стало возможным, потому что в механизм разделения властей на региональном уровне не было включено его основное звено – контроль представительного органа над исполнительной властью через утверждение бюджета и надзор за его исполнением. При общей неурегулированности вопросов бюджетного федерализма, отсутствии четких правовых процедур контроля над распределением финансовых ресурсов, поступающих от региональных налогов и в виде дотаций и субвенций из центра, возможности для использования данного рычага воздействия оказались очень значительными. Вопросы разработки и принятия бюджетов, распределение средств и инвестиций оказались в фактическом распоряжении высших органов исполнительной власти субъектов Федерации. В ряде регионов, испытывающих трудности с финансированием, сама возможность выплаты депутатам зарплаты стала способом воздействия на их решения. В таких условиях вряд ли можно было серьезно говорить о какой-то самостоятельности особого контрольного института – счетных палат, введенного в регионах уже после принятия Конституции РФ 1993 г., которые формировались представительными органами и основной задачей которых было наблюдение за исполнением бюджета и расходованием финансовых средств исполнительными органами.

3. *Возможность судебного давления на представительные органы, инициируемого исполнительной властью в условиях реальной зави-*

симости от нее судов. Такая зависимость носила отчасти финансовый, отчасти кадровый характер и дополнялась возможностями неформального влияния на судей через контролируемые главами регионов группы интересов – промышленников, аграриев, правоохранительных структур, политических партий. Органы судебной власти в субъектах Федерации хотя и представляли федеральный центр, но формировались путем назначения судей Президентом РФ из кандидатур, подбираемых региональным руководством. При этом радикальное изменение федерального законодательства путем заключения двусторонних договоров между федеральным центром и органами власти субъектов Федерации давало руководителям исполнительной власти некоторых из них (Башкирия, Татарстан) легальную возможность контролировать практически все правоохранительные структуры на своей территории с включением данного положения в свои законодательные акты¹. Кроме того, в условиях недостаточного финансирования судебные и прокурорские органы вопреки принципу разделения властей оказались вынуждены использовать материальную поддержку от губернаторов (президентов республик), что объективно влияло на их позицию при возбуждении и рассмотрении различного рода юридических дел (уголовных, гражданских, арбитражных, связанных с нарушениями избирательного законодательства, и др.) и принятии по ним решений. Поэтому судебная система и надзор за ее функционированием в регионах в целом оставались на протяжении всего периода 90-х гг. под контролем исполнительной власти. Это в полной мере относится и к деятельности таких вновь введенных институтов на региональном уровне, как конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и уполномоченные по правам человека, которые выступали искусственными элементами, наскоро встроенными в региональную систему власти и управления, но не обладающими никакими реальными полномочиями.

Ситуация с фактическим подчинением представительных (законодательных) органов субъектов Федерации единоличным главам региональной исполнительной власти усугублялась тем, что новая

¹ См.: Иванов В. В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. М.: Территория будущего, 2008. С. 160–202.

российская Конституция отвергла принцип организационного единства системы представительных органов, господствующий в СССР, когда Верховный Совет СССР, а затем и Верховный Совет РСФСР возглавляли всю систему представительных органов государства и могли отменить любой нормативный акт, принятый нижестоящим представительным органом. «Творцы Конституции 1993 г. приняли все для того, чтобы подобной системы не было»¹. В отношениях между представительными органами различных уровней – федерального, регионального и муниципального – перестала существовать иерархическая соподчиненность и, как следствие, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих. Это соответствовало принципам классического федеративного устройства, которое имеет сложную политико-территориальную структуру: включает в себя государства (республики) и государственно-территориальные образования; обладает двойной системой высших органов государственной власти – федеральной и региональной, между которыми проводится достаточно четкое разграничение властных функций и полномочий. И в первую очередь это относится как раз к законодательным предметам ведения и полномочиям федерального Парламента и представительных органов субъектов Федерации. Эти полномочия и предметы ведения разграничивались ст. 71, 72 и 73 Конституции России и подразделялись: а) на вопросы, которые находятся в исключительном ведении федеральных органов власти (ст. 71); б) полномочия, которые относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и осуществляются ими совместно (ст. 72); в) вопросы, находящиеся вне пределов, установленных ст. 71 и 72 Конституции, при решении которых органы власти субъектов Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют в полном объеме собственное правовое регулирование на основе принципа остаточной компетенции (ст. 73). При этом Конституцией предусматривается не административно-политический, а судебный порядок разрешения спорных вопросов о компетенции между федеральными и региональными органами

¹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание России: перспективы совершенствования организации деятельности // Вестник Московского университета. Серия. 11. Право. 2002. № 2. С. 7.

государственной власти. Споры по вопросам вторжения органов одного уровня государственной власти в компетенцию органов другого уровня разрешаются не в порядке подчиненности вышестоящими органами, а Конституционным Судом РФ по запросам соответствующих органов (ч. 3 ст. 125 Конституции РФ). Тем самым в такого рода отношениях высшие органы государственной власти Российской Федерации и высшие органы власти ее субъектов выступают как равноправные стороны, имеющие право и фактическую возможность отстаивать свои правовые позиции в порядке конституционного судопроизводства. В связи с этим основная особенность современной системы российского законодательства заключается в том, что она структурно включает в себя две составные части: а) совокупность федеральных нормативно-правовых актов, изданных в пределах исключительной компетенции Федерации и в рамках совместного ведения Федерации и ее субъектов; б) совокупность нормативно-правовых актов, изданных субъектами Федерации¹. Каждый из двух уровней государственной власти, исходя из предоставленных полномочий, осуществляет собственное правотворчество. При этом субъекты Федерации принимают свои законы, которые отражают не только самобытность конкретной территории, особенности быта и производственно-хозяйственной деятельности населения, но и определенную степень политико-административной самостоятельности субъекта.

По существу, с заключением Федеративного договора и принятием Конституции произошла децентрализация правотворческих (законодательных) полномочий. Она может нести в себе значительные позитивные начала, так как дает субъектам Федерации возможность самостоятельно регулировать многие региональные проблемы, не отвлекая центральную власть от решения общегосударственных вопросов. Однако вместе с тем такая правотворческая самостоятельность, как показывает государственно-правовая практика 90-х гг. в нашей стране, создает фактическую возможность субъектам Федерации при малейшем ослаблении федеральной власти выходить

¹ См.: Поленина С. В. Место законодательства субъектов РФ в системе законодательства России // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2003. С. 62.

за рамки предоставленных полномочий, порождает серьезные политико-правовые конфликты, разрушает единое правовое пространство государства.

В таких условиях обеспечение единства и непротиворечивость законодательного регулирования на всех уровнях государственного управления ложится, в первую очередь, на главу государства и подведомственные ему центральные органы исполнительной власти, способные обеспечить исполнение федеральных законов на региональном уровне. В обстоятельствах же, когда реальная власть перемещалась в регионы, именно региональный авторитаризм становился основной угрозой государственной целостности России.

Таким образом, следует констатировать, что независимо от декларированных конституционных принципов, установленных формально-юридически форм правления и их модификаций, в субъектах Российской Федерации установился механизм сосредоточения власти в одних руках. Авторитарные традиции отрицания парламентаризма и слияния законодательной, исполнительной и судебной власти оказались в той или иной степени свойственны всем субъектам Российской Федерации.

Однако не они сами по себе составляли основную политико-управленческую проблему. В советские времена в регионах функционировали автократии первых секретарей, в царские – губернаторов, российская политическая культура в принципе автократична. Другое дело, что и в Российской империи, и в СССР выстраивались сильные общегосударственные вертикали власти и провинциальные автократии были лишь продолжением автократии имперской и союзной. Горбачевская перестройка Советов, постсоветские либерально-демократические реформы региональной власти внесли смуту в политическую жизнь регионов, но прежний порядок обязан был так или иначе возродиться. И он возродился, благо на федеральном уровне в 1993 г. победила линия на усиление президентской власти и автократизацию политического режима в стране. Сложно представить, как сложилась бы история нашей страны последних 25 лет, если бы в 1993 г. была принята конституционная концепция Съезда народных депутатов, предусматривающая более мягкий, парламентарно-президентский вариант организации верховной власти. В победе Б. Н. Ельцина в октябре 1993 г. видится непознаваемая парадоксальная логика истории, исходная посылка которой часто

содержит в себе иной, далекий от изначальных замыслов ее авторов результат и интерпретационный смысл. Хотя Б. Н. Ельцин, взяв себе «царские» полномочия, по разным причинам не всегда пользовался ими и полноценным авторитарным лидером так и не стал.

В 1996–1997 гг. в условиях социально-экономической нестабильности, слабости федеральной власти, низкой популярности и авторитета Президента, который к тому же стал часто и подолгу болеть, недостатка реальных и действенных правовых и политических механизмов контроля и принуждения нельзя было говорить ни о какой общегосударственной вертикали системы исполнительной власти¹, впрочем как и о вертикали законодательной и судебной систем. В тех социально-политических условиях, которые сложились в России в 90-е г. XX в., принцип разделения властей как по горизонтали (на общегосударственном и региональном уровнях), так и по вертикали (в разграничении властных функций и полномочий и отношениях между различными уровнями власти и управления) оказался деструктивным. Уже к середине десятилетия система выборов, СМИ, сам общероссийский парламент, правоохранительные органы и суд, система власти в регионах и на местах оказались под контролем этнических и региональных элит, их частных корпораций, а ряде случаев и криминальных группировок, и потому выражали не государственные, общественные или региональные, а узкогрупповые, клановые интересы².

Новую вертикаль государственной власти начали выстраивать еще в 1991 г., но к концу 1990-х гг. произошел серьезный откат назад и «в сторону». Ведь региональные лидеры исполнительной власти восприняли свою выборность как освобождение от ответственности перед центральной властью³. А вовсе не как установление какой-то ответственности перед населением регионов, гражданами-избирателями и т. п. Выборный статус не просто укреплял власть главы субъекта Федерации, но и давал ему существенную автономию от Президента РФ, от федеральной власти в целом, делал его

¹ См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации ... С. 109.

² См.: Грачев Н. И. Базовые ценности российской цивилизации как основа российской Конституции. С. 46.

³ См.: Бельский К. С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1. С. 8.

«хозяином региона». Получалось, что автократии становились автономными, что влекло децентрализацию и даже фрагментацию политической системы¹. И вот это уже было проблемой, причем тяжелейшей.

В 1993 г., в сложившейся тогда чрезвычайной обстановке, Ельцин обладал формально-юридическими и фактическими полномочиями по отстранению назначенных и избранных глав исполнительной власти регионов. Но в 1996 г. об этом и речи быть не могло. Закон, закрепляющий такие полномочия за Президентом России, просто не прошел бы. Региональные лидеры в Совете Федерации и коммунисты в Государственной Думе выступили бы единым фронтом (правда, соответствующий законопроект был все же подготовлен, его даже попытались «неофициально вбросить» через проельцинских депутатов²), а вновь прибегнуть к указному праву означало с высокой долей вероятности спровоцировать очередной политический кризис. Существенно было и то, что ельцинские назначенцы избирались в середине 90-х гг. благодаря поддержке не столько Центра, сколько региональных элитных коалиций.

По завершении избирательных кампаний в субъектах Федерации нередко следовало примирение соперничающих элитарных группировок и заключение партнерских соглашений между ними либо «зачистка» проигравших. Верховная федеральная власть постепенно обнаружила, что если раньше она была востребована хотя бы в качестве арбитра в соперничестве соревнующихся олигархических кланов, то теперь региональные элиты объединялись вокруг региональных губернаторов и президентов, образуя устойчивые группы с четко осознанными интересами.

Г. А. Зюганов и верхушка КПРФ рассчитывали на «своих» глав регионов, победивших на выборах, как на верных «солдат партии». И большей частью просчитались. Оппозиционность у многих из них начала испаряться сразу после инаугураций. Никто не стал реставрировать социализм «в отдельно взятом регионе», наоборот, вчерашние коммунистические трибуны начали старательно встраиваться

¹ См.: Гельман В. Я. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе. СПб.: М-Центр, 2008. С. 6; Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации ... С. 109–110.

² См.: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории / Ю. М. Батулин, А. Л. Ильин, В. Ф. Кадацкий [и др.]. М.: Вагриус, 2001. С. 398.

в капитализм. Но и Кремль получил не «перебежчиков», которые нуждаются в помощи и защите, а довольно требовательных «партнеров по переговорам», норовящих общаться на равных.

Таким образом, стратегически Кремль проиграл. Но и оппозиция не победила. В выигрыше оказались только сами главы исполнительной власти регионов и тесно связанные с ними старые и новые региональные элиты.

В выборах 1996–1997 гг. впервые заметно проявили себя как самостоятельные политические субъекты корпорации и крупные предприниматели. Они и раньше спонсировали тех или иных кандидатов ради получения в дальнейшем преференций и услуг. Или просто оплачивая «дружбу». Но именно с середины 1990-х гг. бизнес перешел к прямому продвижению своих клиентов и союзников с целью установления контроля над региональной властью. Удивляться тут не приходится, так как сам Ельцин был во многом обязан своим переизбранием в 1996 г. банкирам-олигархам; после инаугурации ему пришлось отдавать им долги, соглашаясь на сомнительные приватизационные сделки и кадровые решения.

Таким образом, в результате проведенных «демократических» преобразований к концу 90-х гг. XX столетия Россия получила «очень рыхлое государственное устройство»¹, с тенденцией к обособлению регионов в удельные княжества, превращению страны в конфедерацию или во фрагментированную систему авторитарных режимов и компрадорских образований. Федеративная организация государственного пространства все больше начинала напоминать феодальную монархию, где провинциальные автократии, за немногими исключениями, явно тяготели к привычной для России самодержавности, а президент являлся лишь *primus inter pares* («первым среди равных») по отношению к региональным баронам².

Поэтому неслучайно президентство В. В. Путина началось с реформы федеративной системы и выстраивания новой властной вертикали во взаимоотношениях федеральной власти с органами власти субъектов Федерации.

¹ Строев Е. С. Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. 1999. № 1. С. 6.

² См.: Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 45.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие причины вызвали процессы всеобщей федерализации территориального устройства России в начале 90-х гг. XX в.?
2. Какова политико-правовая природа Федеративного договора 1992 г.?
3. Какие конституционно-правовые последствия вызвало подписание Федеративного договора?
4. В чем заключаются основные противоречия Конституции РФ 1993 г.?
5. Охарактеризуйте форму Российского государства по Конституции РФ 1993 г.
6. Определите концепцию государственного суверенитета, закрепленную Конституцией РФ 1993 г.
7. Удалось ли реализовать конституционную концепцию государственного суверенитета в государственном устройстве России в 90-е гг. XX в.?
8. В чем заключается сущность процессов «суверенизации» республик в составе Российской Федерации в 90-х гг. XX в.?
9. Каковы были последствия процесса тотальной федерализации территориального устройства России и какие угрозы для Российского государства они несли?
10. Каковы были роль и значение Совета Федерации Федерального Собрания РФ в системе высших органов государственной власти России?
11. Назовите основные особенности организации государственной власти в субъектах Российской Федерации после принятия Конституции 1993 г.
12. Каковы, на ваш взгляд, оказались объективные итоги реформы государственного устройства России в 90-е гг. XX в.?
13. Сравните основные черты государственного устройства Российской империи, Советского Союза и Российской Федерации по Конституции 1993 г. Какое из них выглядит, на ваш взгляд, наиболее оптимальным и почему?

ГЛАВА VIII. РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ И СОВРЕМЕННАЯ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (2000–2020 ГГ.)¹

§ 1. Реформа федеративного устройства и восстановление государственного суверенитета России (2000–2008 гг.)

В 2000 г. начался новый этап в развитии государственного устройства России. Реализуя свои конституционные функции по охране суверенитета и обеспечению государственной целостности страны (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) и в целях усиления координации деятельности федеральных органов, повышения эффективности и совершенствования контроля за исполнением федеральных законов и своих решений, новый Президент России В. В. Путин Указом от 13 мая 2000 г. инициировал *создание* семи **федеральных округов** (с 19 января 2010 г. на основании указа Президента РФ Д. А. Медведева их стало восемь), каждый из которых включал 12–15 субъектов Федерации – республик, краев, областей и т. д., а также учредил в них *институт* своих **полномочных представителей**, имеющих свой аппарат. *Основными задачами полномочных представителей президента в федеральных округах являются:* контроль за соблюдением и исполнением в субъектах Федерации, расположенных на территории округа, решений федеральных органов власти (законов, указов Президента, постановлений Правительства); обеспечение кадровой политики Президента; предоставление ему регулярных докладов о политическом, социально-экономическом положении и состоянии национальной безопасности в округе; обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти на его территории; организация взаимодействия федеральных

¹ В основу трех первых параграфов данной главы положены соответствующие параграфы учебного пособия: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 411–458.

органов с органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления¹.

Оценка политико-правовой природы федеральных округов и статуса полномочных представителей не находит однозначного выражения в научной литературе. Однако в юридических исследованиях превалирует точка зрения, что наличие федеральных округов не меняет федеративного устройства России, но сплачивает государство, способствуя укреплению его территориального единства. Их создание есть один из управленческих способов углубления федерализма в России и приближения федеральной власти к потребностям и интересам регионов. В соответствии с этим институт полномочных представителей Президента в федеральных округах рассматривается как стержень жесткой вертикали исполнительной власти, инструмент политики главы государства в территориальном измерении². Таким образом, суть президентского решения сводится в правовых исследованиях к совершенствованию системы государственного управления, «укреплению вертикали власти», а вовсе не к изменению государственного устройства страны³.

Хотя в результате этой реформы действительно произошло укрепление властной вертикали, представление о сугубо административном характере реформы, начатой новым Президентом в 2000 г., страдает явной недооценкой ее значимости и возможных последствий именно для политико-территориальной организации Российского государства. Это хорошо видно, если проанализировать весь комплекс

¹ См.: Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551.

² См.: Багба А. И. Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 28; Некрасов С. И. Федеральные округа – новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–19; Матушкин Г. О. Институционализация федеральных округов в современной России (общеправовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24; Сенякин И. Н. Теоретико-правовые проблемы федерализма в современной России. С. 13–14.

³ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 387; Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. М.: Юрист, 2005. С. 173.

федеральных законов, принятых Федеральным Собранием РФ в 2000-х гг. по инициативе Президента, а также его указов, общая цель которых определялась им как сохранение и необходимое укрепление государственности¹. В этом же ряду стоят решения Конституционного Суда, связанные с оценкой соответствия Конституции РФ законодательства ее субъектов и деятельности их органов власти по реализации положений Основного Закона страны.

Прежде всего речь идет о федеральных законах «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»² и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» 2000–2018 гг.³ В одном контексте с ними находится и целый ряд других федеральных нормативных актов, ограничивающих права субъектов Федерации или достаточно детально регулирующих их деятельность в налоговой и бюджетной сфере⁴. *Все эти акты были взаимосвязаны и подчинены единой задаче реформирования основ организации государственной власти в территориальном разрезе.* Фактически над прежним, чрезвычайно дробным, противоречивым и неэффективным территориально-политическим делением (89 субъектов Федерации,

¹ См.: Путин В. В. Какую Россию мы строим: выступление при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

² См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

³ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 23 мая 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

⁴ См., например: О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации о налогах и сборах: федер. закон от 29 июля 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3231; О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535.

из которых 10 являлись сложносоставными) надстраивалось новое, отвечающее принципам рациональности, политической эффективности и целесообразности. *Административность реформы была чисто внешней.* По своему содержанию она являлась серьезным шагом на пути пересмотра всего постсоветского государственного устройства и в то же время *означала ревизию конституционной модели российского федерализма*¹. Ее официально обозначенная задача, по существу, не очень и скрывала это, указывая на необходимость выстраивания единой вертикали государственной власти в стране. Но это означало, что последняя так и не была выстроена конституционным законодательством предшествующего периода.

*Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г., разделив территорию страны на федеральные округа, объединяющие по 12–15 субъектов Федерации, фактически создавал над федеративной системой организации государственного пространства унитаристскую надстройку*². Образование федеральных округов поставило под сомнение всю конституционную систему российского федерализма. На их основе *был построен промежуточный уровень центральной, общегосударственной власти* в лице полномочных представителей Президента, который никак не укладывается в рамки сугубо административных отношений контрольно-надзорного характера. Внешний административный статус полпредов был очень скоро скорректирован практикой реализации ими своих полномочий и организационным обеспечением их деятельности, что превратило их в политически значимые фигуры общероссийского масштаба. Расплывчатые формулировки президентского указа о «координации», «анализе», «взаимодействии» не выражают реального содержания функций и полномочий полпредов, которые включают руководство фактически всеми институтами власти, правоохранительными структурами и расстановкой кадров в округе. В федеральных округах были образованы подразделения Генеральной прокуратуры, ФСБ, МВД, Министерства юстиции и ряда других подразделений федеральных министерств, Федеральной налоговой и пограничной

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 373–374.

² См.: Zubov A. B. Унитаризм или федерализм. С. 32.

службы. Полпреды получили право координировать их деятельность и принимать решения по стратегически важным вопросам от имени Президента и без учета мнения региональной законодательной и исполнительной власти. К *функциям полпредов отнесены такие важные виды деятельности, как организация взаимодействия федеральных органов с органами власти субъектов Федерации, согласование кандидатур для назначения на руководящие должности в пределах федерального округа, если эти назначения производят Президент и Правительство, принятие участия в деятельности органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами и органами власти субъектов Федерации. В области контроля и надзора они обладают правом представления Президенту предложений о приостановлении действий актов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия федеральному законодательству.*

Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹ было предусмотрено создание федерального банка нормативных актов субъектов Федерации, находящегося в ведении органов юстиции, которые в рамках федеральных округов, по сути, подведомственны полпредам. Последние же в соответствии с Указом от 13 мая 2000 г. имеют особое информационное обеспечение в виде ряда правомочий: располагать всеми банками данных; получать всю полноту информации о состоянии дел в регионе; использовать все государственные системы связи; контролировать исполнение федерального бюджета и использование госимущества; принимать жалобы от населения, минуя органы региональных и местных властей; иметь беспрепятственный доступ в любые организации; направлять своих сотрудников для участия в работе региональных и муниципальных органов; проводить ревизии и проверки состояния дел в различных организациях. В аппарате полпредов большое значение получили должности федеральных инспекторов, призванных осуществлять надзор за исполнением федерального законодательства в каждом субъекте Федерации. В структуре их

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

аппарата образованы окружные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ в целях контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений Правительства РФ, реализацией федеральных программ.

Введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах ставит под вопрос конституционный механизм разделения властных функций и полномочий между федеральным и региональным уровнями, так как к компетенции полпредов относится фактически реализация основных направлений внутренней и внешней политики на территории округа. Это приводит к *постепенной передаче всех значимых рычагов власти от органов власти субъектов Федерации к полпредам и существенно ограничивает полномочия региональных органов*. «Возникает феномен делегирования полномочий от конституционных институтов региональной власти к внеконституционным институтам, а также резкого расширения прерогатив последних над первыми»¹. Роль самих этих институтов на территории округов в лице полпредов к середине 2000-х гг. оказалась «фактически тождественной роли Президента в масштабах всей страны»². Отсюда произошло сопоставление полномочных представителей с генерал-губернаторами и наместниками Российской империи³, так как они получили вполне сопоставимые функции, которые далеко выходят за рамки простой координации и надзора, включают реальные рычаги власти, дающие возможность концентрации управления всеми видами государственной деятельности на уровне федеральных округов.

В указе Президента не было четко определено, что представляют собой федеральные округа в правовом отношении. Это вызывало и продолжает вызывать вопросы об их статусе и статусе полномочных

¹ Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 354.

² Там же. С. 359.

³ См.: Данилов Ю. Надо в конце концов думать об интересах России. О введении института генерал-губернаторов // Независимая газета. 2000 (4 мая); Медушевский А. Н. От договорного федерализма к централизованному: полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий Президента // Россия в условиях трансформаций. М.: ФРИЦ, 2001. С. 31; Трифонов А. Г., Межуев Б. В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Политические исследования. 2000. № 5. С. 19–26.

представителей и порождает различные подходы к выяснению их юридической природы (от сугубо административной трактовки их статусов в рамках укрепления вертикали исполнительной власти и инструмента антикризисного управления до предложений и опасений по поводу создания на их основе новой системы субъектного состава Российской Федерации).

Федеральные округа совсем не похожи на специальные административные округа, создаваемые по территориальному принципу (военные, почтовые, образовательные и т. д.) и функционирующие на основе административного подчинения. Их статус не может быть также сопоставим со статусом субъектов Федерации. Вряд ли возможно создание на их основе нового федеративного устройства, потому что они «практически лишены хозяйственно-экономического содержания» и «функционируют без привязки к экономическим реалиям регионов»¹. В то же время нельзя сказать, что они вовсе лишены хозяйственно-управленческого значения. За полпредами Президента закрепляются такие хозяйственные функции, как разработка программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа (п. 6), контроль за использованием федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе (п. 7). На уровне округа сосредоточились все значимые государственно-властные функции: управленческие, правоохранительные, судебные, контрольные, военные и даже некоторые экономические. Если вспомнить, что основное назначение полпреда заключается в обеспечении «реализации конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа» (п. 1), то возможно *расширение их компетенции в границах округа пропорционально полномочиям самого Президента в границах всей страны, что фактически и происходит на практике*. Но это означает, что *роль полномочных представителей является, в первую очередь, политической, а статус – государственно-правовым*, хотя об этом прямо в указе Президента и не говорится.

Первоочередной политической задачей полномочных представителей стало выявление и устранение противоречий регионального законодательства федеральным Конституции и законам.

¹ Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 383.

***Другая политическая задача** полномочных представителей – восстановление контроля над территориальными структурами федеральных органов власти, прежде всего, «силовых» ведомств, которые за годы президентуры Б. Ельцина были «приручены» региональными руководителями и «вросли» в региональные элиты. Именно на это были направлены реорганизация структуры целого ряда федеральных органов, создание окружных управлений федеральных министерств и ведомств, возглавляемых заместителями их руководителей в округах. Тем самым создание института полномочных представителей выводило федеральные агентства в регионах из-под контроля региональных президентов и губернаторов.*

***Третья политическая задача** полномочных представителей заключается в создании определенного буфера, промежуточного звена между высшей федеральной властью и руководителями регионов, которые оказались лишенными прямых контактов с главой государства; их контакты стали опосредоваться полномочными представителями.*

В дальнейшем сфера деятельности полпредов расширилась, а их политический вес и значение увеличились. В соответствии с Указом Президента России от 27 декабря 2004 г. № 1603¹ кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются главе государства руководителем Администрации Президента, которому они, в свою очередь, вносятся полномочным представителем Президента в соответствующем федеральном округе. Указом Президента от 24 марта 2005 г. № 337² было предусмотрено образование советов при полномочных представителях во всех (за исключением Южного) федеральных округах. Данным указом утверждалось Положение о Совете, согласно которому этот орган является совещательным органом, «содейст-

¹ См.: О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: положение, утв. Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 (в ред. от 11 февраля 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427.

² См.: О Совете при полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 13. Ст. 1139.

вующим реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Российской Федерации». Членами совета по должности являются: руководители исполнительных органов (высшие должностные лица) субъектов Федерации, входящих в состав округа; заместитель Генерального прокурора по федеральному округу; иные лица, назначаемые руководителем Администрации Президента РФ по предложению полномочного представителя. Именно он председательствует на заседаниях совета, определяет время и место их проведения, формирует повестку дня.

В результате степень управленческого воздействия полпредов на органы власти субъектов Федерации возросла, а *возможности прямого влияния регионального руководства на федеральный центр стали совсем прозрачными*. Еще более очевидными стали роль и функциональное назначение федеральных округов с полномочными представителями как своеобразных фильтров, канализирующих и редуцирующих линии коммуникаций между верховной федеральной властью и региональными властями. *Посредством института полномочных представителей осуществляются вмешательство федеральной власти в компетенцию субъектов Федерации и жесткий контроль над реализацией ими собственных суверенных правомочий*. Субъекты Федерации формально не лишились своих суверенных прав, однако возможности самостоятельного осуществления какой-либо их части в полном объеме заблокированы, а реализация другой поставлена под строгий контроль федеральных структур окружного уровня, фактически подчиненных полномочным представителям, функционирующим вне рамок действующей «федеративной» Конституции.

Если институт полпредов рассматривать в качестве элемента антикризисного управления, как это иногда делается в литературе, то само федеративное устройство оказывается в этом случае конституционно прописанной причиной перманентного кризиса, преодоление которого требует такой же непрерывности в деятельности полномочных представителей вместе со всем их аппаратом.

В соответствии с этим федеральные округа вполне могут рассматриваться в качестве своеобразного «коридора», определенной организационно-политической «прокладки» между центром и регионами. Более того, *по целому ряду политически значимых функций*

полномочные представители со своими аппаратами становятся государственно-правовой и управленческой надстройкой над субъектами Федерации. Это способствует концентрации политической власти в федеральном центре и одновременно приводит к значительному ограничению политической и даже административной автономии субъектов Федерации.

Другим значимым шагом в направлении унитаризации государственного устройства стало реформирование Совета Федерации – верхней палаты российского Парламента. Не изменяя формально-юридически правовое положение этого органа, новый Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации»¹, который также был инициирован Президентом, радикально изменил порядок формирования и реальное место Совета Федерации в системе высших органов государственной власти. Членами Совета Федерации в качестве представителей соответствующего региона по новому закону становились не глава исполнительной власти и председатель законодательного собрания, как было ранее, а любой гражданин страны, достигший 30 лет и избранный (утвержденный) представительным органом субъекта Федерации. Члены Совета Федерации должны были теперь работать на профессиональной основе, а срок их полномочий ограничивается четырьмя годами. Они не могли быть одновременно депутатами других представительных органов и занимать иные государственные или муниципальные должности и не могли быть отозваны до окончания срока органами власти субъектов Федерации. При этом отсутствовало требование об обязательном проживании членов Совета Федерации на территории субъектов Федерации, которые они представляют. В контексте мирового опыта такая модель формирования верхней палаты также не имела аналогов и была достаточно своеобразной. Получалось, что лица, представляющие субъекты Федерации, могут быть никак не связаны с их нуждами и потребностями, иметь весьма слабое представление о ситуации в регионах и совсем не иметь

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

мотивации к осуществлению своих функций¹. В первый же год своего существования Совет Федерации, сформированный по данным принципам, превратился в кадровый отстойник, состоящий из бывших политиков, действующих бизнесменов и иных лоббистов, очень быстро «отвязавшихся» как от тех, кого они призваны были «представлять», так и от тех, кто протолкнул их туда по иным соображениям².

В то же время такой порядок формирования Совета Федерации под предлогом реализации принципа разделения властей позволил «отсечь» от участия в принятии основополагающих решений общегосударственного характера высшую региональную бюрократию. Роль руководителей субъектов Федерации в принятии федеральных законов оказалась близкой к нулю, что стало принципиальным политическим шагом к отказу федерального центра от вынужденных уступок, сделанных региональным элитам в период после конституционного кризиса 1993 г. Президенту В. В. Путину удивительно легко удалось лишить региональных лидеров сенаторского статуса, в том числе и парламентского иммунитета, а во вновь сформированной верхней палате была обеспечена такая «послушность» ее членов, что она вообще перестала быть институтом представительства и согласования региональных интересов и, соответственно, утратила самостоятельную роль и значение в системе разделения верховной власти в Российской Федерации. Модель верховной власти, сформированная в период президентуры Б. Ельцина, – Президент + выборная Государственная Дума + палата региональной бюрократии³, при постоянном повышении роли и значения последней, – ушла в прошлое вместе с неудавшейся попыткой построения классической федерации с разделенным суверенитетом.

Слом прежней структуры верховной власти в стране означал фактическую ревизию двухпалатной структуры российского Парламента. Он позволил Президенту, как выразителю общегосударственного интереса, существенным образом влиять на позицию верхней палаты по крайней мере на кадровом уровне. В качестве нового института, смягчающего потерю влияния руководителями субъектов

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 233.

² См.: Юрьев Д. Режим Путина. Постдемократия. М.: Европа, 2005. С. 190.

³ См.: Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства ... С. 115.

Федерации, был создан Государственный Совет¹, куда вошли главы исполнительной власти регионов. Однако статус этого органа с самого начала определялся как консультативный (совещательный). По существу, его наличие создало «режим президентского патронажа, усиливающий роль личной власти главы Российского государства»², в том числе и по отношению к руководителям субъектов Российской Федерации. В июле 2020 г., в соответствии с поправками, внесенными в Конституцию РФ, Государственному Совету был придан статус конституционного органа и закреплены цели его деятельности, которые несколько расширилась (п. е.5 ст. 83 Конституции РФ). Но станет ли он решающим или останется совещательным, должно быть определено в федеральном законе.

Третье направление реформирования федеративных отношений выразилось в установлении публично-правовой ответственности органов власти субъектов Федерации за нарушение Конституции РФ и федеральных законов, в создании института федерального вмешательства, а также в обратном перераспределении полномочий между Федерацией и ее субъектами в пользу первой. 29 июля 2000 г. по инициативе Президента был принят Федеральный закон № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“»³. Он определил *формы и порядок ответственности органов власти субъектов Федерации*. В качестве крайней меры за нарушение федерального законодательства предусмотрен *досрочный роспуск законодательного органа в регионе*, в процедуре которого принимают участие Президент и Государственная Дума, а *в отношении высшего должностного лица – досрочное отрешение его от должности Президентом*, в соответствии с процедурой, предусмотренной федеральным законом. Указанные меры ответственности были существенным образом дополнены и уточнены законом от 4 июля

¹ См.: О Государственном Совете Российской Федерации» (в ред. от 22 ноября 2016 г.): указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

² Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 253.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205.

2003 г.¹ Этот закон более полно и детально урегулировал все вопросы формирования, компетенции, порядка осуществления полномочий и характера взаимоотношений представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. При этом он свел к минимуму или полностью упразднил компетенцию регионов по многим предметам совместного ведения. Как отмечает И. А. Конюхова, «по характеру и детализации систематизируемых в ней материальных и процессуальных норм это уникальный статусный правовой акт, комплексно оформляющий правовое положение субъектов РФ»². Однако такая детализация и комплексность слабо корреспондирует ст. 77 (ч. 1) Конституции РФ и самому названию закона, в которых говорится о закреплении федеральными законами лишь общих принципов организации региональных властей. Это характерно не для федеративных, а высокоцентрализованных унитарных государств, где за территориальными звеньями власти может закрепляться достаточно широкая компетенция. Тем самым настоящий закон достаточно четко обнаружил тенденцию к ограничению прав субъектов Федерации и унификации правового статуса их органов.

В нем содержится множество норм, чрезмерно подробно регламентирующих элементы формирования, внутренней организации, компетенции и взаимоотношений органов власти субъектов Федерации. И в этом отношении данный закон не стал редким исключением. Жесткий унитаризм в законах и решениях федеральных органов власти по вопросам, где региональные органы были вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование, стал в последние годы характерной чертой федерального нормотворчества³.

Еще одним шагом в направлении России к унитарной модели государственного устройства стал Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ⁴. В соответствии с ним отменялись выборы

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

² Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 255.

³ См.: Сенякин И. Н. Соотношение федеральных и региональных начал в российском законодательстве: поиск оптимальных путей // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 2 (47). С. 9–12.

⁴ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федераль-

высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов Федерации. Руководителем исполнительной власти в регионе с этого момента могла стать только креатура Президента, согласованная им с региональным законодательным органом. При этом если данный орган трижды не дал своего согласия на назначение предложенной Президентом кандидатуры, то последний назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Федерации и одновременно вправе принять решение о роспуске законодательного органа.

Настоящая новелла практически полностью обесценила конституционное положение о самостоятельном формировании субъектами Федерации системы органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). По существу, если не считать формального провозглашения регионов субъектами Федерации (а республик даже – государствами), государственное устройство России продолжает обладать только одним существенно-значимым признаком федерации – правом ратификации поправок к Конституции РФ ее субъектами в лице их представительных органов. Однако, как показывает опыт некоторых зарубежных федераций, например США, ревизия конституционных положений достаточно легко может быть произведена и без формального изменения текста Основного Закона, путем ее толкования решениями Конституционного Суда.

По всем остальным важнейшим параметрам сложившаяся к настоящему времени в России система территориальной организации власти и управления гораздо более соответствует унитарному, чем федеративному государственному устройству.

В том же ряду находится и реформа избирательной системы, закрепившая переход от смешанного к сугубо пропорциональному способу формирования Государственной Думы¹ и признавшая необходимым использование пропорциональной системы при выборах

ный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹ См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 18 мая 2005 г. № 517-ФЗ. Ст. 3. Ч. 2 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

законодательных органов субъектов Федерации. Согласно ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ не менее 50 % их членов должны составлять депутаты, избранные по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов от избирательных объединений¹. А как известно, пропорциональная система закрытых партийных списков способствует централизации политических партий и снижает зависимость депутатов национальных и региональных парламентов от региональных элит².

Наконец, *четвертым по счету, но главным по значимости направлением федеративной реформы* Президента В. В. Путина стали *восстановление внутреннего государственного суверенитета России и верховенства федеральной власти, ликвидация суверенного статуса республик и устранение самой юридической возможности для субъектов Федерации претендовать на суверенитет, даже ограниченный*.

Основную роль в процессе восстановления государственного суверенитета России сыграли постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П и его определение от 27 июня 2000 г. № 92-О³. В соответствии с указанными актами Конституционным Судом было однозначно установлено:

¹ См.: О внесении дополнений и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3024.

² См.: Taaqepera R., Shugart M. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, 1989.

³ См.: О проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 10; О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 11.

1) Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;

2) суверенитет России в силу Конституции РФ исключает существование двух уровней суверенных властей, находившихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает наличия суверенитета ни у республик, ни у иных субъектов Федерации. По смыслу Преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 66 и 71 (п. б) Конституции РФ республики как субъекты Российской Федерации *не имеют статуса суверенного государства* и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, *даже при условии, что их суверенитет признается ограниченным*;

3) признание за республиками суверенитета, притом что *все другие субъекты Российской Федерации им не обладают*, нарушило бы принцип конституционного равноправия субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством;

4) положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволяющие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению *как противоречащие Конституции РФ*.

По существу, все остальные направления федеративной реформы были лишь этапами закрепления и обеспечения внутреннего суверенитета федеральной власти по отношению к субъектам Российской Федерации, мероприятиями по его восстановлению.

Таким образом, президентская концепция реформирования конституционной модели российского федерализма, проводимая на протяжении 2000–2008 гг., включала в себя: а) ликвидацию суверенного статуса республик и устранение самой юридической возможности для субъектов Федерации претендовать на суверенитет,

даже ограниченный; б) фактическое изменение политико-территориального устройства страны путем его укрупнения посредством образования федеральных округов и создания в них института полномочных представителей Президента, к которым постепенно перешли все значимые рычаги власти, осуществляемые ранее органами государственной власти субъектов Федерации; в) изменение порядка формирования верхней палаты федерального Парламента, результатом чего стало отстранение национальных и региональных элит от участия в деятельности федеральных органов и ослабление их влияния на характер принимаемых общегосударственных решений; г) наделение Президента и президентских структур власти в регионах обширными полномочиями по контролю за деятельностью представительных и исполнительных органов субъектов Федерации и привлечению их к ответственности за нарушение федерального законодательства; д) отмену выборов высших должностных лиц субъектов Федерации и установление сложного порядка их назначения с решающим участием главы государства; е) установление обязательной для всех региональных законодательных органов смешанной системы выборов, что увеличивало зависимость депутатов региональных парламентов от федерального центра.

Все указанные нововведения, создавшие новую властную вертикаль, были сделаны без формального изменения Конституции и проводились обычными федеральными законами, указами Президента и решениями Конституционного Суда. При этом принятие указанных законодательных актов инициировалось непосредственно самим Президентом и продавливалось им в палатах Федерального Собрания¹. Что касается решений Конституционного Суда, полностью исключивших признак суверенитета применительно к статусу субъектов Российской Федерации, то, по-видимому, и здесь не обошлось без определенного давления со стороны президентской администрации. Судьи Конституционного Суда не могли не учитывать централизаторские установки послания Президента 2000 г., так как известно, что до его оглашения их позиция была более мягкой, чем та, которая в итоге оказалась изложена в этих решениях.

¹ См.: Иванов В. В. Путинский федерализм (централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах). М.: Территория будущего. 2008. С. 75–78, 86–90.

В частности, не исключалась возможность признания за республиками ограниченного суверенитета¹.

Все вместе указанные нормативные акты были призваны создать новый централизованный тип государственного устройства, сохраняющий элементы федерализма, но имеющий устойчивую тенденцию к унитарной модели организации. Вне зависимости от различных оценок реформы эта тенденция носит вполне объективный характер. Усиление унитарной компоненты в территориальной организации оказалось в настоящее время совершенно необходимым условием сохранения суверенитета как неперемennого условия самого существования Российского государства. На протяжении всех 90-х гг. XX столетия в России под сенью конституционно закреплённой концепции федерализма процветал этнический и региональный сепаратизм. Федеративное устройство оказалось для страны моделью дезинтеграции и уничтожения суверенитета. К концу 1990-х гг. в ситуации разочарования в либерально-демократическом режиме в обществе достаточно четко обозначилось недовольство положением дел в регионах и на местах. Надежды большинства граждан России все больше связывались с центральной властью, которая к этому времени несколько окрепла и вполне ощутила, какую опасность таит в себе «феодальный федерализм». Сама жизнь толкнула федеральный центр на «укрепление властной вертикали» и ослабление влияния региональных элит.

Именно благодаря своей региональной политике Президент В. В. Путин получил огромную популярность и поддержку в российском обществе. «Лозунг» о необходимости покончить с «вольницей удельных князей» и «феодальных баронов», как нередко называли руководителей субъектов Федерации, уже давно стоял в повестке дня, но не мог быть реализован в 90-е гг. из-за политической слабости федерального центра. Движение в сторону унитаризации и централизации было, таким образом, предрешиено, и оно началось, как только произошло усиление центральной власти и возникла широкая социальная и политическая база для ее поддержки. В целом это движение было не только полезно, но и жизненно

¹ См.: Иванов В. В. Путинский федерализм (централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах). С. 106–109.

необходимо. Благодаря указанным выше актам был сформирован институт федерального вмешательства – очень важный в условиях федеративной государственности. Данный институт установил механизм федерального контроля за субъектами Федерации, не позволяя разрастись коллизиям и конфликтам между федеральным центром и регионами до уровня неразрешимых в правовом поле противоречий.

§ 2. Восстановление единства системы государственной власти и эволюция статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Важнейшим элементом реформы федеративных отношений стала реализация в практической организации и деятельности государственного аппарата конституционного принципа единства системы государственной власти, закрепленного ч. 3 ст. 5 Конституции РФ¹, что способствовало ее централизации и, как следствие, восстановлению государственного суверенитета внутри страны, сохранению ее территориальной и государственной целостности.

Это выразилось, во-первых, в возвращении в эту систему органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В советский период региональные представительные органы находились в единой системе Советов и их решения всегда могли быть отменены вышестоящими представительными органами. Согласно Конституции РФ 1993 г. и Федерация в целом, и ее субъекты формируют собственные и организационно независимые друг от друга законодательные органы. Федеральное Собрание РФ не может отменять законы субъектов Федерации, а органы законодательной власти субъектов могут запросить Конституционный Суд РФ о конституционности федеральных законов. Прямых субординационных связей между федеральной и региональной законодательной властью существовать не может, никаких мер ответственности к законода-

¹ См.: Грачев Н. И. Конституционный принцип единства системы государственной власти и проблемы его реализации в Российской Федерации. Волгоград: ВА МВД России, 2018. С. 227–245.

тельным органам субъектов Федерации по отношению к федеральному центру Конституция не предусмотрела, что и создало правовые возможности для регионального сепаратизма. По сути дела, законодательные органы субъектов Российской Федерации на протяжении всех 90-х гг. выпадали из единой системы государственной власти России, хотя такое единство и было закреплено ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Глава государства первоначально добился закрепления за собой права инициировать роспуск региональных парламентов в случае принятия ими Конституции (Устава), закона либо иного нормативного акта, противоречащих Конституции РФ, федеральному конституционному и (или) федеральному закону, если такое противоречие установлено судом и региональный законодательный орган в течение шести месяцев не отменил или не привел свой нормативный акт в соответствие с федеральным законодательством, чем создал препятствие для реализации конституционных и законодательных полномочий органов власти и (или) местного самоуправления, нарушил права и свободы личности, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, что опять-таки должно было быть подтверждено решением соответствующего суда. По итогам второго суда Президент был вправе издать указ о предупреждении, после чего региональному парламенту давалось еще три месяца для исполнения судебного решения. И только если по истечении этого срока, в случае неисполнения решения суда глава государства имел право внести в Государственную Думу проект закона о роспуске законодательного органа субъекта Федерации¹. Декабрьский закон 2004 г. упростил роспуск региональных законодательных собраний, ограничив возможность такого роспуска неисполнением одного судебного решения и наделив правом роспуска Президента РФ. Теперь для роспуска регионального Парламента было достаточно президентского указа². Это ставит нормотворческую деятельность представительных органов субъектов Российской Федерации под контроль главы государства, который осуществляет его с помощью своих полномочных представителей в федеральных округах с точки

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

зрения соответствия федеральному законодательству, правам и законным интересам физических и юридических лиц. И в этом качестве Президент выступает именно как полномочный глава государства, а не фактический глава власти исполнительной, поскольку с формально-юридической, конституционной точки зрения исполнительная власть, даже высшая, не может контролировать законодательную власть и тем более привлекать ее к ответственности даже на региональном уровне, так как никаких субординационных отношений между ними быть не может.

Во-вторых, главе государства удалось инициировать и провести через Федеральное Собрание решение о разграничении властных функций и полномочий между федеральным уровнем и субъектами Федерации федеральными законами, исключив тем самым из этого процесса договорную практику, противоречащую Конституции РФ.

Уже в президентском послании 2001 г. В. В. Путин сделал программное заявление о необходимости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления исключительно федеральными законами с целью минимизировать это потенциально конфликтное поле, точно определив их компетенцию¹. В результате в 2003 г. специально созданная на основании указа Президента Правительством РФ комиссия под руководством Д. Козака² разработала предложения, которые определили содержание изменений и дополнений к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Но еще ранее поправки к этому закону от 4 июля 2003 г.³ установили правило, согласно

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 3 апреля 2001 года. URL: kremlin.ru (дата обращения: 15.08.2020).

² См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046; О Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

которому федеральное регулирование по предметам совместного ведения может быть как рамочным, так и детальным, как это следует из содержания ст. 26.1–26.3 данного закона. В случае если регулирование вопроса совместного ведения осуществляется федеральным законодателем детально, то его исполнение органами власти субъектов Федерации осуществляется за счет федеральных субвенций. То есть детальное регулирование предметов совместного ведения увязывалось с финансовым обеспечением осуществления соответствующих полномочий региональных органов федеральными субвенциями. Тем самым федеральная власть сделала возможным концентрацию практически всего объема функций и полномочий по предметам совместного ведения в своих руках. Более того, она «объявила, что за свои деньги диктует свою волю, за регионами остается только „исполнение полномочий“»¹. Однако если полномочия региональными органами осуществляются за счет федерального центра, то и осуществление этих полномочий полностью контролируется федеральными органами. А это означает, что региональные исполнительные органы практически становятся нижестоящими органами соответствующих органов федеральной исполнительной власти. Так была восстановлена единая система исполнительной власти и заработала новая властная вертикаль. Поэтому централизаторский характер и значение этих поправок не подлежит сомнению.

Последующие изменения и дополнения в федеральном законодательстве еще более детализировали разграничение властных функций и полномочий в сторону их централизации². Они свели к минимуму или полностью упразднили компетенцию субъектов Федерации по многим предметам совместного ведения. Федеральное законодательство в этой сфере, инициируемое Президентом, четко обнаруживает тенденцию к ограничению прав субъектов Федерации, унификации их правового статуса и статуса региональных органов власти.

¹ Иванов В. В. Путинский федерализм ... С. 134.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 50. Ст. 4950; 2005. № 1. Ст. 25; 2006. № 1. Ст. 10; 2007. № 1. Ст. 21; 2007. № 43. Ст. 5084 и последующие изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Наконец, в-третьих, главе государства удалось целиком и полностью поставить под свой контроль глав исполнительной власти субъектов Федерации. Именно реформированием отношений между Президентом и главами регионов в первую очередь было обеспечено единство системы государственной власти в Российской Федерации в вертикальном разрезе.

Катализатором этой, так называемой второй федеративной, реформы послужил террористический акт в североосетинском городе Беслане в начале сентября 2004 г. И уже 13 сентября, выступая на расширенном заседании Правительства РФ с участием региональных глав, Президент Путин констатировал, что «единство страны – это главное условие победы над террором», что оно невозможно без единой системы государственной власти, работающей «как целостный соподчиненный единый организм», что такой системы власти в стране еще не создано». И далее сделал концептуальное заявление, которое легло в основу содержания гл. III новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...»: «...считаю, что в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России. И в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства»¹. Тем самым В. В. Путин признал, что, пока главы субъектов Федерации избираются на прямых выборах, о полноценной вертикали власти в России не может быть и речи².

Указанный Президентом порядок и был установлен федеральным законом 11 декабря 2004 г.³ Парламенты субъектов Федерации вправе отклонить предложенную Президентом кандидатуру. Но трехкратное отклонение этой кандидатуры может повлечь за собой роспуск регионального представительного органа. И поскольку Президенту

¹ Цит. по: Иванов В. В. Путинский федерализм ... С. 180–181.

² Там же. С. 181.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

данным законом разрешено трижды вносить одну и ту же кандидатуру, а также вносить ее в четвертый раз на рассмотрение уже нового состава регионального представительного органа, то совершенно очевидно, что в конечном счете он всегда сможет поставить конкретного человека главой конкретного субъекта Федерации.

Закон от 11 декабря 2004 г. также радикально расширил полномочия Президента по досрочному отрешению глав исполнительной власти регионов. Одним лишь указом главы государства без предварительных предупреждений и судов они могут быть отрешены от должности в связи с утратой доверия Президента и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (ст. 19). Указом Президента было утверждено Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность главы исполнительной власти субъектов Федерации, с участием их законодательных органов¹. Высшие должностные лица (главы исполнительной власти) субъектов Федерации должны были перестать выступать как «хозяева регионов» и самостоятельные политики, а стать частью единой системы исполнительной власти, администраторами и управленцами. Вертикаль исполнительной власти была восстановлена полностью.

Таким образом, главе государства удалось поставить под свой контроль не только исполнительные но и законодательные органы субъектов Российской Федерации. В единой системе государственной власти, восстановленной Президентом В. В. Путиным, образовалась квази-вертикаль между Президентом как главой высшей управительной власти и законодательными органами субъектов Российской Федерации. Такие отношения в науке управления принято называть диагональными. В данном случае между Президентом и законодательными органами регионов нет прямого соподчинения. Эти органы наделены собственной компетенцией, в осуществлении которой они никому не подотчетны. Однако практически по всем вопросам своей компетенции их деятельность подконтрольна Президенту и его Администрации с точки зрения соблюдения

¹ См.: О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (ч. 2.) Ст. 5427; 2005. № 27. Ст. 2728.

Конституции РФ и федерального законодательства. Тем самым «федеральное присутствие» в системе высших органов государственной власти субъектов Федерации осуществляется не только по линии исполнительной, но и законодательной ветви власти. И это «присутствие» представлено именно подразделениями президентской Администрации.

Что касается такого присутствия в системе федерального руководства органами исполнительной власти регионов, то оно осуществляется и по линии президентской, и по линии правительственной власти. Структура исполнительной власти в субъектах РФ близка к структуре федеральной власти, а сам перечень отраслевых и функциональных региональных органов во многом воспроизводит федеральную структуру, за исключением тех органов, которые осуществляют сугубо общегосударственные функции (Министерство обороны, МИД и т. п.). Вполне естественно поэтому, что деятельность в регионах тех федеральных органов, которые подведомственны Президенту, преимущественно регламентируется его указами, а также нормативными актами соответствующих министерств, служб и агентств, принятых согласно этим указам. Деятельность территориальных подразделений центральных органов, подведомственных Правительству, соответственно, регулируется федеральными законами, постановлениями Правительства и нормативными актами самих этих центральных исполнительных органов. А регулирующая деятельность региональных законодательных и высших исполнительных органов в этом отношении крайне ограничена.

В результате на территории субъектов Федерации сформировалась такая система отраслевых и функциональных органов исполнительной власти, внутри которой число федеральных институтов и численность их работников существенно превосходят региональные. Практически в каждом субъекте Федерации в лице территориальных управленческих структур собрана почти вся центральная исполнительная власть¹. Но если в 90-е гг. деятельность этих органов на региональном уровне почти никак и никем не координировалась или была поставлена под контроль глав субъектов Федерации,

¹ См.: Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 144–145.

выражающих, как правило, интересы региональной бюрократии и олигархии и часто настроенных сепаратистски, то в начале 2000-х гг. функцию координации, в соответствии с указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, взяли на себя полномочные представители Президента, последствием чего стало восстановление федерального контроля за территориальными исполнительными органами всех уровней и любой подведомственности.

Закрепление нового порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, приведшего к установлению жесткой кадровой связи между главой государства и главами регионов, вызвало возвращение функции по взаимодействию и координации всех исполнительных структур на региональном уровне главам исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 2 июня 2005 г.¹. Этим актом, кроме того, был установлен порядок согласования кандидатуры руководителей соответствующих территориальных подразделений федеральных исполнительных органов с главами субъектов Федерации. Впрочем в случае двукратного отказа в таком согласовании последнее слово остается за федеральным министром с уведомлением об этом Президента РФ или Правительства РФ. За полпредами в федеральных округах также остаются функции контроля и согласования деятельности всех государственных структур на территории округа, т. е. и контроль за работой глав исполнительных органов субъектов Федерации.

Таким образом, реформа федеративных отношений, организованная и проведенная Президентом В. В. Путиным, обеспечила восстановление властной вертикали, реставрацию принципа единства системы государственной власти во взаимоотношениях федеральных и региональных органов. Для того состояния, в котором находилось Российское государство в начале 2000-х гг., ее направление в сторону унитаризации политико-правового пространства страны и *централизации* публичной власти было выбрано верно, в чем

¹ См.: Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 2 июня 2005 г. № 773 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 27. Ст. 2730.

принципиально и проявилось *самостоятельное значение конституционного принципа единства системы государственной власти и его приоритетность по отношению к принципам федерализма и разделения властей*¹.

Знаковым в этом отношении стало постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г., которым он признал соответствующим Конституции РФ новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (главы высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации с участием Президента России², что фактически поставило этих должностных лиц в прямое подчинение главе государства и сделало законченной единую систему исполнительной власти в России.

В Российской Федерации сложилась система государственной власти с доминированием Президента и его Администрации в законотворческом процессе и в государственном управлении в целом. Все законодательные инициативы Президента в последнее десятилетие неизменно поддерживались Государственной Думой и Советом Федерации и становились законами, определившими облик «нового федерализма» и всей системы государственной власти по вертикали. Огромную роль в этом процессе сыграли также указы Президента РФ, значение которых далеко выходит за рамки подзаконного нормотворчества. В результате произошло существенное снижение политического веса и роли органов власти субъектов Федерации, вызванное прежде всего тем, что подавляющее большинство общественных отношений в рамках предметов совместного ведения стало регулироваться исключительно федеральными законами. Предметных областей, в которых субъекты Федерации могли бы осуществлять системное, а не «выборочное» и «точечное» регулирование почти не осталось. По сути, совместное ведение превратилось

¹ См.: Грачев Н. И. Конституционный принцип единства системы государственной власти и проблемы его реализации в Российской Федерации. С. 235.

² См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1.

из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где Федерация прямо определяет субъектам и их органам власти меру их должного и возможного поведения¹.

Именно доминирование Президента РФ в системе государственной власти, его функции и полномочия обеспечивают единство самой этой системы. Только реализация прямо закрепленных Конституцией РФ, а также «скрытых» и подразумеваемых ею полномочий позволила Президенту в 2000-х гг. восстановить государственный суверенитет России в федеративных отношениях, построить новую вертикаль власти путем ее централизации и до определенной степени унитаризации политико-правового пространства страны.

Однако в условиях федеративной государственности очень важна содержательная составляющая механизмов унитаризации политико-правового пространства и централизации системы государственной власти. Еще в 30-х гг. XIX в. А. де Токвиль выделил два вида централизации и, соответственно, децентрализации: правительственную (политическую) и административную (управленческую), а также определил возможности их разделения и соединения². В унитарных государствах централизация и децентрализация носят административный характер; в федеративных – политическая и административная централизация (децентрализация) могут сосуществовать, идти совместно. Однако одним из основных отличий федерации от самого децентрализованного унитарного государства заключается в том, что отношения между центральной властью и субъектами федерации носят в основном политический (государственно-правовой) характер и мероприятия по централизации политико-правового пространства осуществляются политическими и правовыми методами, не посягая на самые существенные prerogatives субъектов федерации, тогда как в унитарных государствах это делается преимущественно административно-бюрократическими средствами³. Но и в том, и в другом случае важны также мера

¹ См.: Лексин И. В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 38.

² См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. С. 83–84.

³ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. С. 198–199.

и степень предпринимаемых шагов, задаваемых целями и задачами проводимых преобразований.

Не все из указанных выше направлений федеративной реформы в России проводились бюрократическими методами и далеко не все из тех, которые были проведены такими средствами, стоит оценивать отрицательно. В целом они принесли положительный результат. Однако общая направленность «федеративной» реформы, в том числе и методы федерального вмешательства, установленные законодательством, носят сугубо административно-бюрократический характер, что может способствовать возникновению целого ряда политико-правовых и социальных конфликтов в системе федеративных отношений, в проведении региональной политики в целом, которые проявляются пока не явно, но уже начинают выходить на поверхность.

В первую очередь такая конфликтность связана с новым порядком формирования Совета Федерации как верхней палаты Парламента. Этот порядок сначала позволил «отсечь» региональную бюрократию от влияния на общегосударственную политику, но затем вновь восстановил такое влияние, правда, в ограниченных масштабах. В то же время он никак не гарантирует представительство региональных интересов на общегосударственном уровне. Сам порядок формирования этого органа носит бюрократический характер, только теперь уже на региональном уровне. Депутаты верхней палаты должны быть связаны с населением регионов, а не только с его «элитарными» представителями в органах власти субъектов Федерации. Они должны жить реальными региональными нуждами и потребностями, откуда вытекает необходимость их прямого избрания населением регионов.

Отмену выборов высших должностных лиц (глав) субъектов Российской Федерации многие политики и исследователи рассматривали как нарушение конституционного принципа федерализма. И не подлежит сомнению, что так оно и было с формальной точки зрения. Главой исполнительной власти в регионе с этого момента могла стать только креатура Президента, хотя и согласованная им с региональным законодательным органом. Но если законодательный орган субъекта Федерации не давал согласия на назначение предложенных кандидатур, то после второго отказа Президент имел право назначить временно исполняющего обязанности высшего

должностного лица субъекта Федерации, а после третьего – принять решение о роспуске законодательного органа. Поэтому далеко не случайно указанное правомочие Президента в обиходе называли «назначением глав субъектов Федерации». Закон «Об общих принципах...» (в ред. от 11 декабря 2004 г. № 159) так прописал эту схему, что у региональных парламентов, как и в случае с Государственной Думой при даче согласия на назначение главы Правительства РФ, не было никаких юридических возможностей противостоять главе государства. Президент в данном случае, как и на федеральном уровне, заведомо назначался «победителем в сугубо политическом (а совсем не в правовом) споре с региональным законодательным органом, несмотря на то, что он является одной из сторон в этом споре. Законодательный орган субъекта Федерации, так или иначе распускался, если оказывал сопротивление Президенту, хотя и не совершил никакого правонарушения¹. Даже в условиях чрезвычайного положения при создании специального федерального органа управления территорией, на которой введено такое положение, представительный орган субъекта Федерации не распускается, а лишь приостанавливает свою деятельность². Но в данном случае принцип федерализма приносился в жертву другим более высоким ценностям, отнесенным Конституцией РФ к основам конституционного строя страны – территориальной и политической целостности государства, для чего в сложившихся условиях было необходимо обеспечить единство исполнительной и всей государственной власти в стране. Для ситуации 2000-х гг. вариант организации региональной власти, предложенный Президентом РФ, оказался оптимальным.

Многими оппозиционными деятелями и представителями научного сообщества отмена выборов губернаторов и глав республик рассматривалась как нарушение конституционного принципа народовластия (ст. 3 Конституции РФ), «удушение демократии», лишение граждан, проживающих на территории субъектов Федерации,

¹ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Ин-т права и публич. политики, 2008. С. 174–175.

² См.: О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 2-ФКЗ. Ст. 25 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

их конституционного права на участие в управлении делами регионов. Действительно, в соответствии с Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159 и население субъекта Федерации, и региональный законодательный орган лишались даже маломальской возможности не только предопределять, но и даже оказывать влияние на определение кандидатуры главы исполнительной власти соответствующего субъекта. Это положение усугублялось еще как минимум двумя моментами.

Во-первых, изменением порядка формирования законодательных органов субъектов Федерации, который практически полностью был унифицирован федеральным законодательством, что, с одной стороны, формально противоречило п. 1 ст. 77 Конституции РФ, с другой – ставило под контроль федерального центра самих депутатов региональных парламентов по линии партийной дисциплины. Учитывая несовершенство российских партий, прежде всего их верхушечное происхождение, вертикальный характер организации и слабую связь с регионами, использование административного ресурса при выборах для победы правящей партии, внедрение пропорциональной системы при формировании региональных парламентов серьезно ослабляло их возможность отстаивать собственно местные интересы во взаимоотношениях с представителями центральной власти, каковыми фактически становились главы исполнительной власти субъектов Федерации. В этом состоял второй момент, связанный с резко расширившимися возможностями Президента РФ отрешать от должности глав субъектов Федерации. Мало кто выступал против такого правомочия главы государства. Многие даже считали его необходимым. Ведь электоральная практика 1992–2004 гг. показала откровенный антидемократизм региональных и муниципальных выборов. Фактически открыто использовался административный ресурс, все мало-мальски серьезные кандидаты тратили на свои избирательные кампаниикратно больше средств, чем это позволяло законодательство, и систематически нарушали правила агитации, применяя «серые» и «черные» технологии. Избирателей массово обманывали, подкупали, запугивали. Избирательные кампании оборачивались самыми настоящими вакханалиями, часто на несколько месяцев парализуя жизнь регионов. Известны были случаи, когда крупные бизнесмены, индивидуально или сбиваясь в пулы, «захватывали» на выборах власть в субъектах

Федерации для последующего использования властного ресурса в интересах своего бизнеса. Некоторые регионы (Чукотка, Таймыр, Эвенкия, Адыгея) были практически «куплены» олигархами. Поэтому речь в данном случае как будто велась о нарушении важнейшего политического права граждан на участие в управлении делами своего государственного образования как субъекта Российской Федерации путем участия в определении его высшего должностного лица.

Все это свидетельствует о господстве формального подхода к пониманию демократии в мировоззрении российских либералов, когда она отождествляется в основном с выборами. Между тем демократия не может быть ценностью сама по себе. Она является лишь способом, средством отбора в государственно правящий слой лучших представителей народа (нации), «лучших людей страны»¹. И это должны быть совсем не самые богатые, родовитые и влиятельные лица или ловкие и пронырливые демагоги и политики, а искренние патриоты, государственно мыслящие, политически опытные, умные, волевые и ответственные, организационно даровитые и образованные люди, облеченные доверием своих сограждан². Выборы в реально демократическом государстве должны привести к такой форме организации власти и управления, которую английский социолог М. Янг назвал «меритократия» (от лат. *meritus* – достойный) – буквально, власть наиболее достойных, одаренных, заслуженных, основанная на заслугах³. Если демократия и ее основная организационная форма – выборы – не могут выделить и призвать к власти и управлению делами государства действительно лучших или по крайней мере достойных этого людей, честных и умных патриотов, то необходимо использовать другие формы и способы формирования органов власти, что и было сделано по инициативе Президента России в 2004 г. И здесь принципы государственной целостности и единства государственной власти, как необходимые составляющие принципа внутреннего суверенитета государства, показали свой фактический правовой приоритет по отношению к принципу формально понимаемого народовластия.

¹ Ильин И. А. Наши задачи. Т. 2. Кн. 1. С. 155–159.

² Там же. С. 156–157.

³ См.: Керимов А. Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2008. С. 24–25.

По существу, это было подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г., принятом в связи с жалобами ряда граждан на нарушение их конституционных прав на участие в управлении делами государства положениями Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159. Как постановил Конституционный Суд, исходя из целей развития российского государства, закрепленных Преамбулой Конституции РФ, и с учетом вытекающего из Конституции требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов, «Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое правомочие как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обуславливается и характер федеративного устройства Российской Федерации...».

Указанные конституционные начала конкретизируются в других положениях Конституции РФ, регулирующих установление системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации, порядка их организации и деятельности, их формирование, а также избирательные права граждан и их право на участие в референдуме. При этом порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция РФ непосредственно не регламентирует. Провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме (ч. 3 ст 3; чч. 1 и 2 ст. 32), она в то же время не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Тем самым Конституция РФ – в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия и суверенитет, государственная целостность и федерализм (*можно добавить –*

разделение властей и единство системы государственной власти – Г. Н.) – допускает возможность различных вариантов надделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции РФ в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка надделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы¹.

Через семь с половиной лет, когда властная вертикаль, по мнению Президента РФ, была восстановлена, «федеральное присутствие» в регионах позволило сформировать достаточно жесткий нормативный каркас единого экономического, социального и правового пространства страны, а региональные органы государственной власти были поставлены под достаточно жесткий контроль федерального центра, всеобщие прямые выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации были восстановлены². Однако по-прежнему кандидаты на эту должность должны были проходить президентский «фильтр», так как в соответствии с ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40 Президент РФ имеет право по собственной инициативе провести консультации с партиями, выдвигающими кандидатов на такую должность, а также с кандидатами, выдвинутыми на нее в порядке самовыдвижения.

За главой государства были также в полном объеме сохранены полномочия по досрочному отрешению от должности высших

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1.

² См. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 5772. URL: <https://www.rq.ru> (дата обращения: 15.08.2020).

должностных лиц субъектов Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ и за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных настоящим федеральным законом (ст. 19). При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Федерации фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении него фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность (в ред. Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ).

Таким образом, на протяжении всего периода начиная с 2000 г. Россию целенаправленно перестраивали в централизованную федерацию. В своем вертикальном срезе эта делящаяся реформа является выражением фактической централизации власти и управления в формально-юридически (конституционно) децентрализованном государстве. Можно по-разному определять форму правления или форму государственного устройства России (не подлежит только сомнению, что она республика и федерация), но в любом случае – это республика и федерация с доминированием роли Президента РФ, его Администрации и Правительства РФ, как технического органа при главе государства, в законотворческом процессе и в управлении государством в целом.

Конституционные функции Президента и его полномочия оказались настолько объемны, что позволили ему обеспечить широкое «федеральное присутствие» в регионах. Под «федеральным присутствием» здесь «понимаются действия федеральных властей, которые в той или иной степени определяют и корректируют (дополняют, замещают, отменяют) действия региональных и местных

властей на территории их юрисдикции по большому числу их совместных (с федерацией), а часто и собственных полномочий»¹.

Как «федеральное присутствие» может квалифицироваться прямое подчинение Президенту РФ всех силовых министерств, агентств и служб, имеющих свои органы в регионах и на местах. Особая, иерархическая система отношений сложилась у Президента РФ с ранее назначаемыми, а теперь всенародно избираемыми главами исполнительной власти регионов, избранию которых фактически предшествует процедура оказания им «высочайшего доверия» со стороны главы государства. Институтом «федерального присутствия» Администрации Президента РФ, своего рода ее территориальными органами, выступают полномочные представители Президента в федеральных округах, обеспечивающие в их пределах реализацию конституционных полномочий главы государства. В настоящее время полномочные представительства имеют очень разветвленную структуру, напоминающую по своей внутренней организации Администрацию Президента. В состав каждого из них входят также главные федеральные инспекторы, федеральные инспекторы и их аппараты в субъектах Российской Федерации. Развернутую организационную форму «федерального присутствия» в регионах представляют собой многочисленные разнофункциональные подразделения федеральных органов исполнительной власти на местах – как в субъектах Российской Федерации, так и в муниципальных образованиях, куда они привносят мощную регламентационную составляющую. Основная часть их деятельности связана с разработкой многочисленных подзаконных актов, детально определяющих работу региональных и местных органов, и контролем за их исполнением².

Фактически в существующий период по предметам совместного ведения федеральные органы осуществляют и нормативно-правовое регулирование, и контрольно-надзорные функции, и исполнительно-распорядительную деятельность, а региональные – преимущественно последнюю³. Если же учесть, что сфера предметов собственного

¹ Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. С. 332.

² Там же. С. 333–334.

³ См.: Его же. Территориальное устройство России ... С. 37–38.

(исключительного) ведения органов власти субъектов Федерации, установленная ст. 73 и ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, вообще практически исчезла или стала «пустым множеством»¹ и федеральным законодательством могут быть регламентированы почти любые вопросы, то фактически их самостоятельность может проявляться лишь в осуществлении исполнительной власти.

§ 3. Итоги федеративной реформы и проблемы обеспечения государственного суверенитета в современной России

Годы, прошедшие с начала федеративной реформы, продемонстрировали большие успехи в достижении единства и укрепления Российского государства. Уже к концу 2002 г. было прекращено действие 38 из 46 договоров с конкретными субъектами Федерации о разграничении предметов введения и полномочий, в качестве основания для чего было указано на достижение поставленных ими целей. К настоящему времени ни один из них уже не действует. Была восстановлена конституционная законность на территории Чеченской Республики.

В 2004–2005 гг. началась ликвидация сложносоставных государственно-территориальных образований. В 2004 г. на основе проведенного референдума и Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г.² произошло объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа с переименованием их в Пермский край.

¹ Аничкин Е. С. Сфера остаточного ведения субъектов Российской Федерации: метаморфозы последних лет и их причины // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: матер. Междунар. науч. конф., 28–31 марта 2007 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2008. С. 427–428; Черепанов В. А. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на современном этапе федеративной реформы // Казанский федералист. 2006. № 1–2 (17–18). С. 71.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

1 января в 2007 г. прекратили свое существование Таймырский и Эвенкийский автономные округа, вошедшие в состав Красноярского края. 1 января 2008 г. в России появились еще два укрупненных субъекта Российской Федерации – Камчатский край, в состав которого вошел Корякский автономный округ, и обновленная Иркутская область, с которой объединился Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Агинский Бурятский автономный округ 1 марта 2008 г. объединен с Читинской областью в новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край. Автономные округа получают при этом статус специальной административно-территориальной единицы в составе краев и областей.

Реформа государственного устройства 2000–2008 гг. фактически утвердила несколько иную систему федеративных отношений в России, чем это было предусмотрено Конституцией РФ 1993 г. Она привела к состоянию, когда реально сложившаяся конструкция государственного устройства оказалась весьма отличной от закрепленной в конституционном законодательстве. Во-первых, была признана невозможность реализации такой модели федерализма, при которой все регионы обладают государственным статусом и могут претендовать на признание полного или частичного (ограниченного) суверенитета и на самостоятельную реализацию суверенных прав. Во-вторых, успехи «федеративной» реформы показали, что в основе прочного и стабильного для России государственного устройства может находиться только унитарная концепция суверенитета. Лишь она гарантирует восстановление способности управлять территориальными пространствами страны и необходимый уровень централизации и концентрации властных ресурсов в руках высших федеральных органов.

Классическая теория суверенитета в ее жесткой интерпретации оказалась востребованной Президентом В. В. Путиным в условиях угрозы распада страны и вновь доказала свою эффективность. Верховенство федеральной власти оказалось восстановлено достаточно быстро без конституционного пересмотра статуса субъектов Федерации, благодаря: ослаблению этнических и региональных элит путем изменения порядка формирования Совета Федерации; установлению правовых основ федерального вмешательства и ответственности региональных и местных властей перед высшими федеральными органами; восстановлению контроля над расположенными

в регионах подразделениями федеральных министерств и ведомств; изменению схемы бюджетного процесса в пользу федерального центра. Все вместе это обеспечивало гарантию единства и целостности Российского государства.

Идеальная юридическая конструкция абсолютных (унитарных по своей направленности) политико-правовых возможностей центральной власти, закреплённая Конституцией 1993 г., в состоянии крайней необходимости, благодаря усилиям второго российского Президента, стала реальностью, жизненным фактом. «Идеализм суверенитета», пользуясь словами Г. Гегеля, достиг «присущей ему действительности»¹.

Однако восстановление внутреннего суверенитета в Российском государстве стало входить, по мнению целого ряда ученых и политиков, в противоречие с конституционными принципами федеративного устройства и демократии. Поэтому постреформенное состояние российского федерализма характеризуется ими как «виртуальное» или «фантомное», не соответствующее юридически закреплённой, конституционной концепции федеративного устройства².

*Прежде всего критиковался новый порядок формирования Совета Федерации, который привел к тому, что он утратил свою роль представителя интересов субъектов Федерации и превратился в сугубо декоративный политический институт*³. С одной стороны, установленный законом 2000 г. порядок формирования верхней палаты российского Парламента позволил «отсечь» региональную бюрократию и олигархию от участия в принятии решений общегосударственного значения, что обеспечило на данном конкретном историческом отрезке реализацию конституционных принципов государственного суверенитета, политической целостности страны и единства системы государственной власти. С другой стороны, этот порядок «предельно отдалил» Совет Федерации от решения

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 318.

² См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 389; Добрыдин Н. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 11. С. 86–92.

³ См.: Афанасьев М. М. Невыносимая слабость государства ... 2006. С. 118; Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 233.

задач реального представительства интересов регионов в федеральном законодательном органе»¹. Девальвировалось главное назначение Совета Федерации – быть палатой регионов, обеспечивать институциональный механизм согласования общегосударственных и региональных интересов. По сути, она вообще перестала быть институтом представительства и согласования региональных интересов и, соответственно, утратила самостоятельную роль и значение в системе разделения верховной власти в Российской Федерации². Вместо полноценной верхней палаты федерального Парламента, реально реализующей свой конституционный статус и играющей свою роль в политическом процессе обеспечения региональных и общегосударственных интересов, образовался подконтрольный Администрации Президента³ «орган законодательных дебатов»⁴, не отражающий интересов субъектов Федерации⁵. При такой постановке вопроса присутствие регионов в федеральных органах власти радикально минимизировалось, а сам Совет Федерации перестал выполнять свое назначение⁶, что как раз оказалось очень опасным именно с точки зрения реализации принципов федерализма, в том числе и принципа единства системы государственной власти, так как в системе принятия общегосударственных решений голос регионов (субъектов Федерации) практически не принимался во внимание. Само присутствие верхней палаты в системе российского парламентаризма становилось излишним. Положение еще более усугублялось в связи с пропорциональным принципом формирования Государственной Думы. Поэтому дальнейшие изменения законодательства, связанные с организацией и деятельностью Совета Федерации, шли в направлении усиления его региональных основ.

¹ Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. С. 166.

² См.: Афанасьев М. Н. Невыносимая слабость государства ... С. 115.

³ См.: Краснов М. А., Шаблинский Н. Г. Российская система власти. С. 124–128; Сорин Н. Б. Роль Совета Федерации в обеспечении политической стабильности URL: <https://polit.Merhdunarodnik.rulart> (дата обращения: 30.08.2020).

⁴ Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / отв. ред. Л. В. Смирнягин. М.: Ин-т права и публич. политики, 2008. С. 395.

⁵ Там же. С. 374.

⁶ См.: Захаров А. Унитарная Федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Москов. школа полит. исследований. 2008. С. 75–76.

Определенные шаги в этом направлении были сделаны в июле 2007 г. внесением поправки в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», которая ввела минимальный срок проживания для кандидатов в депутаты верхней палаты российского Парламента на территории соответствующих субъектов Федерации не менее 10 лет после достижения ими 18-летнего возраста¹.

В Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. Президентом РФ был предложен новый порядок формирования Совета Федерации, который был введен с 1 января 2011 г. Совет Федерации стал формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти (Государственную Думу от региональной группы кандидатов по соответствующему партийному списку, законодательный орган соответствующего субъекта Федерации, депутатов органов местного самоуправления данного конкретного субъекта)². То есть члены Совета Федерации должны были прежде пройти процедуру публичного избрания, иметь опыт работы с избирателями и представлять не только органы власти субъекта Федерации, но и непосредственно его население³. Новый Федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации от 3 декабря 2012 г.⁴ внес в этот порядок изменения скорее не по существу, а по процедуре. Теперь наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется вновь сформированными органами власти субъекта Федерации на срок полномочий данного органа. Кандидатом на место депутата Совета Федерации может быть гражданин России, достигший 30-летнего возраста, обладающий безупречной репутацией

¹ См.: О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон от 21 июля 2007 г. № 189-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2009 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ (в ред. от 15 ноября 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 768.

⁴ См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50. Ч. 1V. Ст. 6952.

и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение 5 лет, предшествующих выдвижению его кандидатом. Кандидатом от законодательного органа теперь может быть только его депутат. Серьезные изменения претерпел порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Однако кандидаты на это место должны удовлетворять общим требованиям и ограничениям.

Таким образом, верховной властью было осознано, что почти полная утрата представительства региональных интересов на уровне федерального центра не только угрожает единству системы государственной власти, но и при определенных обстоятельствах может просто подорвать политическое единство государства.

На протяжении последних 25 лет в России стремительным темпом идет процесс становления «региональной политической идентичности», предполагающий адекватное соотношение и учет федеральных (общегосударственных) и региональных (местных) интересов при принятии федеральных законов. Голос субъектов Федерации должен достаточно внятно и полноценно звучать на общегосударственном уровне и гарантировать это должен Парламент РФ. Поэтому для единства действий органов государственной власти на всех ее уровнях и органов местного самоуправления – на муниципальном, необходимо участие регионов и учет региональных и муниципальных интересов, т. е. реальное региональное представительство при принятии федеральных законов и других основополагающих общегосударственных решений, основной формой которого является деятельность верхней палаты федерального Парламента. Это вытекает из самого федеративного устройства России, которое предполагает не только наличие двух уровней государственной власти – федеральной (центральной) и субфедеральной (региональной), но и привлечение субъектов Федерации к решению общегосударственных задач и, соответственно, участие федерального центра в решении вопросов регионального значения¹.

Еще 15 декабря 2011 г. В. В. Путин, бывший тогда Председателем Правительства РФ, во время прямой линии заявил, что считает

¹ См.: Иванов В. В. Путинский федерализм ... С. 9.

возможным формирование Совета Федерации через прямые выборы из кандидатов, предложенных партиями, прошедшими в региональный парламент. Он предложил пропускать их кандидатуры через «президентский фильтр», выносить на обсуждение граждан соответствующего региона и формировать верхнюю палату Федерального Собрания путем прямых региональных выборов. Позднее, однако, прошла информация, что это предложение при его проработке вызвало юридические сложности толкования положения ч. 2 ст. 95 Конституции РФ о формировании Совета Федерации из представителей законодательного и исполнительного органов субъектов Российской Федерации¹. Как будто технически невозможно проработать участие депутатов законодательных органов и высших должностных лиц (высшего исполнительного органа) субъектов Российской Федерации в отборе таких кандидатов. По-видимому, административно-политическая элита в регионах по-прежнему ставит свои интересы выше региональных и общегосударственных и, таким образом, инициативы о формировании Совета Федерации путем прямых выборов его членов пока остаются не реализованными.

Исходя из этого, в целях адекватного сочетания общегосударственных и региональных начал в деятельности верхней палаты Федерального Собрания в нее в 2014 г. были введены представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации². В изменениях, внесенных в Конституцию РФ по инициативе Президента РФ 14 марта 2020 г., количество представителей Российской Федерации было увеличено до 30, семеро из которых могут быть назначены пожизненно. Пожизненным сенатором может стать и Президент РФ, прекративший исполнение своих обязанностей (пп. «б» и «в» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Тем самым

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. С. 770.

² См.: О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

унитарная компонента в организации Совета Федерации продолжает в значительной степени увеличиваться.

Существенной критике подвергается решающее участие Президента РФ в назначении глав исполнительной власти регионов, определяемое целым рядом политиков и ученых как фактическое назначение и рассматриваемое как нарушение конституционных принципов народовластия (в частности, ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и федерализма (в частности, ч. 2 ст. 11 Конституции РФ), в соответствии с которыми государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые населением органы государственной власти. Фактическая ликвидация выборного начала при формировании высшей исполнительной власти в субъектах Федерации, по их мнению, «ведет к выхолащиванию принципа федерализма»¹.

В 2012 г. всеобщие прямые выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации были восстановлены. Однако руководители исполнительной власти субъектов Федерации по-прежнему должны проходить президентский «фильтр» и могут быть досрочно отрешены им от должности в связи с утратой доверия и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Поэтому, по сути, они продолжают оставаться прямыми назначенцами главы государства, зависимыми и лояльными к любому его решению.

Это обеспечивает территориальную и политическую целостность государства и единство государственной власти, которые в качестве конституционных принципов вряд ли можно считать меньшими ценностями, чем демократия и федерализм. Любое жизнеспособное федеративное государство непременно содержит в себе и унитарную идею, так как федерация является пусть и сложным, но единым государством. Кроме того, правовое сознание российского населения, включая служащих и должностных лиц государственного аппарата, является по преимуществу унитарным. Федерализм с его двумя самостоятельными системами государственной власти им непонятен и чужд. Поэтому выборы губернаторов и мэров массово воспринимаются как нечто неправильное и нелегитимное. Причиной такого положения является также тот факт, что их выборность,

¹ Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 364.

вопреки демократической догме, не делала губернаторов и глав республик подотчетными народу и даже, напротив, воспринимается многими из них как санкция на злоупотребление властью в личных интересах. Перевод в «назначенцы» в значительной степени «отрезвил» их и принудил многих из них работать более ответственно. Поэтому стоит согласиться с точкой зрения, что *институт глав исполнительной власти субъектов Федерации в его нынешнем виде и состоянии оптимален* как с точки зрения норм российской политической и правовой культуры, так и текущих потребностей государственного строительства в нашей стране¹.

Негативный опыт строительства классической федерации в 90-х гг. XX столетия сильно сократил число сторонников признания суверенитета субъектов Федерации. Но в связи с тенденцией унитаризации политико-правового пространства страны и укреплением федеральной власти их аргументация становится все более разносторонней, появляются и новые подходы. Теоретическая борьба по этому вопросу не прекращается. В обществе, внутри государственных структур, различных политических партий и движений, среди ученых возникают различные концепции дальнейшего совершенствования политико-территориальной организации Российского государства, от его радикальной² или постепенной³ унитаризации до сохранения федеративного устройства в России на основе укрепления субъектов Федерации и создания экономически самостоятельных и равноправных государствовподобных образований⁴. Соответственно, высказываются самые различные подходы к проблеме государственного суверенитета в России, иногда полярно противоположные,

¹ См.: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации. С. 265–267.

² См.: Вдовин А. И. Российский федерализм и русский вопрос // Русская нация и государство: сб. ст. М.: АКРИН, 2002. С. 162–164; Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 52–53; Михайлов Р. Ведущие Российские политические организации о проблеме асимметричности Российской Федерации // Асимметричность федерации: сборник / под ред. Андрея Захарова. М., 1997. С. 49–54.

³ См.: Горохов А. Российский федерализм: кризис и возможная альтернатива. С. 132–134; Кольев А. Н. Нация и государство. С. 353–354.

⁴ См.: Добрыдин Н. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт ... С. 304–315; Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 266–269; Юрьев М. Реформы территориального устройства // Главная тема. 2004. № 1. С. 22–35.

от единого и неделимого суверенитета Федерации и признания полного суверенитета республик до различных промежуточных форм: разделенный между Федерацией и ее субъектами суверенитет; ограниченный суверенитет субъектов; наличие у них суверенной государственности, наличие в статусе субъектов признаков суверенности при отсутствии у них суверенитета.

Сторонниками теории классического федерализма *подвергаются критике решения Конституционного Суда РФ, полностью исключившие признак суверенитета применительно к статусу субъектов Российской Федерации*. Указывается на то, что Федеративный договор 1992 г. подписали органы власти суверенных республик в составе Российской Федерации. И референдум по принятию новой Конституции страны в 1993 г. не мог изменить их суверенный статус без согласия их органов власти или населения. Кроме того, в Конституции 1993 г. суверенитет республик не обозначен, но и не *отрицается*. Конституция закрепляет лишь основы федеративного устройства, а не осуществляет их детальное регулирование. Отсутствие в ее тексте тех или иных институтов или отдельных норм не означает невозможность их существования или конституционный запрет на их включение в иные нормативные правовые акты¹. Поэтому тот факт, что действующая конституция не наделяет прямо субъекты Федерации суверенным статусом, отнюдь не означает, по их мнению, его фактического отсутствия. Ряд статей гл. 3 Конституции все-таки указывает на самоограничение федеральной власти по отношению к власти субъектов Федерации². Можно согласиться с позицией, что в указанных решениях Конституционного Суда РФ данные обстоятельства не были проанализированы и не были рассмотрены должным образом³. Отсюда и сомнения в категоричности выводов Конституционного Суда, и научные споры о том, стоило или нет пойти навстречу субъектам Федерации в трактовке их суверенитета как самостоятельности в вопросах

¹ См.: Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 166–168.

² См.: Дмитриев Ю. А. Отклики // Государство и право. 2000. № 9. С. 125.

³ См.: Черепанов В. А. Современный российский федерализм и мировой опыт. С. 168–169.

их внутренней жизни, как это было закреплено в большинстве конституций республик в составе России¹.

Однако правовая позиция Конституционного Суда РФ по этому вопросу наиболее полно соответствует коренным интересам всех народов России и наглядным образом демонстрирует приоритет государственных и общественных интересов по отношению к априорным логическим построениям, которыми достаточно часто оперирует юриспруденция. Это решение органа конституционного правосудия хорошо показывает, что право есть только лишь средство, инструмент обеспечения общегосударственных и общественных интересов, хотя и очень важный. Своими выводами Конституционный Суд подвел черту под существовавшими много лет в науке и публицистике представлениями о том, что Российская Федерация является неким объединением республик и иных территориальных образований и имеет договорную природу, что противоречит историческим фактам. Бывшие автономии, ставшие республиками и преобразованные в субъекты Российской Федерации, никогда не имели собственной независимой государственности и создавались или включались в состав РСФСР с начала 20-х и вплоть до 60-х гг. XX в. Поэтому утверждения о наличии в России союзной федерации были признаны тем самым несостоятельными².

В 90-х гг. XX в. «в результате демонтажа советской государственности, катастрофы, замаскированной провозглашением суверенного статуса РСФСР»³, «Россия столкнулась с системным вызовом государственному суверенитету и территориальной целостности, оказалась лицом к лицу с силами, стремящимися к геополитической перестройке мира»⁴. В этих условиях федеративное устройство страны,

¹ См.: Авакьян С. А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2. С. 20.

² См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 491.

³ Гараджа Н. От реального к абсолютному суверенитету // Суверенитет: сборник / сост. Н. Гараджа. М.: Европа, 2006. С. 227.

⁴ Путин В. В. Какую Россию мы строим: выступление при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

закрепленное Федеративным договором и Конституцией РФ 1993 г., не смогло исполнить роль конституционной объединительной силы и вошло в противоречие с основополагающей политико-правовой ценностью Российского государства – его суверенитетом. Ведущие российские политики-государственники рассматривают государственный суверенитет в современных условиях как политический синоним конкурентоспособности России в мире и считают, что она «без сомнения, должна оставаться в числе держав, которые принимают решения по вопросам организации мирового порядка»¹. Но это возможно лишь на пути унитаризации и абсолютизации внутреннего суверенитета Российского государства путем конституционной легитимации единой и единственной (одной) верховной власти в стране, вне зависимости от того, примут в ней участие в качестве составного элемента полномочные представители регионов или нет.

«Федеративная» реформа Президента В. В. Путина воспрепятствовала дальнейшему разложению российского суверенитета, что вызвало уважение к России со стороны других государств, существенным образом подняло престиж страны на международной арене и подорвало положение сторонников глобализации и различных сепаратистски настроенных элементов внутри страны. Однако эта реформа вызвала «глухое недовольство» со стороны руководства многих республик и регионов, которое стремилось проигнорировать решения федеральных органов². Корректировка республиканских конституций проходила с большим трудом. Она подверглась существенной критике многими зарубежными и отечественными публицистами, как противоречащая западным стандартам классического федерализма. Сложившаяся на настоящий момент система государственного устройства не устраивает ни зарубежных, ни отечественных либеральных политиков и ученых. Это свидетельствует о том, что федерация остается для России не данностью, а проблемой в силу невозможности однозначного решения вопроса о суверенитете в пользу общегосударственной верховной власти.

¹ Сурков В. Суверенитет – это политический синоним конкурентоспособности // Суверенитет: сборник. С. 60.

² См.: Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Городец, 2001. С. 39.

Несмотря на июньские (2000 г.) решения Конституционного Суда РФ, исключаяющие возможность использования категории «суверенитет» по отношению к правовому положению субъектов Федерации, политическая и правовая ситуация не упростилась и не стала вполне определенной. И дело не только в продолжающемся «брожении» по данному вопросу в науке, политических дискуссиях и публицистике. Указание на наличие суверенитета сохраняется в новой редакции Конституции Татарстана от 10 мая 2002 г. и Конституции Чеченской Республики, принятой на референдуме 23 марта 2003 г. ее населением. Республика Татарстан в соответствии со ст. 1 ее Конституции не находится в составе Российской Федерации, а объединена с ней, хотя и признается ее субъектом. «Суверенитет Республики <...> выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан»¹. Практически идентичное определение суверенитета содержится в ч. 1 ст. 1 Конституции Чеченской Республики².

Таким образом, с одной стороны, июньские (2000 г.) решения Конституционного Суда РФ сформировали правовую позицию о невозможности существования суверенитета субъектов Федерации, наряду с суверенитетом России. Решения Конституционного Суда являются официальным толкованием Конституции РФ и обязательны для исполнения всеми органами власти и должностными лицами на территории страны. С другой стороны, имеются и действуют две конституции субъектов Федерации, где сформулирован принцип суверенитета республик, хотя и ограниченного федеральной властью, но действующего наряду с общегосударственным.

¹ Конституция Республики Татарстан (в ред. от 10 мая 2002 г.). URL: www.tatar.ru (дата обращения: 17.08.2020).

² См.: Конституция Чеченской Республики: принята на республиканском референдуме 23 марта 2003 г. URL: <https://roszakon.narod.ru> (дата обращения: 17.08.2020).

Несмотря на определенную осторожность формулировок об ограниченном суверенитете, содержащихся в конституциях Чечни и Татарстана, они противоречат правовым позициям Конституционного Суда РФ, а также ч. 6 ст. 125 Конституции РФ и ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹, где прямо установлено, что признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ нормативные акты или их отдельные положения (в том числе и акты субъектов Российской Федерации) не подлежат введению в действие и применению. В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 65-О² законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации и их должностные лица не вправе принимать какие-либо акты и совершать действия, направленные на сохранение указанных положений в правовой системе, в правовом регулировании и правоприменении. Такие акты и действия нарушают вытекающие из ст. 10, 118 и 125 (ч. 6) Конституции РФ и конкретизированные в ст. 6.79 и 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» требования об обязательности решений Конституционного Суда и неукоснительности их исполнения, а также о запрете преодолевать решения Конституционного Суда повторным принятием неконституционного акта.

В связи с этим высказанное в литературе мнение, что рассматриваемые решения Конституционного Суда РФ не могут быть применены к конституциям Татарстана и Чечни, так как данные документы

¹ См.: О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

² См.: По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 65-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 2059.

не были предметом судебного рассмотрения¹, представляется совершенно необоснованным. Другое дело, что юридическое содержание суверенитета республик, как оно сформулировано в конституциях Татарстана и Чечни, полностью соответствует ст. 73 Конституции РФ и, более того, прямо в ней закреплено, только без слова «суверенитет». Юридически суть обеих норм конституций этих республик и ст. 73 Конституции РФ идентична и означает, что вне пределов федеральной власти субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Получается несколько парадоксальная ситуация: конституции Татарстана и Чечни соответствуют ст. 73 Конституции РФ, но не соответствуют ст. 4 и ч. 6 ст. 125 Основного Закона страны. И вряд ли такое положение можно считать противоречащим тексту российской Конституции.

Сложившаяся ситуация вызвана противоречиями постсоциалистического периода политической истории нашей страны и несообразностями, дисгармонией самой федеративной формы государственного устройства, неорганичной для российской государственности и не соответствующей сложившимся после распада СССР социально-экономическим и политическим условиям, в которых находится наша страна.

«Федеральный строй имеет свои необходимые государственные и духовные предпосылки <...> Где этих жизненных предпосылок нет, там введение федерации неминуемо вызывает вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа <...> бесконечные внутренние трения, перевороты и смуты»², – писал еще в 40-е гг. XX столетия выдающийся русский правовед и философ И. А. Ильин. «Федерации вообще не выдумываются и не возникают в силу отвлеченных „идеалов“, они *вырастают органически*»³. Однако чем больше территория страны, чем многочисленнее ее население, чем разнообразнее составляющие государство народы, чем

¹ См.: Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-Пресс, 2003. С. 115.

² Ильин И. А. Наши задачи. Т. 2. Кн. 1. С. 213, 218.

³ Там же. С. 219.

сложнее и крупнее державные задачи, тем труднее осуществлять федеративную форму государственного устройства¹. При этом даже и во вполне жизнеспособных, органично возникших федерациях на первых и весьма продолжительных этапах существования наблюдалась тенденция к делению суверенитета и борьба за полное обладание суверенными правами и прерогативами. И лишь по прошествии продолжительного времени после преодоления различных центробежных движений, конфликтов, а иногда и внутренних (гражданских) войн, федеративное устройство утверждалось окончательно, а некогда популярная идея суверенитета субъектов федерации сохранялась лишь в качестве сугубо теоретических конструкций. Хотя так тоже происходило далеко не везде и не всегда.

Все это заставляет усомниться в том, что «Конституционный Суд Российской Федерации практически исчерпывающим образом решил спор о государственном суверенитете и соотношении законодательства Федерации и ее субъектов на концептуально-доктринальном уровне, и теперь задача состоит в том, чтобы обеспечить реализацию его решений»², как это утверждают некоторые авторы.

Основополагающей задачей концептуально-доктринального характера в области государственного строительства в России на настоящий момент является нахождение такой формы государственного устройства, которая была бы способна обеспечить территориальную целостность, внешнюю и внутреннюю безопасность и суверенитет страны. Сквозь призму адекватного политикотерриториального устройства следует рассматривать и политику России по отношению к бывшим республикам Советского Союза. На наш взгляд, российское государство и сегодня сохраняет очень много черт традиционной для себя, имперской по характеру и назначению, организации политического пространства, существующей на протяжении почти всей истории страны, и это нельзя не учитывать при решении практически всех вопросов общегосударственного значения как внутреннего, так и международного значения.

¹ См.: Ильин И. А. Наши задачи. Т. 2. Кн. 1. С. 219.

² Конюхова И. А. Государственный суверенитет Российской Федерации и вопросы суверенности ее субъектов // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 6. С. 120.

Современная Россия по своей геополитической сути и особенностям территориального устройства по-прежнему остается империей, пусть усеченной и обороняющейся. Поэтому необходимо официальное признание наличия имперской компоненты в государственном устройстве России. В пользу такого признания говорят: гигантская величина российского пространства (пусть не одна шестая, но одна восьмая часть суши), которая является одной из ключевых доминант политической культуры и ментальности страны; сохранение этнокультурной и этнополитической гетерогенности этого пространства; преемственность новой российской государственности по отношению к прежним, в том числе и советским, имперским формам¹, что лишний раз было подтверждено легкостью построения «новой властной вертикали», в значительной степени имперской по своей форме и назначению. В свою очередь, непонимание имперской природы России может привести российскую элиту «к тому же, к чему пришла элита Союза»².

Задачи модернизации российского общества и создания государственности, соответствующей современным условиям и тенденциям мирового развития, могут быть успешно решены, если будут опираться на соприродные культурно-историческому коду России политико-правовые формы и методы управления. В связи с этим представляются *тупиковыми* как путь выстраивания абсолютно унитарного государства, ведущего к механической унификации и радикальной гомогенизации территориального устройства, так и дальнейшие попытки строительства классической федерации с экономическими самодостаточными равностатусными субъектами. Необходимо найти форму политико-территориальной организации, которая гарантировала бы государственное единство в условиях существования относительно либеральной, многоукладной экономики. При этом важно не забывать, что «Российская Федерация – нетипичная, „отклоняющаяся“ от классических образцов, уникальная форма государственно-правового устройства». Это «требует бережного отношения к ее истории, традициям и культуре»³. Поэтому необходимо использовать

¹ См.: Конюхова И. А. Государственный суверенитет Российской Федерации и вопросы суверенности ее субъектов. С. 62.

² Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи ... С. 114.

³ Синюков В. Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. С. 333.

в государственном устройстве современной России принципы построения РСФСР как государства с преобладанием унитаризма и наличием национально-территориальной автономии политического и административного характера. Надо признать, что национально-государственная политика в советский период велась в целом в правильном направлении, хотя и была неоднозначной: наряду с ошибками в ее рамках принимались верные, перспективные решения, способствовавшие урегулированию сложных проблем в сфере национальных отношений.

В связи с этим следует осознать, что постсоветская Россия представляет собой сложный, многослойный, *объективно* асимметричный этнополитический симбиоз. Поэтому асимметрия конституционно-правового статуса субъектов Федерации сама по себе не дурна и не хороша. Она объективна. Но из этого следует, что нынешние принципы государственного устройства России, зафиксированные в конституционном законодательстве, в своей основе могут позволить достичь государственной стабильности и устойчивости. Его форма, сложившаяся в настоящее время, способна обеспечить, с одной стороны, гибкость, а с другой – устойчивость и возможность дальнейшего совершенствования отношений между центральной властью и регионами. Не замечать этого и пытаться строить некое новое государственное устройство не только близоруко, но и опасно, так как ведет к дестабилизации пока еще достаточно хрупкого равновесия во внутренней организации Российского государства. Единственной принципиальной проблемой, не имеющей пока правового решения, благодаря жесткости действующей Конституции, является наличие формального государственного статуса у всех субъектов Российской Федерации, который и создает юридические основания для сугубо регионального и особенно этнополитического сепаратизма, претензий на собственный суверенитет и т. д. Именно в направлении постепенной ликвидации этого статуса и идет «федеративная» реформа Президента В. В. Путина.

Это не означает скорой и повсеместной «губернизации» республик. Вполне возможно сохранение какой-либо формы государственности для некоторых из них. В отношениях с республиками руководящей идеей должен стать принцип *многообразия и гибкости форм национального самоопределения*. Жесткие юридические рамки не могут заранее предусмотреть движение жизни, возможность

«перерастания» народами своих правовых статусов. Поэтому имеется необходимость конституционного закрепления достаточно широких юридических рамок существования и развития этносов, населяющих нашу страну¹. Так, представляется вполне оправданным именно с политических позиций спокойное отношение федеральной власти к сохранению принципа ограниченного суверенитета, закрепленного в конституциях двух республик, хотя с сугубо юридической, «федералистской» точки зрения данный факт может показаться формально незаконным. Идеи суверенности в этих двух республиках за последние годы глубоко проникли в массовое сознание их населения, и не учитывать это было невозможно. Исключение из проекта Конституции Чеченской Республики принципа суверенитета могло обречь его принятие в ходе референдума на заведомый провал². Молчаливое согласие федеральной власти с нарушением актов Конституционного Суда РФ явилось чисто имперским шагом. Следует также отметить, что Чеченская Республика в соответствии с ч. 2 ст. 1 ее Конституции была признана неотъемлемой частью Российской Федерации. Приняв Конституцию в существующем варианте, чеченский народ дал согласие на ограничение своего государственного суверенитета и свою дальнейшую интеграцию в состав России. Однако никакой новой политической и правовой ситуации, которая бы потребовала пересмотра официальной доктрины абсолютного суверенитета Российского государства, закрепленной в ст. 4 Конституции РФ и актах Конституционного Суда РФ 2000–2001 гг., в связи с этим не сложилось. Империя так же, как и классическая федерация, часто предоставляет суверенные права различным национально-территориальным образованиям в решении вопросов своей внутренней организации, оставляя за собой полностью внешнеполитические prerogatives и функцию контроля за состоянием дел в регионах.

В то же время совершенно ясно, что большинство республик в составе России не имеют на сегодняшний день необходимых предпосылок для складывания собственной государственности.

¹ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. С. 332–333.

² См.: Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 182–183.

Вполне назревшим с точки зрения экономического, политического и культурного развития российских регионов выглядит «возвращение» Адыгеи в состав Краснодарского края, Карачаево-Черкессии – в состав Ставропольского края, Республики Алтай – в Алтайский край, Хакасии – в Красноярский край на правах административных автономий. Явно аномальным выглядит существование в качестве самостоятельного субъекта Федерации Еврейской автономной области. Поэтому в рамках существующего законодательства по отношению к республикам необходимо проводить политику изменения их статуса, как это уже происходит с автономными округами. Однако для республик может быть оставлена политическая автономия. При полном отсутствии суверенитета и даже намека на наличие суверенных прав политические автономии, как в современных регионалистских государствах, должны обладать достаточно широкими полномочиями в сфере собственного нормотворчества, учитывающего местные условия и традиции, в целом ряде случаев с опорой на обычное право и религиозные нормы.

Что касается краев и областей, городов федерального значения, то для наличия у них статуса государственных образований не было и нет никакой необходимости. Такой статус совершенно неорганичен для них и не отвечает объективным потребностям страны в гораздо более высокой степени политического единства. Разумеется, и города федерального значения могут обладать особым статусом в рамках широкой административной автономии. Особенно это касается столицы Российского государства, которая может обладать особым статусом федеральной территории, впрочем, как и Севастополь. Но совершенно очевидно, что наличие статуса субъектов Федерации у краев и областей мешает проведению полноценной децентрализации административного управления, которая им была необходима еще в конце 80-х гг. XX в. Вместо этого их превратили в государственные образования – субъекты Федерации. И теперь издержки политического влияния субъектов Федерации по отношению к себе федеральный центр вынужден компенсировать ограничением их административно-управленческой и финансовой самостоятельности.

Края и области должны иметь статус децентрализованных административных единиц с элементами местного самоуправления в лице выборных представительных органов, наделенных обширными

полномочиями в бюджетно-финансовой сфере и в сфере контроля над деятельностью региональной администрации. Решение проблемы выравнивания их правового положения с республиками заключается не в придании им одинакового политического статуса. Для этого необходимо, чтобы они обладали неменьшими административными, финансовыми, социальными и иными возможностями своего развития, для чего совсем не обязательно наличие у них статуса государственно-территориального образования. Такие возможности не могут быть сразу созданы и сразу освоены региональной властью. Поэтому за ее деятельностью должен осуществляться контроль со стороны центральной власти с точки зрения как законности, так и целесообразности принимаемых ею решений. Центральная власть не имеет права уходить от ответственности за состояние дел в регионах. Во многом именно с этим связана необходимость сохранения на длительную перспективу федеральных округов.

Именно в административной децентрализации управления регионами с их постепенным переходом к местному самоуправлению, а не в изменении их статуса существовала объективная необходимость на рубеже 80–90-х гг. XX столетия. Политическая конъюнктура, сложившаяся за 70 лет советской власти, стереотипы мышления по отношению к федерализму как *предзаданной* форме этнополитической и территориальной организации страны и мифологизированное либеральное сознание, олицетворяющее федерализм с демократией и свободой, позволили увести государство в сторону рафинированной федералистской утопии.

Означает ли все вышесказанное, что Россия должна быть постепенно преобразована из федерации в унитарное государство с наличием автономных разностатусных образований? Если мыслить исключительно категориями «федерализма–унитаризма», то это может показаться именно так. Однако и рафинированная федерация, и классический унитаризм, и современный западный регионализм неорганичны для нашей страны. Ее государственное устройство не поддается описанию в этих терминах. В настоящее время идет процесс поиска собственных, имманентных ей форм государственности применительно к новым условиям. Однако совершенно очевидно, что этнополитическая, экономическая, культурная, религиозная гетерогенность территориального пространства России диктует достаточно неоднородные и более сложные формы взаимоотношений

между центром и регионами, чем те, которые описываются понятиями «унитаризма» и «федерализма». *Россия не утратила многих элементов своей имперской специфики. Это настоятельно требует сочетания различных принципов государственного устройства* применительно к различным региональным образованиям на ее территории, при полной элиминации возможностей конфедерализации страны и *доминировании принципа унитаризма* как общей константы своей внутренней организации. Поэтому предоставление статуса государственного или политического автономного образования отдельным территориям не должно никоим образом подрывать государственный суверенитет России и посягать на ее суверенные права.

Если под этим углом рассматривать федеративную реформу, то, несмотря на существенное укрепление политико-правового и территориального пространства страны, восстановление внутреннего суверенитета и единства системы государственной власти, региональная политика федерального центра обнаруживает за последние годы существенные изъяны, которые могут привести к ряду негативных последствий. В результате в конечном итоге она может и не достичь тех целей, которыми была вызвана.

Сам административно-бюрократический, верхушечный характер «федеративной» реформы значительно превысил допустимый уровень централизации власти и управления, превратив русские территории во многих аспектах своего статуса в административно-территориальные единицы с мизерной долей управленческой самостоятельности, сохранив достаточно широкую степень автономии за национальными регионами, в первую очередь республиками. Хотя задача, по нашему мнению, состояла в другом – провести необходимую политическую централизацию, ликвидировав рецидивы сепаратизма, стремление к суверенизации субъектов Федерации при одновременной децентрализации сугубо административных функций и максимально возможном расширении их управленческой самостоятельности. Но, по сути, федеральная власть пошла по пути политико-правовой унификации статусов субъектов Российской Федерации и их органов. Она навязала регионам единую модель организации власти и управления, что фактически лишает их реальной возможности проявления какой-либо самостоятельности, учета национально-культурных, исторических, географических и других особенностей.

Результатами такой политики являются:

1. Фактическое снятие бремени ответственности с руководства субъектов Федерации за состояние дел в регионах. При этом федеральная власть все время перекладывает эту ответственность на региональное руководство, хотя сама уже давно оценивает его деятельность не по умению решать региональные проблемы, а по степени лояльности центральной власти.

2. Существенное торможение или даже ликвидация местной инициативы, что ведет к депрессивности или стагнации регионального и муниципального развития, делает неосуществимыми лозунги модернизации, новой индустриализации и импортозамещения, негативно сказывается на уровне жизни населения.

3. Рост социальной и политической напряженности в регионах, особенно обладающих национально-культурной, демографической и иной спецификой, продуцирование роста сепаратистских настроений, нарастания центробежных тенденций.

Тем самым политическое и территориальное единство России вновь может оказаться под угрозой.

Причинами сложившегося положения в федеративных отношениях выступают:

1. Отсутствие у центральной власти концептуального видения и научно разработанной стратегии развития страны в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе в области комплексного социально-экономического развития российских территорий, федеративных отношений, регионального и местного управления. И, как следствие, неимение социально-политического проекта, а значит, и стратегического целеполагания в управлении развитием российского общества и государства.

2. Сырьевой характер экономики, ярко выраженный олигархический лоббизм и монополия банковского капитала в финансовой сфере и экономике в целом, спекулятивное кредитование, слабо развитая промышленность, непропорционально высокая численность занятых в государственном аппарате по отношению к тем функциям, что им осуществляются, его неэффективность и бюрократизация общественной жизни.

3. Дефицит обратной связи в отношениях центральной власти с населением регионов, что в результате постепенно превращает Москву в метрополию, эксплуатирующую фактически полуколони-

альную российскую периферию и выкачивающую ресурсы с ее территорий в пользу столичных бюрократических и олигархических кланов.

4. Низкое качество многочисленных законодательных нововведений, рассогласованность, слабая координированность и недостаточная юридическая проработанность принимаемых законов и конкретных управленческих решений, в том числе и в кадровой политике.

Разумеется, целый ряд централизаторских инициатив и мероприятий федеральной власти, проведенных ею за последние почти 20 лет, были необходимы и, несмотря на отдельные ошибки, федеральным властям при направляющем воздействии Президента и его Администрации удалось централизовать систему государственной власти в стране и на этой основе обеспечить политическое и территориальное единство и целостность государства. Однако очевидно, что сложившаяся централизация является избыточной.

В настоящий период существует необходимость децентрализации управленческих (сугубо административных) функций и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, концентрация которых у центральных исполнительных органов выглядит во многом механической. Это приведет к усилению ответственности региональных органов государственной власти за состояние дел на местах. Естественно, что административная децентрализация предполагает децентрализацию налоговой системы и укрепление налоговой базы и бюджетной основы субъектов Федерации. Таким образом, укрепление единства системы государственной власти на настоящем этапе требует усиления территориальных начал в законодательстве и административном управлении, более тесного сочетания общегосударственных и территориальных интересов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Необходимая степень устойчивости российской государственности может быть достигнута только при адекватном балансе политической централизации и административной, а также налогово-бюджетной децентрализации, при достаточно жестком политическом, правовом и финансовом контроле федеральных органов за деятельностью региональных и местных структур публичной власти, чем и должна быть достигнута соразмерность властных потенциалов «центра», регионов и мест.

§ 4. Особенности современной конституционной модели государственного устройства России

В закреплении федеративного устройства Российского государства Конституция РФ 1993 г. и все конституционное законодательство последующего периода также противоречивы и эклектичны, как и во многих других своих положениях. Пытаясь направить территориальное развитие России в сторону классического западного федерализма, российские законодатели так и не смогли полностью избавиться ни от имперского, ни от советского наследия в государственно-территориальном устройстве страны. Переходный характер современного российского государства накладывает серьезный отпечаток на конституционную модель политико-территориального устройства страны. Это свидетельствует об определенной адекватности этой модели объективным внутренним и внешним условиям существования Российского государства и предопределяет особенности его государственного устройства как квазифедерации и криптоимперии.

Первой особенностью Российской Федерации является конституционно-договорный характер ее образования, так как правовыми источниками, на основе которых сложилась федеративная форма ее территориального устройства, были конституция и договор.

Причем *в качестве конституционного источника выступают несколько конституций*. Первоначальным источником российского федерализма являются Конституция РСФСР 1918 г. и все последующие советские конституции. Именно в соответствии с ними в России *формально-юридически была учреждена федеративная форма* территориальной организации, хотя по многим формальным критериям и своим фактическим политико-правовым признакам устройство РСФСР не соответствовало нормативной модели федерации.

Вторым источником федеративного устройства современной России стал Федеративный договор от 31 марта 1992 г. Он является не главным и не основным нормативным документом федерализации территориального пространства страны. Федеративный договор, как уже было сказано, не конституировал российское государство заново и не воссоздавал его. Оно существовало и до подписания этого договора и формально-юридически уже имело федеративную форму. Однако *Федеративный договор имел в своем содержании элементы учредительного характера*. Именно этот договор изменил

статус всех территориальных подразделений первого уровня и установил существующую типологию субъектов Российской Федерации. *Края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономии получили статус субъектов Федерации и юридически перешли из разряда административных единиц в разряд государственно-территориальных образований.* Этим договором был легализован суверенный статус республик в составе России, что в дальнейшем пришлось уже исправлять Конституционному Суду РФ в 2000 г. на основе положений новой Конституции РФ 1993 г. Но именно после его подписания в России начала реально строиться федерация.

Третьим учредительным источником российского федерализма стала Конституция РФ 1993 г. Она включила основные положения Федеративного договора в свой текст с некоторыми незначительными по объему, но очень важными изменениями. Республики, в отличие от текста Федеративного договора, утратили в соответствии с Конституцией свой формально суверенный статус, так как не именуются в ней таковыми. Не вошедшие в текст Конституции положения Федеративного договора были признаны ею действующими, но лишь поскольку это не противоречит Конституции (п. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения»). В результате большая часть его положений утратила самостоятельное значение.

Однако ч. 3 ст. 11 Конституции РФ упоминает Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в качестве правовых источников регулирования федеративных отношений в стране. Практика заключения отдельных договоров между федеральными органами государственной власти и органами власти конкретных субъектов Российской Федерации активно развивалась и использовалась в России в 1992–1999 гг., причем нередко эта практика выходила за нормативные рамки, установленные Конституцией. Все это дало повод отдельным ученым и аналитикам считать юридическую природу Российской Федерации договорно-конституционной или даже договорной¹.

¹ См., например: Мухаметшин Ф. Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. № 3. С. 49–59;

Последующее развитие федеративных отношений в нашей стране опровергло эти точки зрения. Оно пошло в направлении все большего усиления федерального нормотворчества в регулировании федеративных отношений и возвращения договорной практики в конституционное русло. Уже к середине 2000-х гг. большинство двусторонних договоров по различным причинам (несоответствие Конституции; принятие федеральных законов, регулирующих вопросы, которые ранее были их предметом; истечение срока, на который были заключены; и др.) прекратили свое действие. Большую роль в укреплении конституционных начал в регулировании федеративных отношений сыграл Конституционный Суд РФ, который в своих решениях неоднократно утверждал обязательность приоритета положений Конституции при определении как статуса субъектов Российской Федерации, так предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, а также неоднократно подчеркивал подчиненное положение двусторонних договоров по отношению к Конституции и федеральному законодательству. В результате в настоящее время практически все отношения между федеральной властью и органами власти субъектов Федерации регулируются федеральным законодательством, прежде всего Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. от 16 октября 2019 г.)¹. Этим законом был введен достаточно сложный порядок подготовки и подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, требующий их утверждения федеральным законом (ст. 26.7 Федерального закона № 184), что существенным образом упорядочило использование

Тадевосян Э. В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. № 10. С. 14; Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 166–168.

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 16 октября 2019 г.). URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.08.2020).

договорной формы как правовой базы регулирования федеративных отношений. В соответствии с процедурой, установленной этим законом, в 2007 г. был заключен новый договор между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан сроком на 10 лет¹, прекративший свое действие в 2017 г.

В свою очередь, это дает основание говорить об исключительно конституционной природе современной Российской Федерации, исходя из того, что после 2000-х гг. правовое положение субъектов Российской Федерации, их компетенция и т. д. может обсуждаться только в рамках федеральной Конституции и никак иначе². Но с этой позиции практически все федерации следует признать конституционными, так как рано или поздно каждая жизнеспособная федерация начинает существовать исключительно в конституционно-правовой плоскости, приобретая все больше унитарных качеств. Если же смотреть на федерацию с точки зрения юридических источников ее образования, развития и возможностей их дальнейшего использования в федеративных отношениях (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), то современную Россию следует считать все-таки конституционно-договорной федерацией.

Второй особенностью нового федеративного устройства России является необычайно большой количественный (численный), видовой и именной состав субъектов Федерации. Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Федерации». Согласно ч. 1 ст. 65 на момент принятия Конституции РФ в составе Российской Федерации находилось 89 субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов. Все они исторически появились (были образованы) и видоизменялись в разное время как внутренние

¹ См.: Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. С. 83, 123.

территориальные единицы РСФСР¹, за исключением Тывы, которая добровольно вошла в состав РСФСР 14 октября 1944 г. как Тувинская автономная область (с 1961 г. – Тувинская АССР) и была преобразована в республику в составе России 24 мая 1991 г.²

С тех пор состав Российской Федерации изменился незначительно. В настоящее время в ней находится 85 субъектов: 22 республики (добавилась Республика Крым в 2014 г.), 9 краев (три области – Камчатская, Пермская и Читинская были преобразованы в края), 46 областей, 3 города федерального значения (добавился Севастополь в 2014 г.), 1 автономная область и 4 автономных округа (остальные 6 стали административно-территориальными единицами с особым статусом в составе краев и областей).

Ни одно федеративное государство не имеет в своем составе такого большого количества субъектов. Второе место после России по количественному составу субъектов занимают США – 50 штатов. Третье – Мексика – 31 штат. Далее идут Нигерия – 30, Бразилия – 26, Индия – 25 штатов. Из европейских федераций наибольшее число субъектов имеет Швейцария – 23 кантона.

Третьей особенностью Российской Федерации является ее построение на основе сочетания двух, по сути, противоположных принципов образования федераций: национально-территориального, характерного в основном для прежних, распавшихся социалистических федераций и как бы не оправдавшего себя, и территориального, доминирующего при создании буржуазных федераций. 21 республика, автономная область и 10 автономных округов (к настоящему времени – 4) были созданы на основе национально-территориального принципа на базе компактного проживания определенных национальных общностей и выступающие формой их политического самоопределения.

Республики, за исключением Республики Крым, конституционно выступают как национальные несuverенные государства, «в границах которых самоопределились национальные общности, отличаю-

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Карповича. М.: Юрайт-М: Нов. прав. культура, 2002. С. 426.

² См.: Тыва. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 11.08.2020).

щиеся своеобразием языка, культуры и быта»¹. Автономные округа являются национально-территориальными государственными образованиями, имеющими своей целью сохранение самобытности и развитие компактно проживающих малочисленных народов Крайнего Севера и Дальнего Востока.

Подобно республикам и автономным округам, Еврейскую автономную область (ЕАО) можно было бы также назвать национально-территориальным государственным образованием. Она единственный субъект Российской Федерации, имеющий статус автономной области, а также единственное в мире, помимо Израиля, еврейское государственно-территориальное образование с официальным юридическим статусом². Однако доля титульной нации в ЕАО постоянно уменьшается (достигнув всего 1,0 % в 2010 г.), но название и статус автономной области пока сохраняется. В настоящее время еврейское присутствие в ЕАО крайне незначительно и ограничивается городом Биробиджан и близлежащим селом Валдгейм. Низкая доля титульной нации и общая малая численность населения ЕАО привели к появлению проектов упразднения области. Впервые дискуссия о ее статусе развернулась еще в 1990–1992 гг., когда представители амурского казачества и некоторые ориентированные на Израиль активисты еврейских организаций высказались против сохранения еврейской автономии на Дальнем Востоке России³. Масштабная миграция евреев из ЕАО в Израиль привела к появлению мнений о крахе ЕАО как проекта еврейской автономии и нецелесообразности ее дальнейшего существования⁴, что может в итоге привести к упразднению ЕАО по причинам экономической и адми-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Карповича. С. 36.

² См.: Спектор Р. Биробиджан – terra incognita? // Правительство Еврейской автономной области: Биробиджанский проект (опыт межнационального взаимодействия): сб. матер. науч.-практ. конф. / под ред. В. С. Гуревич, А. Я. Рабинович, А. В. Тепляшин, Н. Ю. Воложенинова. Биробиджан: ГОУ «Редакция газеты Биробиджанер Штерн», 2008. С. 20.

³ См.: Еврейская автономная область. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 13.08.2020).

⁴ См.: Гуревич В. С. Предисловие // Правительство Еврейской автономной области: Биробиджанский проект (опыт межнационального взаимодействия). С. 5.

нистративной целесообразности¹. Существуют проекты присоединения ЕАО к Хабаровскому краю или к Амурской области с образованием Амурского края². Однако и по настоящее время ЕАО формально остается еврейской автономией, хотя фактически представляет собой полиэтничный субъект Российской Федерации.

Остальные субъекты Российской Федерации: края, области, города федерального значения – представляют собой государственно-территориальные образования, созданные исключительно по территориальному принципу, с достаточно однородным, преимущественно русским, населением.

И с теоретической, и с практической точек зрения большое количество территориальных единиц высшего порядка в государстве, особенно если целый ряд из них отличается национальной, конфессиональной и культурной спецификой, особым бытом проживающего здесь населения, диктует скорее унитарную, чем федеративную организацию государственного устройства. При значительном разнообразии территориальных формирований первого уровня деления государственной территории, особенно на периферии, при недостаточном использовании унитарных начал в практике государственного государства, предоставление им статуса субъектов федерации может привести к строительству, к ослаблению эффективности публичного управления, потере контроля над окраинами, сепаратизму национально-государственных образований и нарушению территориальной целостности федеративного государства. Это тем более опасно, что Российская Федерация не имеет собственной (федеральной) сухопутной территории, отличной от территории своих субъектов, как это наблюдается в большинстве других федераций. Видимо, именно понимание такого рода опасности привело к дополнению ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, принятому на референдуме в июне 2020 г., согласно которому «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

¹ Спектор Р. Биробиджан – terra incognita? С. 22.

² См.: Еврейская автономная область. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 18.08.2020).

Четвертая особенность Российской Федерации – ее централизованный характер, что придает ей в значительной степени многие атрибуты унитаризма.

Централизованный характер Российской Федерации в значительной степени вытекает уже из установленной ст. 71–73 и 76 Конституции РФ системы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными (субъектов Федерации) органами власти. В соответствии с ними весь объем государственно-властной компетенции делится на три группы:

1. *Вопросы исключительной компетенции Российской Федерации*, которые могут находиться только в ведении высших федеральных органов государственной власти (ст. 71 Конституции РФ) и по которым в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ могут приниматься федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конкретизирующие и развивающие их положения подзаконные акты иных федеральных органов (указы Президента, постановления Правительства и др.). К предметам ведения, установленным ст. 71, относятся наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни. Как правило, это вопросы суверенного значения, от решения которых зависит существование России как самостоятельного и независимого государства. Именно поэтому их решение закрепляется за федеральными органами.

2. *Вопросы, которые находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов*, и должны решаться ими сообща (ст. 72 Конституции РФ). Часть 2 ст. 76 Конституции РФ определяет «двухуровневое правовое регулирование»¹ по данному кругу вопросов: по ним издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. То есть нормативно-правовые акты субъектов Федерации по вопросам, закрепленным ст. 72 Конституции РФ, должны соответствовать и не противоречить федеральным законам, что вытекает из принципа государственного суверенитета, закрепленного ст. 4 Конституции РФ, юридическим выражением которого выступает верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России (ч. 2 ст. 4).

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. В. Д. Зорькина. С. 670.

3. *Вопросы, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения России со своими субъектами, по которым в соответствии с принципом остаточной компетенции субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти* (ст. 73 Конституции РФ) *и осуществляют собственное правовое регулирование в полном объеме.* Таким образом, собственные предметы ведения и полномочия субъектов Федерации определяются Конституцией РФ по *принципу остаточной компетенции.*

Однако ст. 71 и 72 Конституции РФ настолько полно определили объем исключительной компетенции Федерации и круг ее совместного ведения со своими субъектами, что последним мало что осталось для самостоятельного решения дел регионального значения. Следует отметить, что первоначально в соответствии с замыслом авторов новой Конституции РФ Российская Федерация должна была носить относительно децентрализованный характер. Предполагалось, что в сфере совместного ведения федеральные органы власти будут осуществлять рамочное регулирование, а субъекты Федерации в заданных этими рамками пределах станут детально регламентировать отношения совместного ведения, исходя из хозяйственных и иных особенностей каждого региона. На таких же позициях основывался и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Кроме того, на протяжении всех 1990-х гг. между Федерацией и ее субъектами перманентно происходило перераспределение полномочий в пользу последних на основе двусторонних договоров, заключение которых предусматривалось ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. В период с 1994 по 1998 г. их подписали 46 из 89 субъектов. Это было время становления федеративных отношений в России, проходившее к тому же в условиях смены общественного и государственного строя, когда вследствие резкого ослабления центральной власти у руководства многих субъектов Федерации возникли

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176; 2002. № 321. Ст. 1915.

поползновения к сепаратизму, суверенизации и конфедерализации территориального пространства России.

В дальнейшем, начиная с 2000-го г., когда Президентом РФ становится *В. В. Путин*, происходит постепенное усиление верховной федеральной власти, которая на протяжении всех 2000-х гг. *начинает целенаправленно выстраивать в России централизованную федерацию*. Законодательство этого периода, прежде всего целый ряд законов, вносящих изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», существенно изменили концепцию совместного ведения Федерации и ее субъектов. В них возобладали принцип детального регулирования совместной компетенции федеральными законами, что сделало возможным концентрацию практически всего объема функций и полномочий по предметам совместного ведения в руках федерального центра. В результате компетенция субъектов Федерации по многим предметам совместного ведения была сведена к минимуму или почти полностью упразднена¹.

Централизация выразилась также в установлении широкого «федерального присутствия» в субъектах Федерации. Федеральное присутствие проявляется в действиях федеральных властей, которые в той или иной степени определяют и корректируют (дополняют, замещают, отменяют) деятельность региональных органов на территории их юрисдикции по большему числу совместных с Федерацией, а часто и их собственных полномочий. Начало такого присутствия было положено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.², *разделившим территорию страны на 7 (в настоящее время – 8) федеральных округов, объединяющих по 12–15 субъектов Федерации, что фактически создало над федеративной системой организации государственного пространства унитаристскую надстройку*³.

¹ Подробнее см.: Грачев Н. И. Конституционный принцип единства системы государственной власти и проблемы его реализации в Российской Федерации. Волгоград: ВА МВД России, 2018. С. 227–245.

² См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 № 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ См.: Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. С. 32.

В соответствии с этим указом институтом «федерального присутствия» Администрации Президента в субъектах Федерации, своего рода ее территориальными органами в регионах, стали полномочные представители Президента в федеральных округах, осуществляющие координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем округе, контроль и надзор за законностью деятельности региональных органов власти и обеспечивающие реализацию конституционных полномочий главы государства в субъектах Федерации¹. Полпредства имеют очень разветвленную структуру. В состав каждого из них входят, подчиненные им главные федеральные инспекторы и федеральные инспекторы в субъектах Федерации со своими аппаратами, а также подразделения целого ряда федеральных органов в округах: прокуратуры, МВД, юстиции, налоговой службы и др. Как «федеральное присутствие» квалифицируется прямое подчинение Президенту РФ, в соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», всех силовых министерств, агентств и служб, имеющих свои территориальные органы². Оно также обнаруживает себя в установлении иерархической системы отношений Президента РФ с главами исполнительной власти субъектов Федерации, которых глава государства может досрочно отрешить от должности в связи с утратой доверия и за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей и избранию которых фактически предшествует процедура оказания им «высочайшего доверия» со стороны главы государства³. Развернутую организационную форму «федерального присутствия» в регионах и на местах представляют собой и различные многочисленные подразделения федеральных органов исполнительной власти на местах – как в субъектах

¹ См.: Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. (в ред. от 29 октября 2018 г.). URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

² См.: О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.). URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

³ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон. Ст. 18, 19.

Российской Федерации, так и в муниципальных образованиях, куда они приносят мощную регламентирующую составляющую. Основная часть их деятельности связана с разработкой многочисленных подзаконных актов, детально определяющих работу региональных и местных органов, и контролем за их исполнением¹. Фактически в настоящий период по предметам совместного ведения федеральные органы осуществляют и нормативно-правовое регулирование, и контрольно-надзорные функции, и исполнительно-распорядительную деятельность, а региональные и местные органы субъектов Федерации – преимущественно последнюю².

Таким образом, *в России сложилась централизованная федерация с существенными элементами унитаризма* в организации своего территориального устройства и во взаимоотношениях федеральных и региональных органов публичной власти.

Возможности именно такого развития федеративных отношений были изначально заложены Конституцией РФ 1993 г. Они нашли свое выражение в первую очередь в конституционных функциях и полномочиях Президента РФ, в соответствии с которыми (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) он «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие («всех» по смыслу – Г. Н.) органов государственной власти», может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами власти (ч. 1 ст. 85), вправе приостанавливать действие органов государственной власти субъектов Федерации в случае противоречия их Конституции и федеральному законодательству (ч. 2 ст. 85), в том числе их законодательных органов и распускать их в случаях, предусмотренных ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти по всей стране при решении вопросов исключительной компетенции

¹ См.: Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. С. 332–334.

² Его же. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. С. 37–38.

Российской Федерации и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Именно Президент РФ совместно с Правительством РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

Пятая особенность Российской Федерации – ее асимметричный характер, что проявляется в многообразии конституционно-правовых форм субъектов Российской Федерации и их различного конституционно-правового и фактического статуса. Само понятие «субъекты Федерации» было введено для обозначения именно государственно-территориальных образований, из которых состоит Российская Федерация, так как в других федеративных государствах наименование их членов одинаково (штаты – в США, кантоны – в Швейцарии, земли – в ФРГ и т. д.). Чаще всего и правовое положение субъектов в зарубежных федерациях также во многом идентично, хотя определенная асимметрия в их статусе в некоторых федерациях присутствует (см. § 4 гл. II). Но только в России в соответствии с Федеративным договором и Конституцией среди субъектов Федерации существует 6 (шесть) видов их наименований.

Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Федерации» (ч. 1 ст. 5). То есть субъекты Федерации равны между собой в принципе, с точки зрения своего правового положения, которое тем самым признается симметричным. Другими словами, они обладают одинаковым статусом, основой которого выступают их права и обязанности по отношению к Федерации в целом и федеральным органам государственной власти. Однако в ч. 4 ст. 5 вновь подчеркивается, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны». Почему и зачем это делается, становится ясным из ч. 2 ст. 5, в которой одни из этих субъектов – *республики* – *формально-юридически позиционируются как государства* и как таковые «имеют свою конституцию и законодательство». А статус других субъектов формально никак не определяется. Ясно лишь, что они государствами не являются, имея вместо конституции в качестве своего основного закона устав, что сближает их с автономиями сложных унитарных государств и муниципальными образованиями.

Кроме того, *республики как национальные государства получили весьма значимые признаки государственности*, которыми не могут обладать другие субъекты Российской Федерации: главами их исполнительной власти становились президенты; наименования других высших органов соответствовали названиям, принятым в государствах, а не в автономиях или административно-территориальных единицах; будучи национально-территориальными образованиями, они получали право устанавливать свои собственные государственные языки, которые употребляются в государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления наряду с общегосударственным языком России (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ); в соответствии с федеральным законодательством они получали право устанавливать собственное гражданство¹.

Формально во всем остальном Конституция предполагает организацию территориального пространства страны как симметричной федерации, устанавливает равенство прав других субъектов Федерации с республиками, но выдержать этот подход до конца все равно не получается. Можно, конечно, толковать государственный статус республик как некую юридическую фикцию, декларацию, как фактически квазигосударственный, но при определенных условиях такие декларации легко вызывают вполне определенные правовые последствия, что и показали ближайшие, после принятия Конституции 1993 г., события. Особый статус республик признал позднее и Конституционный Суд РФ, постановив, что определение республик в Конституции РФ как государств не означает признание их государственного суверенитета, но «отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера»².

¹ См.: О гражданстве Российской Федерации: закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 243.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 10.

Формально-юридические статусные преимущества республик фактически обесценили конституционные формулировки о равноправии всех субъектов Федерации и их якобы симметричном статусе. Отсутствие равноправия среди субъектов Федерации выражается также еще как минимум в двух аспектах: *во-первых*, особом и более низком, по сравнению с другими субъектами Федерации, правовом положении автономий (автономной области и автономных округов), что выразилось в возможности определения их статуса не только Конституцией РФ и основными законами самих субъектов (их уставами), но и специальными федеральными законами, принимаемыми по представлению их представительных или (и) исполнительных органов; *во-вторых*, в наличии так называемых сложносоставных субъектов Федерации.

Сложносоставными субъектами Российской Федерации стали некоторые бывшие административно-территориальные единицы РСФСР – края и области, в составе которых оказались бывшие административно-автономные образования – автономные округа, ставшие теперь в соответствии с новой Конституцией РФ «равноправными субъектами Российской Федерации». Агинский Бурятский округ и фактически, и юридически вошел в состав Читинской области, Коми-Пермяцкий – в Пермскую, Корякский – в Камчатскую, Ненецкий – в Архангельскую, Усть-Ордынский Бурятский – в Иркутскую, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий – в Тюменскую, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский – в состав Красноярского края. Чукотский автономный округ еще в июне 1992 г. оформил свое непосредственное вхождение в состав Российской Федерации¹, однако фактически, чисто территориально, он остался в Магаданской области. Так же как и Еврейская автономная область, – в составе Хабаровского края, хотя в соответствии с Федеративным договором и Конституцией РФ 1993 г. она входит в состав России непосредственно.

Противоречивость статусов таких сложносоставных субъектов (краев и областей) и приниженность правового положения авто-

¹ См.: О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации: закон РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.08.2020).

номных округов, входящих в их состав, заключается в том, что в их отношениях возникает такое «конституционно-правовое состояние», при котором, с одной стороны, и те, и другие формально-юридически выступают равноправными субъектами Федерации, а с другой – одни из них «входят» в состав других, «составляют» часть других, а эти другие «включают» первые в свой состав¹. Уже одно это делает их фактически неравноправными и предполагает, как это предусмотрено ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, регулирование их отношений между собой не только федеральным законодательством, но и договорами между областными (краевыми) органами государственной власти и органами государственной власти автономных округов.

Однако заключению равноправных договоров между ними препятствуют следующие объективно существующие юридические факты, установленные Конституционным Судом РФ: а) территория автономного округа является составной частью территории области или края; б) население автономного округа является частью населения края или области; в) законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти сложносоставного края (области) формируются путем избрания их всем населением, включая население автономных округов. Поэтому «их взаимоотношения отличаются от их отношений с другими субъектами Российской Федерации»: «вхождение» автономных округов в край (область) «предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов Российской Федерации обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства» края или области в интересах всего населения, приживающего на их территории. В результате создаются «правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края, области и автономного округа», что «допускает распространение» на последний полномочий областных (краевых) органов государственной власти. Хотя «эти полномочия, – как установил Конституционный Суд, –

¹ См.: По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации». 1997. № 5.

отличаются от тех, которые край, область осуществляют в отношении других своих частей, так как автономный округ, входящий в состав края, области, не является административно-территориальной единицей и остается равноправным субъектом Российской Федерации», однако, в чем состоит это отличие, орган конституционного контроля так и не сумел определить. Более того, Конституционный Суд признал возможное «в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов распространение полномочий органов государственной власти края, области на автономный округ <...> в рамках, определенных федеральным законом, либо по договору между соответствующими органами государственной власти автономного округа, края, области»¹, подтвердив фактически законность сложившейся к тому времени практики, которая с момента преобразования автономных округов в субъекты Федерации служила источником конфликтов между сложносоставными областями (краями) и автономными округами в их составе².

Таким образом, с точки зрения формально-юридического и фактического положения, все субъекты Российской Федерации можно разделить на три группы: 1) *республики*, конституционно признанные как *несуверенные государства*, образуемые (за исключением Республики Крым, которая образована по территориальному принципу) по национально-территориальному принципу на базе компактного проживания определенной национальной общности (или группы этнически-родственных общностей) и выступающие формой его (их) политического самоопределения; 2) *края, области, города федерального значения – территориально-государственные (государствозоподобные) образования*, обладающие некоторыми признаками государственности, но не являющиеся государствами, на территории которых проживает достаточно однородное, по преимуществу русское, население, что, однако, не делает их формой самоопределения русской нации, потому что ее интересы

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

² См.: Иванов В. В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации».

должно выражать Российское государство в целом¹; 3) *автономная область и автономные округа – национально-территориальные государственные образования*, созданные (за исключением ЕАО) на основе компактного проживания малочисленных этносов Крайнего Севера и Дальнего Востока и имеющие целью своего существования сохранение самобытности и развитие этих народов.

В свою очередь, среди республик на протяжении всего периода после принятия Конституции РФ 1993 г. были такие, которые обладали особым статусом по сравнению с остальными. На протяжении 90-х гг. XX в. это выразилось в закреплении подавляющим большинством республик в своих конституциях собственного государственного суверенитета и суверенитета титульных наций². При этом Конституция Чеченской Республики 1992 г., которая официально так и не была опубликована, закрепляла ее абсолютный суверенитет³. В соответствии со ст. 61. Конституции Татарстана эта республика провозглашалась суверенным государством, субъектом международного права, ассоциированным с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения. И хотя это противоречило ст. 4 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, федеральной власти приходилось считаться с существующими реалиями.

После актов Конституционного Суда РФ 2000 г., полностью исключивших признак суверенитета применительно к статусу субъектов Российской Федерации⁴, и решительных действий нового

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 2. С. 92–93.

² См.: Конституции республик в составе Российской Федерации. М.: Известия, 1995. Вып. 1, 2.

³ См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 186.

⁴ См.: О проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. №10-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 10; О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. по запросу

Президента РФ по обеспечению верховенства федеральной власти и государственной целостности страны, конституции почти всех республик были в течении двух лет приведены в соответствие с Конституцией РФ. Однако указание на наличие собственного, пусть и ограниченного, суверенитета сохранилось в принятой на референдуме 23 марта 2003 г. Конституции Чеченской Республики и новой редакции Конституции Республики Татарстан от 10 мая 2002 г. Но если Конституция первой республики была приведена в соответствие с Конституцией России в 2007 г., то Конституция второй действует до сих пор. В соответствии с ней Татарстан не находится в составе Российской Федерации, а объединен с Россией, хотя и признается ее субъектом (ст. 1). «Суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием республики Татарстан»¹ (ст. 1). То есть по республиканскому конституционному законодательству Татарстан в отношениях с Россией выступает, по сути, в роли ассоциированного государства, хотя эта формулировка и была изъята из первоначального текста его Конституции. Форма таких отношений напоминает с точки зрения теории государственного устройства протекторат из объединившихся на двусторонней основе государств, при которой зависимое государство, формально сохраняя суверенитет, доверяет значимую часть своих суверенных полномочий более сильному государству, получая от него покровительство. В этом случае правовое состояние зависимого государства характеризуется как переходное положение между статусом колонии и полностью независимого, самостоятельного государства.

За годы президентства В. В. Путина и Д. А. Медведева в условиях тенденции к централизации государственной власти и опреде-

группы депутатов Государственной Думы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 11.

¹ Конституция Республики Татарстан (с изм. на 22 июня 2012 г.). URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 18.08.2020).

ленной унитаризации территориального устройства преобладающее значение получила тенденция выравнивания статусов субъектов Российской Федерации, произошла их существенная унификация, что выразилось, в первую очередь, в единообразии нормативно-правового закрепления за ними предметов ведения и полномочий Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Но полного выравнивания их статусов не произошло и не могло произойти. Особенности новой российской модели федерализма оказались во многом связаны с факторами исторического и политического характера, обусловленными объективно имперским характером российской государственности, сохраняющим и по настоящее время многие черты организации политического пространства, существующей на протяжении почти всей истории страны. Поэтому зафиксированное Конституцией РФ и сложившееся фактически государственное устройство России не может быть построено на принципах отвлеченного формального равенства субъектов Федерации, а должно соотноситься с конкретными политическими и социально-экономическими условиями, в которых находится Российское государство, и служить сохранению культурного многообразия различных регионов страны при безусловном приоритете принципов государственного суверенитета и государственной целостности.

Отсюда вытекает еще одна, ***шестая особенность федерального устройства современной России*** – наличие ***в политико-территориальной структуре Российского государства признаков имперской организации***.

Российское государство до настоящего времени, несмотря на многие политические и территориальные потери, связанные с распадом СССР, сохраняет много черт традиционной для себя, имперской по характеру и назначению, организации политического пространства¹. Оно по-прежнему остается чуть ли не единственным

¹ См., подробнее: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 403–408; Его же. Территориальная организация публичной власти. С. 451–457; Каспэ С. И. Конструировать федерацию – *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Политические исследования. 2000. № 5. С. 61–63; Плешаков К. В. Сквозь заросли мифов // Pro et

государством в мире, в той или иной степени соответствующим всем классическим критериям империи.

Именно Российская Федерация выступает исторической и геополитической наследницей предшествующих имперских форм – Киевской Руси, Московского царства, Российской империи, Союза ССР, в которые облекалась и существовала на территории центральной зоны евразийского континента единая сухопутная цивилизация (чч. 1 и 2 ст. 67.1 Конституции РФ). Территория России по-прежнему имеет самую большую протяженность в мире, составляя пусть не одну шестую (как в СССР), но одну восьмую часть суши. Россия сама часто рассматривается как самостоятельная цивилизация, обладающая самобытными ценностями и геополитическими интересами. Российское государство было и остается гарантом безопасности целого континента – Евразии. В стране проживает около 200 национальностей и различных этносов. Поэтому само ее пространство является очень неоднородным как по своим этнокультурным и социально-экономическим свойствам, так и политико-правовым качествам и статусным характеристикам входящих в него территориальных частей. Республики, являющиеся формально государствами, края, области, города федерального значения и автономии имеют в составе Российской Федерации и юридически, и фактически разное правовое положение и федеральный центр по-разному выстраивает с ними свои отношения. Тем не менее в столице удалось построить реальный центр верховной власти, полностью доминирующий над регионами, обеспечивающий централизованную форму государственно-территориального устройства с надрегиональными структурами управления в федеральных округах, лишив регионы политической самостоятельности, но оставив им некоторую долю формальной, а в ряде случаев и фактической, автономии.

На своей ближней периферии «Россия находится в стадии роста имперского сценария, претендуя на поэтапное восстановление своих

Contra. Распад и рождение государств. 1997. Т. 2. № 2. С. 67; Филиппов А. Ф. Наблюдатель империи ... С. 113–114.

цивилизационных границ»¹, начиная постепенно воссоздавать свое влияние на постсоветском пространстве. Здесь усилиями Российской Федерации и при ее руководящей роли было создано несколько региональных межгосударственных организаций конфедеративного типа, целью которых является развитие политических и экономических интеграционных процессов на территории центральной Евразии. После фактически провалившегося и существующего только де-юре Содружества Независимых Государств (СНГ) и пока не состоявшегося проекта Союзного Государства России и Беларуси российскому руководству удалось создать две реально работающие структуры: военно-политическую Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), действующую с 1994 г. и включающую в себя Армению, Белоруссию, Казахстан, Киргизию, Россию и Таджикистан (Афганистан и Сербия присутствуют в качестве наблюдателей)²; Евразийский экономический союз (ЕАЭС), действующий с 2015 г. и существующий в том же в составе, за исключением Таджикистана³. С середины 2000-х гг. Россия осуществляет фактический протекторат над Абхазией и Южной Осетией, что позволяют ей иметь стратегический выход в Закавказье. В 2014 г. Россия возвратила в свой состав Крым. Строительство Крымского моста привело к полному контролю над акваторией Азовского моря. Самопровозглашенные бывшие украинские территории ДНР и ЛНР в настоящее время также фактически находятся исключительно в зоне интересов России с перспективой более тесной интеграции. Это же можно сказать и в отношении Приднестровья. В 2013 г. окончательно включен в состав исключительной зоны экономических интересов России континентальный шельф Охотского моря площадью 54 тыс. кв. км. Заявлены в комиссию ООН права на арктический континентальный шельф площадью 1,2 млн кв. км. Тем самым Россия берет под контроль как Северный морской путь (СМП), так и весь сектор Северно-Ледовитого океана с вершиной

¹ Дубровский А. Россия восстановит имперский суверенитет. URL: <https://allpravda.info> (дата обращения: 19.08.2020).

² См.: Организация Договора о коллективной безопасности. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 19.08.2020).

³ См.: Евразийский экономический союз. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 19.08.2020).

на Северном полюсе. С 2019 г. установлен уведомительный порядок для иностранных военных судов, пожелавших вдруг прогуляться по маршруту СМП.

В последние годы Россия вернула себе статус великой державы на международной арене, создав одни из самых мощных вооруженных сил в мире. В 2015 г., с началом военной операции российских Вооруженных Сил в Сирии, Ближний Восток стал полигоном, на котором Россия тестирует свои возможности для возвращения на глобальную арену в качестве одного из ведущих игроков. На волне радикального антиамериканского популизма, поднятой в начале XXI в. Президентом Венесуэлы Уго Чавесом, Россия образовала прочный союз с рядом стран Латинской Америки, возглавляемых авторитарными и враждебно настроенными по отношению к США лидерами левого толка, входящих в Боливарианский Альянс Народов Америки: Венесуэлой, Боливией, Кубой, Никарагуа и Эквадором. Таким образом, Россия вновь обретает признаки империи в своей геополитической ориентации, ставя перед собой задачи, связанные не только со своим внутренним устройством, но и с организацией пространства вокруг себя и в мире. Исторически обусловлено, что Россия не может не быть империей. Поэтому она вновь вынуждена включать в свой состав или в орбиту своего влияния окружающие ее народы и государства либо выстраивать с ними отношения в качестве старшего партнера.

Единственно, чего действительно не хватает в настоящее время Российскому государству, — это имперской идеологии, включающей *собственную, четко сформулированную цивилизационную миссию*, в которой содержался бы ответ на вопрос о цели существования современного Российского государства. Но для ее формирования необходимо признание, по крайней мере теоретически, наличия имперской природы государственного устройства России.

Таким образом, *современное Российское государство является ярким примером сочетания в своей территориальной организации и геополитике одновременно признаков федерации и империи*, в ее обороняющейся и восстанавливающейся фазе развития, что отнюдь не является каким-то исключением как во всемирной истории, так и в истории самой России. Разумеется, речь в данном случае может идти не о воссоздании имперской модели в России в ее прежних формах и объемах, что принципиально невозможно

в современных условиях в силу посттрадиционного характера российского общества, отсутствия необходимых сил и средств, но о сознательном использовании имперской компоненты в организации ее государственного устройства и наращивании интеграционного потенциала на постсоветском пространстве в рамках возрождения России в качестве центра притяжения сопредельных стран и народов евразийской цивилизации.

§ 5. Местное самоуправление в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации¹

Субъекты Российской Федерации как государственные образования имеют свою территорию, которая не может быть изменена без их согласия (ч. 3 ст. 67 Конституции РФ). В соответствии с этим, исходя из положений ст. 71–73 Основного Закона, они путем собственного нормативно-правового регулирования должны устанавливать административное деление своей территории, создавать административно-территориальные единицы и муниципальные образования, определять и изменять границы между ними, учитывая при этом мнение населения соответствующих территорий, претендующих на местное самоуправление, как это предусматривается ч. 2 ст. 131 Конституции РФ. Все это соответствовало статусу субъектов федерации при самых классических образцах федеративного устройства, которое и пытались внедрить в территориальную организацию России пришедшие к власти в стране в начале 90-х гг. XX в. прозападно ориентированные политические силы.

Тогда же в Конституции РФ, наряду с принципом федерализма и другими либерально-демократическими идеями, был закреплен и принцип местного самоуправления, которое стало рассматриваться как одна из необходимых основ демократического управления обществом, важнейшая основа конституционного строя России

¹ Настоящий параграф является отредактированным и измененным вариантом параграфа о местном самоуправлении в работе: Грачев Н. И. Территориальная организация публичной власти. С. 458–475.

(ст. 12 Конституции РФ) и важнейшая составная часть процесса становления новой российской государственности.

Статья 12 Конституции РФ устанавливала, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно», а его органы «не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ). Тем самым авторы Конституции РФ взяли за образец англосаксонскую общественную модель построения системы местного самоуправления в России. В соответствии с ней между государственными и местными делами законодательно проводилась четкая грань, что и предполагало значительную степень независимости и самостоятельности органов самоуправления на местах от федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации и позволяло рассматривать их как особую публичную власть. При такой системе теоретически органы государственной власти занимаются выполнением политических, общегосударственных задач (управление обороной, государственной безопасностью, военно-промышленным комплексом, внешней политикой и международными отношениями, установлением основ экономической политики и т. д.), а почти все административно-хозяйственные функции, обеспечивающие жизнедеятельность населения на подведомственных территориях, находятся в ведении органов местного самоуправления, которые выступают поэтому не в качестве представителей государства на местах, а как органы самого населения, избираемые населением соответствующего муниципального образования, ответственные перед ним и осуществляющие управленческую деятельность исходя из его интересов, а не из интересов государства. Отсюда и надзор за деятельностью муниципальных органов со стороны государственных структур может осуществляться только с точки зрения соблюдения ими законности.

По существу, именно такая концепция оказалась закреплена в ст. 12 и гл. 8 (ст. 130–133) Конституции РФ, названной «Местное самоуправление», а в дальнейшем нашла свое отражение в двух последовательно принятых федеральных законах об общих принципах местного самоуправления 1995¹ и 2003¹ гг. В них *местное само-*

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

управление определяется как одна из форм народовластия (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131), обеспечивающая в пределах, установленных федеральным и региональным законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных традиций (ст. 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131). Оба федеральных закона повторили положения Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131).

Основной особенностью закона 1995 г. стало то, что в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ он установил три относительно самостоятельных уровня публичной власти в государстве: федеральный, субъектов Федерации и муниципальный – уровень городских и сельских поселений, а также сельских районов, которые одновременно являлись административно-территориальными единицами субъектов Федерации. Причем все муниципальные образования обладали одинаковым статусом, несмотря на то, что городские поселения районного значения и сельские поселения территориально находились в составе сельских районов. А вот городские районы, даже в больших по размерам и количеству жителей городах, были лишены права создать муниципальные образования. В качестве гарантий самостоятельности местного самоуправления Конституцией РФ и федеральным законодательством за муниципальными образованиями закрепляется: право собственности муниципальных образований на муниципальное имущество; право органов местного самоуправления на формирование местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; право на судебную защиту функций и полномочий органов местного самоуправления, закрепленных за ними федеральным законодательством (ст. 132–133 Конституции РФ, ст. 49–52 Федерального закона № 131).

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

В то же время в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ устанавливается принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации, в связи с чем органы исполнительной власти субъектов Федерации в пределах исключительного ведения и полномочий федеральной власти и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ образуют с федеральными исполнительными органами единую систему, т. е. выступают по отношению к ним иерархически нижестоящим уровнем управления. Однако к муниципальным исполнительным органам законодательством такое требование не предъявлялось, несмотря на то, что вся территория России состоит из ее субъектов, обладающих статусом государств и государственно-территориальных образований, а территория последних практически целиком и полностью включает в себя административно-территориальные единицы, имеющие статус муниципальных образований. Хотя абсолютно жесткой корреляции между административным делением субъектов Федерации и территориальным устройством местного самоуправления нет, на практике вся территория Российского государства состоит из муниципальных образований. Однако их органы не входят в систему российской государственной власти, т. е. управленчески как бы находятся вне ее, что с точки зрения политической, правовой, да и просто обыденной логики просто абсурдно.

Фактически в установленной модели отношений между государственной властью и местным самоуправлением федеральные органы и органы власти субъектов Федерации формально-юридически обладают очень скромными полномочиями в отношении муниципальных органов. В соответствии со ст. 5 Федерального закона № 131 к полномочиям федеральных органов государственной власти в отношении местного самоуправления относятся: определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации; установление прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, а также органов и должностных лиц субъектов Федерации в отношении местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности

органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми муниципальные органы наделены федеральными законами в порядке, установленном вышеназванным федеральным законом (ч. 1 ст. 5).

То есть, по существу, полномочия федеральной власти в отношении органов местного самоуправления свелись в основном к правовому регулированию. Что касается исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральных органов государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления, то их осуществление, как гласит ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 131, «допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и другими федеральными законами». А в случаях противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и Федеральному закону № 131 должны применяться Конституция РФ и настоящий федеральный закон (ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 131). Аналогичным образом по отношению к местному самоуправлению и его органам определяются и полномочия органов государственной власти субъектов Федерации. Они также сводятся практически исключительно к регулированию и запрету в осуществлении своих исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий относительно местного самоуправления выходить за рамки, установленные Конституцией РФ и другими федеральными законами (ст. 6 Федерального закона № 131). В свою очередь, гарантией невмешательства в самостоятельное осуществление полномочий органами местного самоуправления, вне зависимости от эффективности их деятельности, состояния дел в муниципальных образованиях, уровня жизни населения и т. д., выступают запрет на ограничение прав местного самоуправления и его право на судебную защиту (ст. 133 Конституции РФ).

Решения Конституционного Суда РФ также жестко разделяют государственные и муниципальные уровни власти. Так, в одном из них говорится, что указание в конституции или уставе субъекта Федерации на то, что местные представительные органы «являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. *Публичная власть может быть и муниципальной*» (курсив наш – Г. Н.). Соответственно, «местные администрации,

поскольку все они согласно законодательству <...> имеют единую природу и решают вопросы местного значения, не могут функционировать как органы государственного управления»¹. В другом акте конституционного судопроизводства устанавливается, что в территориальных единицах низового уровня, т. е. городских и сельских поселениях на территории районов «не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти <...> На этом уровне *публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти*»² (курсив наш – Г. Н.). В постановлении от 30 ноября 2000 г. Конституционный Суд РФ полностью *отрицает возможность государственного контроля за целесообразностью действий органов местного самоуправления*, указывая, что «положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, а именно: допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов; предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц; не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов»³.

¹ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.

² По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 1.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской

В указанных случаях Конституционный Суд РФ принимал решения в русле конституционной концепции местного самоуправления, авторы которой пошли по пути чисто формального переноса цивилизационно чуждой (англо-саксонской) модели организации муниципальной власти на совершенно не соответствующую ей российскую социо-культурную почву. По-видимому, стремление как можно скорее отойти от советской модели организации местной власти при очевидном дефиците теоретических знаний о местном управлении за рубежом и понимания его сущности и привело к закреплению в российском конституционном законодательстве устаревшей, содержательно выхоленной концепции негосударственной природы местного самоуправления¹.

Последствия этого для населения, муниципальной власти и самого местного самоуправления как института оказались крайне тяжелыми. До сей поры относительно его природы и сущности нет единства мнений ни у практиков, ни в научном сообществе. Что касается его конституционной модели, то ее оценки колеблются от мифа, «который создан на основе устаревшей западной концепции»², утопии, способной лишь создавать конфликты на местном уровне³, до такого явления в общественной жизни, которое играет в ней роль «основы демократической системы»⁴ и «своего рода фундамента российской государственности»⁵. То же самое относится к вопросу о конституционном отделении муниципальных органов от системы органов государственной власти. Одни авторы связывают это нормативное решение со стремлением оградить самый незащищенный уровень управления от прямого вмешательства со стороны вышестоящих

области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

¹ См.: Алексеев А. П., Братановский С. Н. Муниципальное право России. С. 22.

² Мирошниченко Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

³ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М.: Юрид. лит., 1995. Т. 2. С. 20, 24.

⁴ Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либер. миссия»; Фонд «Ин-т экономики города», 2003. С. 24.

⁵ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 47.

органов, другие – со стремлением федеральной власти дистанцироваться от социальных и экономических забот и тягот населения¹ и тем самым снять с себя ответственность за состояние дел на местах.

Практика жизнедеятельности муниципальных образований, положение дел во многих регионах России на протяжении 90-х гг. XX в. и вплоть до настоящего времени показывает, что вне зависимости от мотивов авторов конституционной концепции местного самоуправления ее принятие и попытка реализации в реальной жизни привели к тому, что развитие местного хозяйства и другие вопросы местной жизни надолго выпали из поля зрения центральных и региональных властей. Особенно это проявилось в приснопамятные 90-е, когда общая экономическая и финансовая политика федерального центра привела к массовому обнищанию широких слоев населения и фактически подорвала социальную базу местного самоуправления, которая не восстановлена до сих пор. Поэтому населению муниципальных образований не удалось самоорганизоваться в территориальные публичные коллективы и стать основным субъектом местного самоуправления, к которому могут стремиться только зажиточные, экономически независимые граждане. Обездоленные и нищие стремятся к государственной опеке. Их больше устраивает жестко централизованная система управления, способная предоставить им определенные социальные гарантии.

По этой причине формирование самоуправления на местах свелось на практике к созданию системы муниципальных органов и их моментальному включению в борьбу за фактические полномочия по распоряжению различными экономическими ресурсами как с федеральным центром, так и с региональными органами власти. Тем более что после распада СССР в Российском государстве произошла «обвальная» децентрализация управления, соответственно, многие ресурсы и полномочия центра оказались у региональных властей, которые произвольно исполняли или не исполняли федеральные законы. А федеральный центр практически не имел средств для их принуждения в том числе в сфере организации власти и управления на местах. В результате во взаимоотношениях регио-

¹ См.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2002. С. 188–189.

нальных и муниципальных органов сложился и существовал на протяжении всех 1990–2000-х гг. перманентный конфликт, проявившийся в основном в систематическом противостоянии двух уровней исполнительной власти – мэров столичных городов регионов и региональных губернаторов (глав республик). Этот конфликт был в основном связан с распределением ресурсов и власти между различными группами региональных элит и имел достаточно глубокий характер, так как обе его стороны получали демократическую легитимацию в ходе региональных и муниципальных выборов. И такой своеобразный «феномен региональной двойной легитимности»¹ в значительной степени был вызван конституционным выделением структур местного самоуправления в особый вид публичной власти, организационно самостоятельной и формально независимой от федеральных и региональных государственных органов.

«Игра в местное самоуправление»² стала инструментом в сложных взаимоотношениях федерального центра и региональных лидеров: федеральные власти подчас поддерживали мэров городов из тактических соображений, стремясь ослабить господство влиятельных губернаторов (глав республик), которые, в свою очередь, были заинтересованы свести на нет местную автономию. Тем самым местное самоуправление как институт власти и управления начал приобретать политическое значение.

В такой ситуации во второй половине 1990-х гг. регионы сами стали определять собственные «правила игры», выходявшие за рамки, установленные федеральными законами, а то и прямо им противоречившие. Поэтому муниципальная политика существенно различалась по регионам и зависела от расстановки в них внутриэлитных сил. Острые конфликты часто блокировали деятельность местных органов власти³. В процессе распределения ресурсов и ответственности между муниципалитетами и региональными властями, при отсутствии четких правил, между ними происходили

¹ Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право. С. 317.

² Туровский Р. Отношения «Центр – регионы» в 1997–1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1. С. 13.

³ См.: Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимоотношений // Регионы России в 1999 г. / под ред. Н. Петрова. М.: Гендальф, 2001. С. 338–345.

конфликты. Часто на органы местного самоуправления возлагался груз невыполнимых государственных социальных обязательств. Росли муниципальные долги предприятиям ЖКХ и энергетики, втягивая города в порочный круг коммунальных кризисов. Мэрами городов избирались деятели с криминальным прошлым, как в Ленинск-Кузнецке в 1997 г. и Нижнем Новгороде в 1998 г. Поэтому местная автономия развивалась лишь там, где мэры городов и муниципальные советы смогли достичь компромисса с региональными властями и создать эффективные «правила игры» на уровне субъектов Федерации¹. Например, в Карелии, которая стала первым регионом в России, еще в 1994 г. принявшим республиканский закон о местном самоуправлении, были созданы институциональные гарантии для становления местной автономии. На конкурентной основе были избраны местные советы и мэры городов, активно лоббировавшие муниципальные интересы в республиканском парламенте. Однако в конечном счете и здесь в начале 2000-х гг. консенсус республиканских и городских властей сменился острым конфликтом, который продолжался до начала 2010-х гг.

В Удмуртии республиканский парламент в 1996 г. принял решение о преобразовании органов местного самоуправления в городах и районах республики в местные органы государственной власти, находившиеся в подчинении республиканских властей. В 1997 г. Конституционный Суд РФ признал это решение неконституционным². Под нажимом Администрации Президента РФ власти Удмуртии отказались от своих планов. Однако конфликт между региональными и муниципальными властями в Удмуртии продолжался до начала 2000 гг.

В Саратовской области в 1990-е гг. конфликт между региональными властями и мэрией областной столицы за контроль над ресурсами перешел в «войну всех против всех». После того, как в 1996 г. вице-мэр Саратова был назначен на пост губернатора области,

¹ См.: Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. СПб.: Норма, 2008. Гл. 2, 7.

² См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 1.

выборы мэра были отменены, главы администраций городов и районов области заменены, а областные законы о местном самоуправлении изменены. Согласно областному закону мэр города избирался представительным органом из числа депутатов, а кандидатуру для избрания на этот пост предлагал губернатор. Это сочетание закрепили в уставе Саратова, принятом на референдуме в декабре 1996 г. Благодаря контролю над ходом выборов – от регистрации кандидатов до подсчета голосов – губернатор смог минимизировать избрание в муниципальные органы власти представителей оппозиции. Мэрами и главами районных администраций безальтернативно были избраны кандидаты, предложенные губернатором.

Классическими примерами открытого противостояния региональных и муниципальных органов стали длительное противостояние региональных и муниципальных властей в Псковской области, борьба губернатора Приморья и мэра Владивостока, главы Свердловской области и мэрии Екатеринбурга. В менее резкой форме это проявлялось в Омской, Оренбургской и целом ряде других краев и областей.

Там же, где политические условия, сложившиеся еще в советский период, были неблагоприятны для развития местной автономии, самоуправление, как правило, с самого начала находилось под жестким контролем региональных властей. Трудности экономических и политических реформ 1990-х гг. оставляли мало возможностей для становления местного самоуправления, несмотря на его самую что ни на есть либеральную и демократичную конституционную концепцию. Достаточно сказать, что к 2001 г. 95 % муниципальных образований были убыточными¹. Исключение составляли крупные города с высоким экономическим потенциалом и значительной налоговой базой, а также монопрофильные города вокруг немногих успешных предприятий, преимущественно сырьевых отраслей, которые во многом оказывались заложниками их собственников².

¹ См.: Александровский А. 95 процентов муниципальных образований находится на дотации. URL: <https://www.strana.ru> (дата обращения: 12.08.2020).

² См.: Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления. URL: <https://ru-90.ru> (дата обращения: 12.08.2020).

Поэтому необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления в начале 2000-х гг. признавалась всеми. Тем более что с начала нового века в России экономический спад сменился высоким экономическим ростом за счет высоких цен на экспортируемые энергоресурсы и потребительского бума. Началась политическая консолидация российского государства, одним из последствий которой стала рецентрализация управления страной, получившая название «федеративной реформы». Центр постепенно возвращал рычаги контроля над регионами, концентрировал финансовые потоки в федеральном бюджете. Был почти полностью преодолен региональный сепаратизм, завершившийся новым порядком вступления в должность глав исполнительной власти субъектов Федерации, в которой решающую роль стала играть позиция Президента РФ.

На этом фоне постепенно менялась и государственная политика в сфере местного самоуправления. Постепенно в ней *стала возобладать тенденция установления иерархического контроля за муниципальными органами и включения их в систему властной вертикали*, выстраиваемой Президентом. Эта тенденция проявилась уже в мае 2000 г., когда В. В. Путин, только что вступивший в должность, предложил Государственной Думе законопроекты, в которых было предусмотрено назначение и снятие со своих постов мэров городов с населением свыше 50 тыс. жителей решением глав исполнительной власти регионов. В ходе обсуждения законопроектов президентская сторона сняла свое предложение, так как замена выборов мэров назначениями прямо противоречила Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, и Кремлю пришлось «дать задний ход»¹.

Новый курс по отношению к местному самоуправлению был разработан в 2003 г. комиссией по административной реформе во главе с Д. Н. Козаком. Она подготовила пакет законопроектов, которые разграничили полномочия между центром, регионами и местным самоуправлением и изменили саму систему последнего. Обсуждение проекта нового федерального закона о местном самоуправлении

¹ Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления. URL: <https://ru-90.ru> (дата обращения: 12.08.2020).

в Государственной Думе проходило напряженно. Было подано свыше 6,5 тыс. поправок. Во втором, решающем, чтении, против законопроекта выступили либеральные фракции (Союз правых сил и «Яблоко»), коммунисты и аграрии. Но благодаря поддержке лояльных Кремлю парламентских фракций он был принят в Госдуме, одобрен Советом Федерации и 6 октября 2003 г. подписан Президентом¹. Закон должен был вступить в силу в полном объеме с 1 января 2006 г., но летом 2005 г. окончательная реализация его финансовых аспектов была отложена до января 2009 г.

С момента вступления в силу этого базового закона об организации местного самоуправления в России в его текст были внесены сотни изменений и дополнений. Однако общая концепция и базовые положения закона в период до 2014 г. оставались стабильными.

Логику нового федерального закона (Федерального закона № 131) можно обозначить как *бюрократическую рационализацию местного самоуправления*. Отсюда основные его идеи: двухуровневая система муниципальных образований (муниципальный район – городское или сельское поселение, а с 27 мая 2014 г. на основе внесенных изменений в Федеральный закон № 131 еще и городской округ – внутригородской район); четкое определение зон компетенции и ответственности муниципалитетов различных уровней; приведение в соответствие полномочий местного самоуправления и его финансовых возможностей; унификация организации местного самоуправления в различных типах муниципальных образований.

Главное содержание Федерального закона № 131 было выявлено далеко не сразу, но со временем проступило явно и последовательно. Оно заключалось в идее, что органы местного самоуправления, включая представительные, должны выполнять исключительно административные (а не политические) задачи. Новый закон прежде всего обеспечивал управляемость муниципалитетов, а их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии теперь становилась как минимум второстепенной. После полного введения этого закона в действие, как считают некоторые авторы,

¹ Об обсуждении проекта в Государственной Думе см.: Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151.

сам «смысл» понятия «местное самоуправление» «оказался выхолощенным». Местное самоуправление выступает теперь как продолжение федеральных и региональных органов, решающее вопросы местного значения в рамках единой системы исполнительной государственной власти. Тем самым была произведена «мягкая ревизия ст. 12 Конституции РФ», что постепенно вело к «огосударствлению местного самоуправления»¹. В сложившейся впоследствии практике изменения и дополнения Федерального закона № 131, а также в реализации его норм ясно прослеживается тенденция к выстраиванию органов местного самоуправления в единую вертикаль государственной власти путем передачи им в явной или скрытой форме все большего количества отдельных государственных полномочий, жесткого финансового контроля посредством реформирования налогового и бюджетного законодательства, уменьшения круга вопросов, в решении которых может принять участие население муниципальных образований, унификации системы и порядка формирования муниципальных органов, установление их прямой ответственности за свою деятельность перед органами власти субъектов Федерации.

Без прямого нарушения норм Конституции РФ фактически оказалась создана такая правовая ситуация, при которой отсутствие формальной иерархии между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления легко компенсировалось финансовой зависимостью последних, законодательным расширением перечня вопросов местного значения, изначально несвойственных муниципальному уровню и не обеспеченных достаточным финансированием, постоянным делегированием им все большего объема государственных полномочий, выполнение которых требует контроля со стороны региональных и федеральных органов².

Федеральный закон № 131 предусматривал создание органов местного самоуправления в муниципальных образованиях нескольких типов: сельских и городских поселениях – в населенных пунктах с числом жителей свыше 1 000 человек; муниципальных районах,

¹ Гельман В. Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления. URL: <https://ru-90.ru> (дата обращения: 13.08.2020).

² См.: Алексеев А. П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 3 (46). С. 37–39.

на территории которых создавались муниципалитеты на уровне поселений; городских округах, где городские районы не признавались муниципальными образованиями и районные органы находились в подчинении городской администрации и самостоятельными полномочиями не наделялись. Определение границ и статуса муниципальных образований, в том числе придание статуса городских округов малым и средним городам, было отдано на откуп органам государственной власти регионов. Помимо этого, в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – органы местного самоуправления создавались на внутригородских территориях, а решение вопроса о порядке организации и полномочиях органов местного самоуправления в этих городах фактически передали на усмотрение городских властей.

В результате принятия нового закона количество муниципальных образований возросло почти вдвое: с 12,2 тыс. в 2000 г. до более чем 24 тыс. уже в 2005 г. На 2019 г. в результате слияния небольших муниципальных образований с численностью менее 1 000 жителей их насчитывалось около 22 тыс.¹

При этом Федеральный закон № 131 предоставил субъектам Федерации право своими законами устанавливать формирование представительных органов муниципальных районов не путем всеобщих выборов, а методом делегирования представителей органов входящих в них поселений, включая глав муниципальных образований. В законе детально регламентированы полномочия органов муниципальных образований различного уровня, статус муниципальных представительных органов, включая предельную численность их депутатов. Экономическим приоритетом стало не расширение налоговой базы муниципалитетов, что могло на деле привести к повышению их самостоятельности, а передача целого ряда финансовых обязательств от муниципалитетов региональным властям и возврат к финансированию местного самоуправления за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих органов публичной власти.

¹ См.: База данных показателей муниципальных образований самоуправления // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

Закон обязывал муниципальные образования выбрать одну из трех организационных моделей для наделения полномочиями главы местной администрации: *всеобщие выборы*, когда главой местной администрации становится избранный населением глава муниципального образования (так называемая *система «мэр–совет»*); *избрание главы местного самоуправления представительным органом*, когда он становится его председателем и осуществляет наем главы местной администрации (управляющего, сити-менеджера) по контракту с представительным органом (*система «сити–менеджер»*); *всеобщие выборы глав местного самоуправления как председателей представительных органов* при найме управляющего представительным органом (*смешанная модель*, называемая иногда «двуглавая система управления»).

На протяжении всех 2000-х гг. в результате резкого падения роли и значения электорального начала в стране отказ от всеобщих выборов глав муниципальных образований получал все большее распространение. Если в рамках нового механизма регионального управления назначаемые Президентом РФ губернаторы могли утратить свои посты в любой момент, то выборные главы местного самоуправления, особенно мэры в городах, выступали легитимными представителями местных сообществ и были защищены своим мандатом от произвольного вмешательства вышестоящих органов. Вполне естественно, что они не вписывались во вновь выстраиваемую главой государства вертикаль исполнительной власти. Парадоксально, что отказу от всеобщих выборов мэров способствовала высокая поддержка партии «Единая Россия» на думских и региональных выборах. Чем больше голосов получала в регионе «партия власти», тем выше были шансы на то, что в столице региона выборного мэра сменил назначаемый городской управляющий¹. Поэтому вариант «сити-менеджеров» уже к началу 2006 г. практиковался почти в трети российских муниципальных образований, в том числе

¹ См.: Гельман В., Ланкина Т. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России // Политические исследования. 2007. № 6. С. 96–103.

более чем в четверти городов¹. Все *последующие годы доля выборных глав местного самоуправления в российских муниципальных образованиях продолжала снижаться.*

Очередным этапом встраивания органов местного самоуправления в единую вертикаль власти послужила начавшаяся в 2006 г. серия кампаний по обвинению мэров городов и глав других муниципальных образований в многочисленных злоупотреблениях, приводивших к возбуждению уголовных дел против них и (или) к их вынужденным отставкам. По данным Общественной палаты, только в январе–августе 2008 г. свои посты покинули более 80 глав муниципальных образований, в том числе мэры 35 городов. Симптоматично, что мэры, состоявшие в «Единой России», исключались из партии. И хотя во многих случаях обвинения местных политиков и чиновников в многочисленных злоупотреблениях при использовании муниципальных финансов и имущества были вполне обоснованны, их роль как орудия борьбы за передел власти и собственности на региональном и местном уровне не особо скрывалась². Не менее *значимым фактором этих кампаний стало политическое ослабление института местного самоуправления,* в особенности на фоне отказа от всеобщих выборов мэров городов и замены их сити-менеджерами.

Еще один удар по муниципальной автономии федеральные власти нанесли в начале 2009 г., когда по инициативе действующего тогда Президента РФ Д. А. Медведева в Федеральный закон № 131 были внесены изменения (ст. 74.1), предусматривающие возможность досрочного удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта Федерации и депутатов местного представительного органа. Решение об удалении принимается двумя третями голосов его депутатов. При этом рассмотрение инициативы самих депутатов представительного органа муниципального образования об удалении его главы

¹ См.: Миронов Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 27; Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 80–81.

² См.: Мониторинг фактов давления на глав муниципальных образований: документ, представленный на пресс-конференции Комиссии Общественной палаты по местному самоуправлению и жилищной политике 27 августа 2008 г. URL: <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 14.08.2020).

в отставку должно обязательно осуществляться с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Федерации¹. Введение такой формы ответственности главы муниципального образования еще более сужало самостоятельность органов местного самоуправления и усиливало контроль за ними со стороны региональной исполнительной власти.

После этого стало очевидно, что большинство руководителей субъектов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, представляющих интересы регионов и чиновничьего аппарата федеральных органов государственной власти, ориентированы на привычные административно-командные методы управления. Результатом этого стали мероприятия нового этапа муниципальной реформы, воплощенные в трех федеральных законах, принятых в 2014–2017 гг.: от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ²; от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ³; от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ⁴.

Согласно первому из них субъектам Федерации были предоставлены следующие права: а) осуществлять своими законами перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта (кроме ограниченного перечня полномочий, не подлежащих перераспределению); б) в крупных городах с районным делением образовывать внутригородские

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 7. мая 2009 г. № 90-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

муниципальные образования, в связи с чем в закон были введены новые понятия «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район со статусом муниципального образования». К началу 2018 г. внутригородские муниципальные образования были созданы всего в трех городах России: Челябинске, Самаре, Махачкале – однако больше желающих до сих пор не нашлось.

Кроме того, этим законом был значительно сокращен перечень вопросов местного значения для сельских поселений и их полномочия по сравнению с городскими. Соответственно, были сокращены объемы их финансирования. Изъятые у сельских поселений полномочия были переданы муниципальным районам, которые имеют право встречно делегировать часть этой компетенции экономически крепким сельским поселениям.

Ключевым моментом Федерального закона № 136-ФЗ, влияющим на всю концепцию местного самоуправления, стал вопрос перераспределения полномочий в системе органов публичной власти. Была проведена определенная децентрализация компетенции по вопросу установления перечня вопросов местного значения между Российской Федерацией и ее субъектами. Единые для каждого типа муниципальных образований вопросы местного значения были разделены на «обязательную» и вариативную части. И субъекты Федерации получили возможность за счет объема вариативной части гибко учитывать местную специфику, перераспределять полномочия между различными видами муниципальных образований.

Многие субъекты Федерации тут же воспользовались этим правом для усиления собственного влияния на местное самоуправление. Изымая полномочия у одних муниципальных образований, они не передавали их в ведение других, оставляя их у себя. В первую очередь это вопросы градостроительства и землепользования, за которыми стоит федеральное и региональное финансирование: разработка генеральных планов; правила землепользования и застройки; выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию; и даже такие, как выдача разрешения на право организации розничных рынков, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, захоронение твердых бытовых отходов и др. Причем согласно формулировке п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ сами эти предметы ведения по-прежнему выступают в качестве вопросов местного значения

и формально остаются в зоне ответственности муниципалитетов, а основные полномочия по их решению перешли фактически к субъектам Российской Федерации¹. Таким образом, процесс децентрализации власти и управления, предусмотренный Конституцией 1993 г., был повернут в прямо противоположную сторону.

Законом № 8-ФЗ (2015 г.) в дополнение к трем моделям структуры органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, установленным Федеральным законом № 131-ФЗ, были введены две новых. Согласно первой из них глава муниципального образования избирается из числа депутатов, как и во второй модели, но возглавляет не представительный орган, а местную администрацию. В этом случае он должен после избрания сложить с себя депутатские полномочия, а представительный орган – избрать нового председателя. На практике за прошедшие четыре года такой вариант организации структуры местного самоуправления оказался почти не востребованным. В соответствии с другой моделью, ради которой, как считают ряд авторов, все и было затеяно, глава муниципального образования со статусом главы местной администрации избирается представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Но представительным органом муниципального образования отбирается только половина ее членов, а вторая половина назначается лично высшим должностным лицом (губернатором) субъекта Федерации. Такой порядок формирования конкурсной комиссии практически гарантирует поддержку с ее стороны кандидатуры губернатора. Кроме того, в этом случае население муниципального образования лишается минимальной возможности влиять на определение кандидатуры главы местного самоуправления. Неудивительно, что именно эта модель, при которой глава муниципального образования фактически становится кратурой губернатора, стала получать все более широкое распространение в субъектах Российской Федерации в последние годы².

¹ См.: Бабун Р. В. Местное самоуправление в современной России: зигзаги государственной политики // Местное право. 2018. № 2. С. 7–8.

² См.: Бабун Р. В. Местное самоуправление в современной России ... С. 9; Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161.

Законом № 8-ФЗ было также введено право субъектов Федерации устанавливать своими законами единственный вариант структуры органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и некоторых крупных городских поселений, что, по мнению многих экспертов, уже прямо противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ¹, в соответствии с которой структура органов местного самоуправления должна определяться населением муниципальных образований самостоятельно. Однако Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П² признал указанную новеллу не противоречащей Конституции РФ, высказав позицию, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной и тем самым нельзя отрицать возможность самых различных форм взаимодействия муниципальной и региональной власти. А с учетом большого объема государственных полномочий, выполняемых органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, «в ряде конкретных ситуаций и в целях обеспечения сбалансированной реализации государственных и местных интересов, установление законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также особо важных для государства городских поселений не противоречит Конституции Российской Федерации». Хотя ряд судей Конституционного Суда РФ высказали по данному вопросу свое особое мнение, это решение органа конституционного контроля вступило в законную силу.

¹ См.: Васильев В. И. Куда идет местное самоуправление // Муниципальное право. 2015. № 2. С. 2–9; Вобленко С. В. Реформа реформы: правовой и экономический беспредел на фоне непрофессионализма // Муниципальное право. 2016. № 3. С. 2–9.

² См.: По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Законом № 62-ФЗ (2017 г.) была полностью изменена концепция территориальной организации местного самоуправления. Им было введено расширенное понятие «городской округ», определен его возможный состав и новый порядок формирования. Если ранее городской округ мог включать в себя только один город и прилегающие к нему сельские территории, то теперь в состав «укрупненного» городского округа могут входить не ограниченные по размерам территории, на которых расположены многие городские и сельские поселения, а также целые муниципальные районы. Все они с вхождением в состав укрупненного городского округа утрачивают статус муниципальных образований. Объединение поселений с городским округом осуществляется с учетом мнения населения, но без прямого его участия, так как решения должны приниматься исключительно представительными органами соответствующих территориальных единиц. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, также утрачивает свой статус. Прямое участие населения в вопросе объединения в этом случае также не предусматривается.

На практике это ведет к тому, что выборные органы упраздненных поселений и муниципальных районов заменяются на территориальных управляющих, назначаемых главой укрупненного городского округа и подчиненных ему по службе. В свою очередь, органы укрупненных городских округов в реалиях превращаются в исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации. Местное самоуправление как автономная система публичной власти фактически исчезает и превращается в нижний уровень вертикали государственной власти, слегка прикрытый формально самоуправленческим фасадом.

Таким образом, несмотря на то, что причиной перманентного изменения законодательства о местном самоуправлении постоянно назывались цели построения его эффективной системы, важнейшим итогом нормативных нововведений в этой сфере стал отказ центральной власти от местной автономии в пользу государственного контроля над муниципалитетами и установления иерархической субординации местных органов по отношению к федеральному и региональному уровням государственной власти. Различные варианты местного самоуправления, существующие в многочисленных муниципальных образованиях, постепенно приводятся к единому,

строго унифицированному, знаменателю, а муниципальные образования все больше начинают напоминать административно-территориальные единицы.

Указанные тенденции нашли свое отражение в конституционных поправках к гл. 8 Конституции РФ, принятых на референдуме 25 июня – 1 июля 2020 г. Если первоначально в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ в качестве территориальной основы местного самоуправления прямо назывались городские и сельские поселения, то в ее новой редакции виды муниципальных образований устанавливаются уже не Конституцией, а федеральным законом. Это означает возможность центральной власти определять параметры территорий, население которых обладает правом на самоуправление, и, следовательно, лишать какие-то виды поселений такого права. На это прямо указывает ч. 3 ст. 131, которая позволяет федеральному законодателю устанавливать особый порядок «осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения и административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях». Часть 1.1 ст. 131 конституционно легитимирует право региональных органов государственной власти принимать участие «в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» и предоставляет, по сути, такое право федеральным органам. И, наконец, ч. 3 ст. 132 возвращает органы местного самоуправления в единую систему публичной власти Российского государства, прямо это устанавливая, что практически дезавуирует положения ст. 12 Конституции РФ, непосредственно их не отменяя.

Вне зависимости от оценки изменений в нормативно-правовой концепции местного самоуправления, которое после их внесения уже можно назвать таковым с большой натяжкой, фактического выхолащивания его сути в отношениях региональных и местных органов необходимо отметить их объективный характер, возвращающий, по сути, нашу страну к централизованной организации региональной и местной власти. Муниципальный либерал-романтизм, показав свою несостоятельность, закончился с такими же плачевными результатами, как и рафинированная федералистская утопия. Однако теперь центральная власть не может уходить от ответствен-

ности за состояние дел в регионах и на местах. Она не просто обязана делить ее с региональными и местными органами и должностными лицами, но и отвечать за эффективность их деятельности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите основные направления федеративной реформы, инициированной Президентом РФ В. В. Путиным.
2. Назовите основные нормативно-правовые источники федеративной реформы.
3. Дайте оценку политико-правовой природы федеральных округов. Как повлияло их создание на взаимоотношения федерально-го центра и субъектов Российской Федерации?
4. Какие политические задачи внутренней организации Российского государства были решены созданием института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах?
5. Проследите изменения в порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 2000-х гг. и ответьте, как они отразились на характере государственного устройства России?
6. Что представляет собой институт федерального вмешательства и публично-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации? Назовите эти виды ответственности.
7. Дайте характеристику решениям Конституционного Суда РФ 2000 г., восстановившим государственный суверенитет России. Определите основные пути восстановления внутреннего государственного суверенитета России, проведенные в рамках федеративной реформы.
8. Проследите изменения в порядке формирования высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации и определите, как они отразились на характере государственного устройства России?
9. Определите основные итоги федеративной реформы и отметьте ее очевидные достоинства и недостатки.
10. Определите основные особенности современной конституционной модели государственного устройства России.

11. Назовите основополагающие политико-правовые признаки, которые характеризуют Россию как централизованную федерацию.

12. Назовите основополагающие политико-правовые признаки, которые позволяют квалифицировать Российскую Федерацию как империю.

13. Определите модель местного самоуправления в России, установленную Конституцией РФ 1993 г. Укажите ее достоинства и недостатки.

14. Каковы основные особенности системы местного самоуправления, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ и его последующими изменениями?

15. Каково основное направление эволюции местного самоуправления в Российской Федерации?

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

Николай Иванович Грачев

Формы государственного устройства
в современном мире:
основы теории
и конституционно-правовая практика

Учебное пособие

Редакторы Н. Ф. Руденко, О. С. Старовидченко
Компьютерная верстка Ю. В. Сиволапова
Дизайн обложки А. Н. Улизко

При дизайне обложки использовались материалы сайта:
yandex.ru

Волгоградская академия МВД России.
400089, г. Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400131, г. Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 21.12.2020. Формат 60х84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 32,75. Усл. печ. л. 30,46.
Тираж 50 экз. Заказ 58.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400131, г. Волгоград,
ул. Коммунистическая, 36.