

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

ФЕДЕРАТИВНОЕ ПРАВО: pro et contra

© 2008 г. М. В. Глигич-Золотарева¹, Н. М. Добрынин²

Предпосылки формирования федеративного права

Впервые в отечественной правовой науке термин “федеративное право” был употреблен в монографии Е.А. Коровина “Международное право переходного времени”, вышедшей в свет в 1924 г.³ Ее первая глава с пространным названием “Международное право в системе советской юриспруденции: разбор двух противоположных воззрений. Отрицание правовой регулировки отношений РСФСР с буржуазными государствами и опыт определения таковых методами традиционной юриспруденции. Существование социалистической и буржуазной государственности и отображение ее в правовых формах переходной эпохи” посвящена разграничению разных отраслей права: международного европейско-американского права буржуазных демократий, международного права переходного времени, междусоветского права и федеративного права РСФСР. Федеративному праву посвящен § 4 данной главы, причем, судя по контексту, под федеративным правом подразумевается вся правовая система РСФСР, т.е. данная трактовка термина далека от современной.

Впоследствии о федеративном праве исследователи надолго забывают, и только к концу советской эпохи начинают раздаваться голоса о необходимости выделения в рамках конституционного права подотрасли, регулирующей федеративные отношения. Однако эти “голоса” были недостаточно громкими, в том числе и потому, что сама федеративная сущность советского государства – как на уровне Союза ССР, так и на уровне РСФСР – всегда содержала в себе немалый псевдофедеративный компонент⁴ или, по

мнению одного из авторов статьи – Н.М. Добрынина, могла быть охарактеризована как фантомный федерализм⁵.

Результатом всплеска интереса к федеративному праву стало включение соответствующего термина в разного рода словари и справочники, где федеративное право определялось как *юридические основы федеративного государственного устройства и управления*⁶. В литературе появился также термин “право федеративных отношений”⁷, который по смыслу был идентичен термину “федеративное право”. И вновь вопрос о федеративном праве был отложен на много лет. За это время сама российская государственность подверглась коренной реструктуризации. В настоящее время, мы полагаем, пришла пора снова вернуться к вопросу о федеративном праве. Почему это произошло именно сейчас, когда, казалось бы, проблемы собственно федерализма не являются ключевыми для современной российской государственно-правовой реальности?

*Во-первых, в силу своей теоретической и практической значимости, даже вне контекста текущей политической конъюнктуры, проблемы федерализма привлекают внимание значительного числа авторов*⁸. Федерализму посвящено огромное количество публикаций: монографий и статей, диссертационных исследований; отдельные аспекты федеративных отношений рассматриваются в учебных пособиях по конституционному праву. На наш взгляд, сложно найти другую тему, которая подвергалась бы столь же массированному и глубоко научному исследованию. Однако, как ни парадоксально, именно обилие публикаций во многом и спровоцировало

¹ Ведущий советник отдела государственного строительства Аналитического управления аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

² Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

³ Коровин Е.А. Международное право переходного времени. М.-Пг., 1924. С работой можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://www.lawlibrary.ru/izdanie13052.html>

⁴ Термин “псевдофедерация” введен известным русским философом Иваном Ильиным для описания формально федеративных государств, в реальности таковыми не являющихся. Ильин писал: “Наряду с юридически прочными и политически жизнеспособными союзами государств история знает еще и мнимые, фиктивные “федерации”, не возникавшие в органическом порядке – снизу, а искусственно и подражательно наскаждавшиеся сверху. Мы называем их “псевдофедерациями” (см.: Ильин И.А. Что такое федерация (О грядущей России). Избр. статьи / Под ред. Н.П. Полторацкого. М., 1993).

⁵ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; *Его же*. Федерализм. Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005; *Его же*. Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.

⁶ См.: http://www.gramota.ru/spravka/trudnosti/36_138

⁷ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 224.

⁸ Среди этих авторов: С.А. Авакьян, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, Р.Г. Абдулатипов, А.С. Автономов, Л.Ф. Болтенкова, Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, Л.М. Карапетян, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, А.Н. Лебедев, И.В. Лексин, М.В. Столяров, М.Х. Фарушкин, В.А. Черепанов, Ю.Л. Шульженко и многие др. Немало работ в области федерализма имеют и авторы настоящей статьи – Н.М. Добрынин и М.В. Глигич-Золотарева.

наблюдающийся сегодня в указанной сфере научного знания методологический застой, вызванный в первую очередь отсутствием системности во взглядах на федерализм и федеративное устройство.

Во-вторых, федерализм – это сложная, динамично меняющаяся правовая и социальная система. Системные характеристики федерализма всегда будут способствовать, с одной стороны, появлению новых аспектов, требующих своего изучения, а с другой – обновлению теоретических взглядов и подходов. Неразрешенными остаются многие ключевые проблемы федерализма, несмотря даже на то, что отечественная правовая наука занимается ими уже более 100 лет. По-прежнему нет четкого ответа на вопрос о причинах образования и эволюционных закономерностях федеративных государств. Нет единства принципиальных подходов к природе федерализма. Отсутствуют четкие критерии отличия федеративного государства от унитарного и др. Среди множества дефиниций федерализма и федерации в литературе нет таких, которые, как нам представляется, адекватно описывали бы данные феномены.

В-третьих, даже такого пристального научного интереса к проблематике федерализма оказалось недостаточно для выхода на новый уровень постижения предмета. Специальная литература раскрывает лишь отдельные аспекты федерализма, учебные же курсы по конституционному праву хотя и более полно охватывают проблематику федеративных отношений, излагают материал фрагментарно, акцентируя внимание на общих вопросах конституционно-правового закрепления федеративного устройства в Российской Федерации.

В-четвертых, процесс формирования федеративных устоев Российского государства нельзя считать завершенным, что также накладывает свой отпечаток на исследование темы, требующей постоянной актуализации.

И **наконец**, оказалось, что многие проблемы федерализма вообще неразрешимы посредством использования традиционных методов конституционно-правового исследования и требуется внедрение совершенно новых, особенно междисциплинарных, подходов.

Аналогичная ситуация в области изучения проблем федерализма сложилась в дореволюционном государствоведении. Отечественные ученые уделяли внимание анализу проблем государственно-территориального устройства. Среди правоведов, затрагивавших в своих трудах данную проблематику, немало авторов с громкими именами: С.А. Котляревский, А.С. Алексеев, В.И. Сергеевич, И.Е. Андреевский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, Н.И. Лазаревский, К. Куль-

чицкий и др. Ими достаточно подробно исследованы такие вопросы, как понятийный аппарат учения о федерации; причины выбора той или иной формы государственного устройства; классификация различных форм государственного устройства; различные способы образования федераций; история федерализма в России и зарубежных странах; форма и содержание категории “федерация”; соотношение федерализма и национального вопроса, централизации и децентрализации в государственном устройстве, федерации и автономии, суверенитета и разграничения компетенции⁹. В печати выходили учебники по конституционному праву, содержавшие разделы, посвященные государственному устройству, а также крупные монографии по проблемам федерализма (А.С. Яценко, К. Кульчицкого, С. Корфа и др.)¹⁰.

В то же время, несмотря на столь мощный “мозговой штурм”, разработка теоретических основ государственно-территориального устройства оказалась недостаточной для решения проблем, которые в самом скором времени встали перед страной в полный рост. По отношению к территориальной организации государства исследователи в своих трудах чаще всего занимали нейтральную позицию, описывая лишь сложившееся на тот период юридическое положение вещей (империю с элементами автономии). Рассматривались в основном теоретические и сравнительные аспекты проблемы. Концептуальная и практическая неготовность ученых к разработке теоретических основ федерализма отчасти стала причиной не совсем удачного последующего опыта федерализации государства.

Полагаем, следует во многом согласиться с мнением А.С. Яценко, высказанным им в 1912 г., о том, что “мы не знаем ни одной русской попытки дать хотя бы приблизительно самостоятельное построение федеративной теории”¹¹. Однако по отношению к самому автору этих слов данное утверждение никоим образом не применимо. Главный труд А.С. Яценко – его известная монография “Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства”, изданная в 1912 г., – по охвату материала и глубине исследования федерализма не имеет аналогов ни в российской, ни в зарубежной государственно-правовой науке. В этом более чем 800-страничном труде автор описывает всю глубину проблем конституционного (государственного) права,

⁹ Подробнее об этом см.: Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры / Под ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2008. С. 70–86.

¹⁰ См.: Корф С. Федерализм. СПб., 1917; Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912; Кульчицкий К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М., 1907.

¹¹ Яценко А.С. Указ. соч. С. 77.

сравнительного правоведения, теории и философии права. Его исследование, на наш взгляд, является базисной платформой теоретических основ федеративного права.

Похожая картина наблюдается в рассматриваемой сфере научного знания и в наши дни. Причина такого положения дел кроется в самой сущности федерализма: как явление он многообразен, присутствует на разных уровнях общественного бытия; его теоретическая разработка всегда представляла и будет представлять сложность для исследователей. Несмотря на значительную «двухслойную» (федеральную и региональную) нормативную базу, несмотря на обширный перечень авторов, посвятивших свои исследования проблемам федерализма, несмотря на широкий круг работ по данной теме, не приходится сомневаться, что требуются обобщение уже накопленного опыта и выход на принципиально новые горизонты исследования.

Сегодня, как никогда, необходимы крупные, системные, междисциплинарные исследования федерализма, учитывающие реалии современного государственного строительства, новые подходы и методы. Нам представляется весьма важным и обоснованным *выделение в отрасли конституционного права подотрасли федеративного права и одноименных научной и учебной дисциплин*, посвященных исследованию теоретических, сравнительных, исторических и системных основ федерализма, а также его конституционно-правового закрепления в Российской Федерации.

Федеративное право как подотрасль конституционного права: нормативный и научный аспекты

Право – это строго выверенная, упорядоченная система норм или правил поведения. Как и любая система, она складывается из однопорядковых, взаимосвязанных между собой и взаимодействующих друг с другом элементов – норм права. Система должна быть внутренне единой и непротиворечивой. Связи, возникающие между ее отдельными структурными элементами – нормами, как и сами нормы, должны быть направлены на выполнение регулятивных и иных функций, на достижение единых целей¹².

Отрасль права – это относительно самостоятельное подразделение системы права, состоящее из правовых норм, регулирующих специфический вид общественных отношений. Так, например, нормы права, регулирующие конституционные правоотношения в государстве, составляют отрасль конституционного права. Важным признаком для выделения отрасли является

наличие у нее специфического предмета и метода правового регулирования. В рамках теории государства и права **предмет правового регулирования** – это общественные отношения, образующие в силу их специфики особые системы связи между юридическими нормами. Предмет правового регулирования является основой группировки правовых норм в определенную отрасль права¹³. В свою очередь, отрасль права подразделяется на отдельные взаимосвязанные элементы (подсистемы), которые называются подотраслями и институтами права¹⁴.

Поскольку право существует в трех ипостасях – как система правовых норм, как наука и как учебная дисциплина, то, соответственно, отрасль права можно определить тройко:

как относительно самостоятельное подразделение системы права;

как относительно самостоятельное подразделение конституционно-правового знания;

как относительно самостоятельную учебную дисциплину.

То же самое относится и к **подотрасли права**, которая может заключать в себе **нормативный, научный и учебный аспекты**, тесно связанные между собой и взаимозависимые.

Научная подотрасль конституционного права в данном понимании определяется Н.А. Богдановой **как конституционно-правовое знание о взаимосвязанной предметом регулирования совокупности норм конституционного права**. Подотрасли представляют собой научные дисциплины, которые выделяются на основе уточнения границ, аспектов и методов изучения предмета науки. При разработке подотраслей возможны выход за рамки конституционного права и соединение конституционно-правового знания с другими отраслями юридической науки. Подотрасли являются наиболее сложными по организации знания структурными образованиями конституционного права, и их выделение означает новый уровень систематизации конституционно-правовой науки. Выход на этот уровень определяется ее зрелостью и готовностью познавать свой предмет всесторонне и углубленно, при этом он должен стимулироваться практикой. Конституционно-правовое знание, получаемое в результате разворачивания подсистем конституционного права, обогащает науку, не нарушая ее целостности. В подотраслях сохраняется целостность предмета науки конституционного права,

¹³ См.: Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 136.

¹⁴ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2007.

¹² См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 442.

но меняются эмпирическая база исследования и последовательность применяемых методов¹⁵.

Как мы уже отмечали, подотрасль конституционного права характеризуется двойкой природой: *научной и нормативной*, причем обе эти ипостаси подотрасли неотделимы друг от друга. Отличительной чертой подотрасли науки конституционного права является нормативная связанность, поскольку отраслевое нормативное структурирование непосредственно выражается в вычленении научных отраслей. Научные подотрасли конституционного права как структурные образования отличаются жесткой нормативной связанностью, поэтому их выделение зависит от структурирования отрасли (хотя и не всегда непосредственно следует за ним). При этом необходимым требованием к качественному состоянию научной подотрасли является наличие развитого систематизированного законодательства, охватывающего всю выделенную для нее область правового регулирования. Отличительной же чертой **нормативной подотрасли конституционного права** является то, что она должна иметь специфические участки правового регулирования¹⁶. Другой важной особенностью нормативных подотраслей конституционного права является соединение в них материальных и процессуальных норм.

Можно выделить следующие **признаки научной подотрасли конституционного права**:

предмет (в целом он совпадает с предметом конституционного права, однако представляет собой четко отграниченную и обособленную часть предмета всей отрасли);

методология (как правило, характеризуется некоторой спецификой; могут использоваться нетрадиционные для отрасли методы, в том числе междисциплинарного характера, а также применяться методы в особой последовательности);

нормативная связанность (подразумевается наличие обширной, разветвленной и вместе с тем отграниченной от всего массива права законодательной базы подотрасли);

целостность (она должна быть характерна как для самой научной дисциплины, так и для ее нормативной базы);

научная разработанность (проблемы и институты, вызывающие научный и практический интерес).

Рассмотрев все указанные признаки, конкретизирующие возможность выделения научных подотраслей в структуре конституционного права, мы считаем, что **федеративное право** в полной

мере следует признать состоявшейся научной подотраслью.

Первое. Основанием для выделения научной подотрасли федеративного права служит четко определенная предметная сфера. Предметом федеративного права является федерализм в самом широком значении этого термина – не только как форма государственно-территориального устройства, но и прежде всего как его содержательная характеристика. Для науки конституционного права ее новая подотрасль – федеративное право – представляет интерес в силу открывающейся перспективы ввести в научный оборот обширный материал, отражающий многообразие вариантов устройства и функционирования власти в ее территориальном аспекте.

Второе. Федеративное право является неотъемлемой частью (подсистемой) науки конституционного права. Для него характерны принципы и методы, применяемые в данной отрасли права, однако с акцентом на системную методологию, поскольку ни в одной другой подотрасли не возникает столь явно выраженной необходимости исследовать предмет с системных позиций, что объясняется свойствами самого предмета. Системный метод, на наш взгляд, позволит сконструировать комплексную модель конституционно-правового регулирования федеративных отношений (правовой системы федерализма). Системный подход к теории и истории федерализма в России, его конституционно-правовой базе и отдельным сферам правового регулирования (компетенция субъектов федеративных отношений, субъектный состав и др.) дает нам очевидные возможности по-новому взглянуть на ставшие привычными категории. Применение системного метода, по нашему мнению, предоставит широкую возможность выявить сущность и вероятностный характер развития федерализма. Системное исследование федерализма, по сути, позволит нам *«построить»* его обобщенную модель, постулирующую фундаментальные основания федеративной системы.

Третье. Федеративное право располагает сложившимся нормативно-правовым массивом. К источникам федеративного права относятся нормативные акты различной юридической силы: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента и постановления Правительства страны, договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий, регламенты палат Федерального Собрания и акты Конституционного Суда России, акты федеральных органов исполнительной власти, акты субъектов Российской Федерации. Нормативный массив федеративного права, складывающийся на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, довольно обши-

¹⁵ Подробнее об этом см.: Богданова Н.А. Указ. соч. С. 196, 206–209.

¹⁶ См.: Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 14; см. также: Богданова Н.А. Указ. соч.

рен и образует полноценную базу подотрасли. С системных позиций нормативная база отрасли характеризуется как сложная, открытая, целостная, целенаправленная система, обладающая структурой и состоящая из элементов (норм и институтов) и подсистем (упорядоченных совокупностей правовых норм и институтов).

Четвертое. Для науки федеративного права характерны целостность, внутреннее единство, обособленность от иных отраслей. Наш вывод корреспондирует тенденции отмежевания федеративного права как целостной системы юридических принципов и норм, регулирующих федеративные и смежные с ними отношения, от других подотраслей и институтов конституционного права. Компоненты федеративного права представляют собой единый комплекс знаний, обособленный от других подотраслей. Вместе с тем следует признать, что федеративное право является подсистемой всей правовой науки и для него характерны все общесистемные свойства и закономерности. Структура федеративного права определяется нами как внутренняя форма подотрасли, отражающая единство устойчивых взаимосвязей между составляющими подотрасль знаниями. Материальное содержание федеративного права определяется совокупностью правовых норм и институтов, регулирующих федеративные отношения в их взаимосвязи друг с другом; элементами этой совокупности являются правовые нормы и институты. Конструкция подотрасли характеризуется иерархичностью и многоуровневостью.

Пятое. Проблемы федерализма актуальны; они привлекают к себе значительное число авторов; они постоянно возникают в практической деятельности органов власти разных уровней. Богатый опыт федерализации нашей страны и зарубежных государств дает нам обширный материал для научного обобщения и совершенствования законодательства.

Таким образом, мы полагаем, что *федеративное право вполне может быть определено как подотрасль конституционного права, в качестве системы юридических принципов и норм, регулирующих федеративные и смежные с ними отношения, и в качестве относительно самостоятельного подразделения конституционно-правового знания.* Нормативный блок федеративного права включает в себя нормы как материального, так и процессуального характера; последних особенно много в сферах заключения договоров и соглашений между разными уровнями публичной власти, обеспечения участия субъектов РФ в законодательном процессе на федеральном уровне и разграничения компетенции. Все компоненты научной подотрасли составляют единый комплекс, обособленный от других под-

отраслей конституционного права (парламентское право, избирательное право и др.). Предметом изучения федеративного права являются федеративные отношения в самом широком понимании этого термина. Вместе с тем федеративное право – это неотъемлемая часть конституционного права, и для него характерны те же принципы и методы регулирования.

В то же время нам известны и *факторы, препятствующие выделению подотрасли федеративного права* (а равно и целого ряда иных перспективных подотраслей) в системе конституционно-правового знания. Особенности предмета конституционного права не способствуют формированию нормативных блоков либо придают им определенную специфику¹⁷, что неизбежно отражается на научной подотрасли.

Проблема смежности. Нормы конституционного права в силу широты и принципиальности характера своего содержания являются базовыми для других отраслей права и включаются в них, обретая подробную регламентацию. “Чистота” подотраслей конституционного права нарушается также присутствием в них норм других отраслей. Часто такие нормы предусматривают процедуры реализации конституционно-правовых установлений и их гарантии. Так, например, в подотрасли федеративного права четко просматриваются нормы финансового, налогового, административного, муниципального права, а также других отраслей. Регулируемые таким образом общественные отношения находятся в “двойном подчинении” – федеративному праву и другим правовым отраслям¹⁸.

Проблема внутриотраслевой межинституциональной расчлененности конституционно-правовых норм заключается в том, что одни и те же нормы тяготеют к различным структурным элементам (подотраслям, институтам). Поэтому условием формирования подотрасли являются обозначение и обоснование связующего звена тяготеющих друг к другу норм. Так, нормативный блок федеративного права включает в себя нормы, относящиеся к совершенно различным институтам: организация власти на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации, субъектный состав федерации, разграничение компетенции и т.д. Их объединение в единую подотрасль становится возможным только благодаря тому, что основы федеративной организации государственно-территориального устройства, конкретизирующие предмет конституционного пра-

¹⁷ Подробнее о факторах, препятствующих выделению подотраслей в конституционном праве, см.: Богданова Н.А. Указ. соч. С. 206–207.

¹⁸ О “двойном подчинении” в избирательном праве см.: Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Владивосток, 1999.

ва, выступают тем стержнем, вокруг которого строится соответствующая подотрасль.

Проблема статусности. Статусный характер конституционного права в структурном членении данной отрасли часто предполагает иное, отраслевое образование – нормативный статус субъектов конституционных правоотношений. Для федеративного права данное обстоятельство проявляется в опасности его дезинтеграции на целый ряд независимых “статусов”: Российской Федерации, ее субъектов, органов власти разных уровней и т.п.

Проблема десистематизации нормативной базы подотрасли. С системной точки зрения современное состояние нормативной базы федеративного права характеризуется следующими признаками:

неустойчивостью структуры;

нечеткостью и нестабильностью системообразующих элементов (правовых норм и институтов);

отсутствием устойчивых взаимосвязей (коммуникации, иерархии) между системообразующими элементами;

крайне медленным формированием полноценных подсистем и иных промежуточных форм организации элементов системы;

отсутствием внутри системы единого целеполагания.

Нормативная база федеративного права вошла в полосу неустойчивого развития, и, кроме того, она обременена многочисленными диспропорциями – настолько, что встает вопрос о наличии в разрозненном наборе норм и институтов какой-либо системы. Реформирование законодательной базы федеративных отношений идет перманентно уже более 15 лет, однако вследствие бессистемности этой деятельности ее эффективность невысока. Законодателя на каждом шагу подстерегают неустойчивость структуры правовой базы федеративных отношений и невозможность ее обеспечения в нынешних условиях путем использования традиционного технико-юридического инструментария. Элементы правовой базы федеративных отношений (правовые нормы и институты) нечетки и быстро меняются; устойчивых взаимосвязей между ними не складывается; полноценные подсистемы и иные промежуточные формы организации низовых элементов формируются крайне медленно. Федеральное законодательство к настоящему времени превратилось в одно из основных препятствий на пути модернизации федеративной системы. Принятие новых актов и совершенствование действующих уже не в состоянии обеспечить поступательное развитие законодательной базы федеративных отношений.

В этой связи полагаем, что перечисленные нами объективные препятствия на пути выделения подотрасли федеративного права из конституционного права хотя и осложняют сам процесс вычленения, однако не в состоянии предотвратить его. ***Федеративное право фактически уже существует – и как подотрасль права, и как наука, и как учебная дисциплина.*** Определенные проблемы с нормативной базой подотрасли, как нам представляется, можно решить посредством квалифицированной кодификации законодательства, чему в немалой степени будет способствовать доктринальное выделение федеративного права в отдельную подотрасль конституционно-правового знания. Вместе с тем преодолению указанных выше препятствий способствуют тенденции в самом конституционном регулировании, где наметилась перспектива дальнейшего структурирования в направлении зарождения новых нормативных подотраслей: избирательного права, парламентского права и права судебного конституционного контроля.

Следовательно, имеется нормативная база для вычленения в системе конституционно-правового знания новых подотраслей, что позитивно скажется на конституционном праве в целом. Среди “пороговых” подотраслей кроме федеративного права (права федеративных отношений) называются также: *право референдумов, петиционное право, гуманитарное право, региональное право (право организации и осуществления государственной власти в субъектах РФ)*¹⁹ и др. На последнем хотелось бы остановиться подробнее.

Нормативную основу регионального права составляют конституционно-правовые нормы Российской Федерации и ее субъектов, формализованные в федеральном и региональном законодательстве, закрепляющем устройство органов государственной власти в субъектах Федерации и их включение в систему федерального и регионального уровней единой государственной власти. “Двухслойность” структуры данной нормативной подотрасли характеризуется наличием 83 различных вариантов законодательного регулирования государственного строительства в субъектах РФ²⁰. Неизбежно встает проблема соотношения новых субсистемных образований – федеративного права и регионального права. Мы видим практически единый предмет изучения, причем предмет федеративного права гораздо шире и поглощает предмет регионального права,

¹⁹ Более подробно о региональном праве см.: Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 28–37; Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Гос. и право. 1998. № 11. С. 8–14.

²⁰ Богданова Н.А. Указ соч. С. 221, 224.

а именно: организацию и осуществление государственной власти в субъектах РФ. Нормативная база и методология близки и во многом тождественны.

Однако следует признать, что отличие между данными сферами научного знания все-таки есть. Федеративное право и региональное право соотносятся как общая и особенная части единой подотрасли права. *Общая часть (федеративное право)* посвящена теоретическим и практическим вопросам федерализма, решению всего комплекса проблем, связанных с функционированием федеративной формы государственно-территориального устройства государства (включая основы региональной политики на федеральном уровне). *Особенная часть (региональное право, право организации и осуществления государственной власти в субъектах РФ)* посвящена рассмотрению организации власти на уровне конкретных субъектов Федерации.

Федеративное право изначально создается как двухуровневая нормативная подотрасль конституционного права, включающая в себя все многообразие правовых норм разных уровней. Обобщение этой обширной эмпирической базы позволит науке развивать ее общую теорию. Наука в данном случае представляет собой пример работы так называемой “петли положительной обратной связи”²¹: развиваясь сама, она тем самым стимулирует формирование собственной нормативной базы. Выделение научных подотраслей зависит от структурирования отрасли, процесс которого сдерживается рядом объективных факторов, однако наука может конструктивно влиять на такое структурирование. Создание подотрасли федеративного права, несмотря на кризисное состояние отечественного федерализма, явно положительно скажется на развитии конституционно-правовой науки. Федеративное право, соединяя собственные теоретические конструкции с результатами изысканий других наук, обеспечит разностороннее и углубленное изучение предмета конституционного права и создаст фундамент для новых научных разработок. Полагая, что складывающееся нормативное образование приобретет качество комплексного межотраслевого соединения²².

²¹ “Петля положительной обратной связи” (в химии этот процесс называется автокатализом) – характерный признак самоорганизации; в ходе реакции вырабатывается фермент, присутствие которого стимулирует выработку его самого и хода всей реакции. Подробнее об этом см.: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. М., 1986.

²² Подробнее об этом см.: Богданова Н.А. Указ. соч. С. 225–226.

Федеративное право как подотрасль конституционного права: научный и учебный аспекты

Выделение в конституционном праве новой научной и нормативной подотрасли федеративного права формирует обширный “фронт работ” как для теоретиков, так и для практиков федеративного строительства. На наш взгляд, *первым этапом работы* в этом направлении станет создание целостного системного учения о федерализме и федерации, на основе которого можно будет делать выводы и выдвигать конкретные предложения о совершенствовании Федерации в России. В эту научную подотрасль могли бы войти как теоретические, сравнительные, исторические и системные аспекты федерализма, так и особенности его практического конституционно-правового воплощения в Российской Федерации, а также смежные дисциплины (экономические и бюджетно-финансовые аспекты федерализма, вопросы программно-целевого управления регионального развития, территориального планирования и др.).

Завершающим этапом развития конституционно-правовых дисциплин является создание соответствующих учебных курсов²³. Федеративное право не должно стать исключением. Одноименная учебная дисциплина, посвященная подотрасли федеративного права, ее институтам, опирающаяся на ее достижения, будет способствовать выделению проблемного направления конституционного права, а также иметь сугубо практическую направленность. Двухуровневость федеративного права, наличие в нем Общей и Особенной частей позволит создать полноценный курс, нормативной основой которого станет федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. И если задачей Общей части дисциплины федеративного права станет изучение теоретических и конституционно-правовых аспектов федерализма, то Особенная часть дисциплины федеративного права будет нацелена на получение более полного и разностороннего знания о законодательстве конкретных субъектов Федерации.

Попробуем реконструировать *Общую часть учебной дисциплины “Федеративное право”*.

Объектом изучения курса “Федеративное право: Общая часть” являются общественные отношения в области федеративного устройства Российской Федерации и зарубежных стран с федеративной формой государственно-территориального устройства, организации и функционирования системы органов государственной власти разных уровней и органов местного самоуправления, их взаимодействия и разграничения предме-

²³ См.: там же. С. 245–246.

тов ведения и полномочий между ними, урегулированные нормами права.

Предметом изучения курса “Федеративное право: Общая часть” являются правоотношения, складывающиеся в результате действия конституционно-правовых норм в сфере федеративного устройства России и зарубежных стран.

Целями курса “Федеративное право: Общая часть” являются формирование научных представлений о конституционно-правовых методах и средствах решения сложных общественно-политических проблем в области федеративного устройства, функционирования многоуровневой системы государственной власти, а также привитие обучаемым навыков практической работы в сфере федеративных отношений на разных уровнях государственного управления.

Основными задачами преподавания учебной дисциплины “Федеративное право: Общая часть” являются:

введение в систему общих и конкретных понятий федеративного права;

освоение действующего в подотрасли институционального комплекса;

изучение основных нормативных актов, регулирующих федеративные отношения в России и зарубежных странах, а также учебной и специальной литературы по теме курса, обобщение практики органов государственной власти разных уровней, формирование дефинитивного аппарата в изучаемой области общественных отношений.

Эти общие задачи реализуются посредством **частных задач**, среди которых:

выявление роли федеративного права в осуществлении политико-правовых преобразований в Российской Федерации;

получение адекватного представления о структуре федеративного права, формирование знаний о теории данной подотрасли, ее предмете, методе; усвоение основных категорий, понятий и терминов, применяемых в федеративном праве;

знакомство с источниками федеративного права России и зарубежных стран;

освещение основополагающей роли Конституции РФ в регулировании федеративных отношений;

изучение основных правовых и политических институтов федеративного права России и зарубежных федеративных государств, истории их становления и развития;

изучение конституционных основ порядка формирования, деятельности и взаимодействия органов публичной власти разных уровней;

изучение теории и практики разграничения компетенции между разными уровнями публич-

ной власти в России и других федеративных государствах;

изучение субъектного состава и административно-территориального устройства России и зарубежных федераций;

овладение навыками практического решения конкретных задач по проблематике федеративных отношений.

Содержание курса “Федеративное право: Общая часть” целесообразно структурировать следующим образом”.

Федеративное право России как нормативная подотрасль конституционного права Российской Федерации и как наука:

предмет и метод федеративного права; место федеративного права в системе конституционного права России; развитие федеративного права России и зарубежных стран в современных условиях;

понятийный аппарат дисциплины; понятия федерализма и федерации; признаки федерализма и федерации; другие основные понятия, используемые в курсе;

теория федерализма; структура Федерации и ее особенности; системный подход к федеративному устройству; синергетика федерализма и эволюция федеративных систем;

федеративные отношения, их специфика; субъекты федеративных отношений;

система конституционно-правового регулирования федеративных отношений; источники федеративного права; двухуровневая система законодательной базы федеративных отношений.

Общая характеристика государственно-территориального устройства:

понятие государственно-территориального устройства; специфика форм государственно-территориального устройства: унитарное государство, федеративное государство; сравнительный анализ статусов унитарного и федеративного государств; конфедерация и государственное устройство;

типология федеративных систем; конституционные и договорные федерации; национальный и территориальный принципы в построении федерации; типология федераций по способу их образования; централизация и децентрализация в государственном устройстве; симметрия в структуре федерации; прочие модели федерализма и федерации;

суверенитет в федеративном государстве; понятие и признаки суверенитета; теории суверенитета в федеративном государстве;

автономия в государственно-территориальном устройстве.

Генезис и эволюция федерализма в России:

становление протофедерализма в России; древнерусские истоки протофедерализма; смена парадигмы развития протофедеративной системы;

государственное устройство Российской Империи; автономия в имперский период;

история отечественной федералистской мысли; идеи федерализации России (конец XVIII – начало XIX вв.); федерализм декабристов, славянофилов и анархистов; подходы к форме государственного устройства России в XIX – начале XX вв.; идеи федерализма в академической науке;

советский федерализм; теория федерализма советского типа; практика построения советского федерализма; создание РСФСР; создание и развитие СССР; место РСФСР в составе СССР; автономия в советский период; реформы 1989–1990 гг.;

становление современного российского федерализма, его основные вехи: *первый этап* (1990–1993 гг.), *второй этап* (1993–1999 гг.), *третий этап* (1999 г. – настоящее время).

Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации:

конституционно-правовая база Федерации в России; основные характеристики Российской Федерации как федеративного государства;

принципы федеративного устройства России; государственная целостность Российской Федерации; национальный и территориальный принципы в построении Федерации в России; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Федерации; разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; единство системы государственной власти в России;

конституционные коллизии федеративного устройства.

Статус субъектов Российской Федерации:

понятие и признаки статуса субъектов Федерации;

виды и наименование субъектов Федерации;

статус республик в составе Федерации;

статус краев и областей в составе Федерации;

статус городов федерального значения в составе Федерации;

статус автономных округов и автономной области в составе Федерации;

особенности правового положения отдельных субъектов Федерации;

административно-территориальное устройство субъектов Федерации;

совершенствование субъектного состава Федерации; критерии и порядок образования нового

субъекта Федерации; практика укрупнения субъектов Федерации.

Законодательная база Федерации в России:

законодательство в области федеративных отношений; федеральные конституционные законы в правовой системе федерализма; федеральные законы в правовой системе федерализма;

конституционное правосудие в правовой системе российского федерализма; правовая позиция Конституционного Суда РФ по вопросам правового статуса субъектов Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, избирательного права (федеративный аспект), организации власти в субъектах Федерации, функционирования сложносоставных субъектов Федерации;

договоры в правовой системе федерализма; договорный процесс на уровне исполнительной власти; законодательный инструментарий регулирования договорного права; актуальные тенденции договорного права.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

становление системы органов государственной власти субъектов Федерации; история формирования системы территориальных органов власти в России; дореволюционное государственно-территориальное управление; советский период; реформы 90-х годов XX в.;

современная система органов государственной власти субъектов Федерации, ее нормативно-правовая база, общие основы организации и деятельности;

законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации: основы функционирования, наименование; депутаты законодательных органов субъектов Федерации: основы статуса, срок полномочий и численность; структура, полномочия, внутренняя организация и деятельность представительных органов власти субъектов Федерации;

органы исполнительной власти субъектов Федерации: основы функционирования; высшее должностное лицо субъекта Федерации: основы статуса, наименование и порядок замещения должности, функции, направления деятельности, полномочия; высший исполнительный орган власти субъекта Федерации, его структурные подразделения;

конституционные (уставные) суды субъектов Федерации; основы статуса и компетенции; состав и организация деятельности.

Разграничение компетенции между разными уровнями публичной власти:

роль и значение процессов разграничения компетенции в федеративной системе;

новейшая история разграничения компетенции в России;

конституционная схема разграничения предметов ведения и полномочий; исключительное ведение Федерации; совместное ведение Федерации и ее субъектов; ведение субъектов Федерации;

компетенция субъектов Федерации; типы полномочий субъектов Федерации;

правовые нормы в области разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами и проблемы их реализации; разграничение полномочий в социально-экономической сфере;

бюджетно-финансовые аспекты разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами.

Взаимодействие Российской Федерации и ее субъектов:

влияние Российской Федерации на дела ее субъектов;

влияние субъектов Федерации на общедеревьяные дела;

роль Совета Федерации в федеративных отношениях; порядок формирования и полномочия Совета Федерации как гарантия учета мнения регионов в федеральном законодательном процессе;

конституционно-правовая ответственность в системе федеративных отношений; временная финансовая администрация; оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации;

федеральные округа в системе федеративных отношений;

федеративная и административная реформы.

Конституционно-правовые основы национальной и региональной политики в Российской Федерации:

конституционно-правовые основы национальной политики в Российской Федерации;

конституционно-правовые основы региональной политики в Российской Федерации.

Федеративное устройство в зарубежных странах:

основные теоретические подходы к учению о федерализме;

мировая история федерализма;

современные взгляды на федеративное устройство; основные тенденции развития, проблемы и пути их решения; регионализм, деволюция, децентрализация;

зарубежные федерации; конституционное закрепление признаков федерации в зарубежных федеративных государствах; субъектный состав зарубежных федераций;

разграничение компетенции в зарубежных федеративных государствах; принцип субсидиарности; модели разграничения компетенции;

органы законодательной и исполнительной власти регионального уровня в зарубежных федерациях: статус, порядок формирования, полномочия;

формы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации: мировой опыт;

федерализм в свете международного права.

Учебные курсы, посвященные федеративным отношениям и организации власти в субъектах Федерации, не являются для отечественной образовательной системы чем-то принципиально новым: они практикуются во многих учебных заведениях, как столичных, так и региональных. Однако вопрос о выделении федеративного права как подотрасли конституционного права во всех ее ипостасях – нормативной, научной и учебной – по-прежнему остается открытым, даже несмотря на то, что динамика эволюции федерализма в России и зарубежных странах свидетельствует о необходимости более глубокого изучения предмета.

Обособление федеративного права позволит преодолеть последствия узкодисциплинарного подхода к изучению федерализма, превращающего конституционно-правовую науку в совокупность мало связанных между собой институтов, развернуть междисциплинарные программы исследования федерализма, а также установить научную коммуникацию между исследователями проблем федерализма в рамках различных отраслей правовой науки. В связи с этим представляется, что целесообразна большая степень обособления федеративного права от конституционного права в целом. Выделение подотрасли федеративного права, на наш взгляд, благотворно скажется на доктринальном и конституционно-правовом срезе государственного строительства.

Федеративное право в качестве новой подотрасли права будет иметь реальное практическое значение. Его создание послужит ускорению решения всего многообразия проблем, которые постоянно продуцируются общественными отношениями в обществе и государстве. Эволюция российского законодательства и правоприменительной практики подводит нас к выводу о неизбежности выделения федеративного права как научного базиса модернизации федеративных отношений. Развитие права всегда идет по пути углубления, дифференциации правовой материи, которая проявляется не только в появлении новых отраслей, подотраслей, институтов и субинститутов права, но и в усилении внутренней специализации конкретных правовых норм в рамках отрасли. Многообразие регионального правового опыта, выражающееся в огромном объеме законов и

подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах Федерации, ставит перед нами проблему их систематизации. Для того чтобы своевременно обнаруживать противоречия, а также пробелы, необходима научная систематизация регионального правового опыта в рамках отдельной особенной части подотрасли федеративного права.

*Мы не сомневаемся, что создание самостоятельной подотрасли конституционного права – **федеративного права** – лежит в русле перспективного развития отечественной правовой системы*²⁴.

²⁴ В настоящее время авторы статьи – Н.М. Добрынин и М.В. Глигич–Золотарева – занимаются разработкой учебного пособия по курсу “Федеративное право”.