

## 1.5. ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО И УСТРОЙСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*Еремин Алексей Роеальдович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права*

*Место работы: Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева*

*eralro@mail.ru*

*Ромайкин Иван Александрович, аспирант кафедры теории и истории государства и права*

*Место учебы: Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева*

*mord5@mail.ru*

*Аннотация: в статье исследуются вопросы, связанные с организацией государственной власти в условиях федеративного государства. Выявляются принципы уровневой организации государственной власти в федерации, показывается ее сложный системно-структурный характер, функционально направленный на поддержание стабильности и целостности федеративного государства.*

*Ключевые слова: федеративное государство, государственная власть, функции государственной власти, принципы организации государственной власти.*

## THE FEDERAL STATE AND ORGANIZATION OF STATE POWER

*Eremin Aleksei R., doctor of law, professor, head of the chair of theory and history of the state and law*

*Place of employment: the Mordovian State University*

*eralro@mail.ru*

*Romajkin Ivan A., post-graduate student of chair of theory and history of state and law*

*Study place: the Mordovian State University*

*mord5@mail.ru*

*Abstract: the article is devoted to questions associated with organization of state power in federal state. The authors describes principles of organization of levels of power in federation and it's difficult systemic and structural character, which directed to maintaining of stability and integrity of federal state.*

*Keywords: the federal state, the state power, functions of the state power, the principles of organization of the state power.*

Федеративное государство (федерация), представляя собой специфическую и сложную территориальную организацию, предполагает и характерное для такого устройства организацию государственной власти. Существует множество точек зрения относительно сущности феномена федерации. Прежде всего, говоря о федерации, всегда ставится вопрос о её соотношении с категорией федерализма. При этом устоявшимся можно считать положение, согласно которому понятие «федерализм» шире, чем термин «федерация». Федерализм определяется как «принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях её территориальной организации на нескольких уровнях. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве». [3, с. 21-22]

Исследователи утверждают, что федерализм и федерация соотносятся как форма и содержание. [4, с. 78] «Федерализм, – утверждает Н.М. Добрынин, – это весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства... Мы приходим к закономерному выводу о том, что федерация в действительности является оболочкой во всей системе федерализма. Она отражает конкретные

духовно – культурные, социально – экономические, правовые и политические проявления федерализма в устройстве государства». [4, с. 78-79]

В таком случае федерация представляет собой конституционно закрепленную форму «государственно – территориального устройства, при которой структура государства сложна и включает в себя элементы – субъекты федерации, обладающие самостоятельностью вне сферы реализации общих для всей федерации целей и задач, а также возможностью участия в принятии общифедеральных решений». [3, с.12]

В современной отечественной теории права можно считать общепринятым взгляд, согласно которому федерация – сложное союзное государство, части которого являются государственными образованиями и обладают в той или иной мере государственным суверенитетом и другими признаками государственности; в нем наряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации, как, например в Германии, Индии, Мексике, Канаде; федерации могут быть построены по территориальному (США) либо по национально-территориальному принципу (Россия). [8, с. 39]

Как форма государственно – территориального устройства федерация предполагает определенные особенности построения системы государственной власти. Так, Л.А. Тхабисимова, анализируя данный вопрос, выделяет следующую группу политико-правовых принципов организации государственной власти:

а) единство и целостность системы государственной власти, реализация которой происходит различными органами в соответствии с разделением властно-правовой компетенции, выполняющими определенную функцию единого государственного механизма по управлению обществом на различных уровнях;

б) регионализм, отражающий способ формирования адекватных конкретному жизненному пространству публично-правовых, экономических и социально-культурных институтов, призванных эффективно и действенно, с учетом специфики этого пространства осуществлять управление общественными процессами и конфликтами;

в) соучастие в формировании системы государственной власти, характеризующее степень и институционально-правовые способы участия региональных властных элит в образовании федеральных институтов власти, равно как и, наоборот, степень участия последних в формировании государственно-территориальных органов публичной власти;

г) взаимный контроль и политико-правовое лоббирование в принятии и реализации государственно-властных решений;

д) субсидиарность, предполагающая наряду с четким разграничением полномочий оказание на каждом уровне всеми ветвями государственной власти поддержки друг другу при осуществлении их специфических функций, содействие проведению в жизнь общегосударственных и общенациональных целей и задач. [12, с. 24-25]

При этом указанный автор отмечает важность принципа регионализма, с учетом которого «конкретное федеральное устройство государства следует рассматривать в качестве политико-правовой формы организации региональных пространств». [12, с. 25]

Для любого федеративного государства чрезвычайно важным является достижение гармонии в отношениях частей (субъектов федерации) и целого (самой федерации). [10, с. 12] Исходя из принципа единства и целостности системы государственной власти, вполне логично заключить, что высший (федеральный) уровень государственной власти выполняет по отношению к государству (федерации) в целом функцию обеспечения единства государства. Эта функция органично слита с функцией государственного управления, обладая своеобразной двойной нагрузкой – управление сложным составным государством предполагает постоянное обеспечение его целостности и неделимости. Это – важнейшая функция федеральной власти в ряду других.

А.И. Хорошильцев, исследуя вопросы власти, выделяет учредительную власть народа, посредством которой народ учреждает конституцию и государство. [14, с. 185] При этом власть народа носит определяющий, конституирующий характер. Рассматривая государственную власть с точки зрения глубины её упорядочения, А.И. Хорошильцев выделяет (на примере РФ) в структуре федеральной власти три уровня: конституирующий, организующий и информирующий. [15, с. 28-32] Соответственно этому делению можно заключить, что федеральный уровень государственной власти выполняет конституирующую (учредительную), организующую и контролирующую функции по отношению к федерации. Конституирующий уровень федеральной власти связан у данного автора с деятельностью Конституционного собрания, Президента и Конституционного Суда. Следовательно, посредством Конституционного собрания (в данном случае) как органа чрезвычайной и исключительной деятельности и компетенции высшая государственная

власть связывается непосредственно с Конституцией (как основным учредительным актом). В силу того, что Конституция (как основной закон) учреждена народным волеизъявлением, она является юридическим отображением и воплощением полноты этой народной воли, следовательно, она обладает качеством завершенности, которое передается высшей федеральной власти. В этом аспекте считаем уместным заметить, что Конституция (Основной закон) государства и государственная (верховная) власть соотносятся между собой, по нашему мнению, следующим образом:

Основной закон (конституция) служит отправной точкой для организации государственной власти, в том числе постольку, поскольку в большинстве случаев там содержится указание на форму правления (прямо или опосредованно). В этом плане конституция – внешнее отображение государственной власти через форму правления;

Основной закон закрепляет в большинстве случаев порядок организации и формирования высших органов государственной власти, т.е. опосредованно содержит в себе внешнее отображение влияния особенностей государственного устройства на устройство государственной (верховой) власти;

Свойства конституции: учредительности, прямого действия (непосредственности), всеобъемлемости (действия на все государство) коррелируют аналогичным свойствам государственной (верховой) власти: учредительности, непосредственности и всеобщности.

В целом мы видим, что федеральный (высший) уровень государственной власти содержит в себе важнейшие характеристики учредительности, завершенности и цельности всей системы государственной власти, которые органически вытекают из его главной функции – функции обеспечения единства федеративного государства. Одной из «нитей», связывающих федеральный и региональный уровни государственной власти является то, что на федеральном уровне устанавливаются общие принципы организации государственной власти в регионах или же регионам дается право учреждать собственную систему государственной власти, но опираясь на общегосударственные начала. При этом «установление системы органов государственной власти субъектов ... как полномочие таких субъектов включает, кроме определения принципиальных начал, целый ряд организационно-правовых мероприятий: во-первых, разработку и принятие соответствующих актов, составляющих правовую основу этой системы; во-вторых, проведение мероприятий по образованию органов государственной власти, входящих в эту систему; в-третьих, политико-правовое, организационное и материальное обеспечение деятельности рассматриваемой системы». [7, с. 9]

Региональный уровень государственной власти имеет не менее важное значение, нежели уровень федеральный, поскольку там государственная власть «расщепляется», детализирует свое действие применительно к каждому субъекту, организуясь при этом в лоне общегосударственной линии своего действия. Региональный уровень власти также строится на основе определенных принципов, отправных начал. Так, рассуждая на эту тему на примере России, Е.С. Меркулов считает, что базовыми принципами российского федерализма, непосредственно влияющими на специфику организации государственной власти в субъектах, являются:

а) принцип целостности государственного суверенитета, вытекающий из единства государства и означающий неделимость суверенитета, признание его за Российской

Федерацией в полном объеме,

б) принцип единства системы государственной власти, предполагающий единство природы и источника в государстве иной власти в сочетании с функциональным, структурно-институциональным и пространственным разделением государственной власти;

в) принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, вытекающий из конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. [9, с. 14]

В.М. Ануфриев утверждает, что системы органов государственной власти субъектов «обусловлены объективно существующей в федеративном государстве централизованно-сегментарной моделью системы государственных органов, в целом, характерными признаками которой служат:

- а) наличие центральных государственных органов;
- б) представительство центральных органов на местах;
- в) разделение властей,
- г) система «сдержек и противовесов»;
- д) каждый вид органов (сегмент) имеет свой способ формирования и свою компетенцию;
- е) законодательные, исполнительные и судебные органы имеют свои особенности функционирования;
- ж) направленные на достижение общих задач государства, они образуют целостную систему органов государственной власти в масштабе всего государства». [1, с. 19-20]

Специфика, свойственная субъектам федерации, «проявляется в многообразии особенного, закрепляемого как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Таким образом, достигается сочетание интересов целого и частей», [6, с. 12] чем реализуется «одна из целей любой федерации – «примирение единства и разнообразия». [6, с. 13]

Государственная власть субъектов федерации, находясь в рамках общегосударственных начал организации системы государственной власти, действует уже непосредственно в интересах регионов, как бы раскрывая тот потенциал, который может и должен быть раскрыт в этих пределах. Она не выходит за эти пределы, но функционирует так, что, в конечном счете, не нарушается, а поддерживается целостность и единство федеративных начал государственного устройства.

Федеральный и региональный уровни государственной власти весьма интересным образом «встречаются» и на местном уровне, в лице органов местного самоуправления. Местное самоуправление в конечном счете учреждается государством, опирается в своей деятельности на федеральное и региональное законодательство, исходит из интересов всего государства (в целом) и конкретного региона (в частности). И деятельность местного самоуправления не является и не может являться выражением какой – либо иной «публичности», [5, с. 16] кроме однородной публичности всей государственной власти, установленной и регулируемой конституцией (основным законом). При этом любопытно отметить, что некоторые авторы рассматривают органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления как единую систему управления территорией, обладающую внутренними связями и центростремительными тенденциями. [1, с. 17] В этой связи ими выделяется целая система принципов формирования и деятельности органов государственной власти регионов (на примере областей) и органов местного самоуправления:

первая группа – принципы, характеризующие федера-

лизм... в целом:

- 1) разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную;
  - 2) единства системы органов государственной власти;
  - 3) разграничения предметов ведения и полномочий; 4) демократизма;
  - 5) самостоятельности местного самоуправления;
- вторая группа – принципы, непосредственно влияющие на внутреннюю организацию и деятельность формируемых органов государственной власти, органов местного самоуправления:
- 1) законности;
  - 2) системности;
  - 3) гласности;
  - 4) иерархической структуры;
  - 5) ротации;
  - 6) профессионализма;
  - 7) перераспределения полномочий;
  - 8) участия граждан (населения) в управлении делами государства (области);
  - 9) легитимности;
  - 10) централизации и децентрализации;
  - 11) соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
  - 12) ответственности;

третья группа – принципы, раскрывающие природу формирования и деятельности органов местного самоуправления, помогающие уяснить их сущность, отличительные черты и признаки:

- 1) самостоятельности;
- 2) выборности;
- 3) широкого участия населения;
- 4) многообразия организационных форм;
- 5) сочетания коллегиальности и единоначалия;
- 6) территориальности;
- 7) государственной гарантии;
- 8) ограничения самостоятельности. [1, с. 16-17]

В целом мы видим, что устройство государственной власти в федеративном государстве есть сложная многоуровневая система, соединенная различными связями. «Организация власти в федерации – это специфическая взаимосвязь элементов. Внутреннюю упорядоченность ее системы можно понять, лишь отправляясь от того, что организация власти есть единство устойчивого и изменчивого в деятельности субъектов федерации». [2, с. 21] Следовательно, построение государственной власти в федерации – это целостное системно – структурное (из элементов) образование, являющееся отображением сложного государственно – территориального устройства. И государственная власть субъектов федерации играет в такой системе свою незаменимую и неповторимую роль.

Так можно утверждать, что федерация есть сложное государство, представляющее собой особую форму системно – структурной организации государственной власти, характеризующейся наличием и взаимодействием двух уровней власти (федерального и регионального) как двух целостных взаимосвязанных систем, пронизанных функциональными системно – структурными связями, которые, функционируя, каждая со своей стороны, выполняют функцию обеспечения единства федеративного государства. Это означает следующее.

Федеральный уровень государственной власти, в силу своей связанности посредством конституции (основного закона) с учредительной властью народа, обладает полной завершенностью, т.е. верховенством по отношению ко всему государству. Федеральная власть, являясь учредительной по отношению к региональной, покрывает

все государство, поддерживая его целостность. Учреждая региональную власть, федеральный уровень как бы «раскрывает» её из себя. Именно поэтому субъекты тоже «обладают элементами учредительной власти» [7, с. 8], но эта учредительность власти субъектов выступает продолжением и раскрытием учредительности высшей федеральной власти. Уровень власти субъектов выступает не только дополняющим, но и поддерживающим федеральный уровень власти со своей стороны. Федеральный и региональный уровни в целом являются дополнительными по отношению друг к другу, но с той спецификой, что между ними есть иерархия, а следовательно, при общей направленности, у них есть функциональные различия.

Федеральная (высшая) власть обладает полной завершенностью и цельностью, образуя и поддерживая весь государственный организм. Она является по отношению к государству «стержнем» и рамками, которые скрепляют все основные принципиальные моменты государственного уклада федерации. Но в силу сложного устройства государства и определенной самостоятельности субъектов функционируют в этих рамках именно субъекты, естественно, при общем контроле федеральной власти. Региональная власть как бы расправляется внутри федеральных рамок властвования, поддерживая их изнутри, позволяя тем самым сохранять прочными общие начала государственного устройства и действовать в регионах так, чтобы наилучшим образом организовать управление ими. Юридически это выражается в деятельности государственной власти субъекта федерации в пределах собственных предметов ведения, гарантированных федеральной конституцией. [13, с. 14]

Уровень власти субъектов федерации образует собственное системное единство, непосредственно реализуя государственную власть в субъектах. В этом смысле он обладает относительной завершенностью по сравнению с федеральным уровнем и полной (необходимой) завершенностью по отношению к своему функциональному назначению в русле федеральной власти, т.е. он самодостаточен в том иерархическом положении, в котором он находится по отношению к государству и федеральной власти. В силу этого региональный уровень власти, соблюдая общифедеральные пределы деятельности, поддерживает устойчивость и цельность государства. В этом смысле он выполняет организующую функцию по отношению к субъектам и дополняющую функцию по отношению к федеральной власти. При этом организующая функция региональной власти является в то же время продолжением организующей функции федеральной власти, но уже детализированной и конкретной к регионам.

Исходя из всего этого видно, что организация государственной власти в федеративном государстве на два основных уровня есть не просто «разделение властей» по вертикали, а такое устройство государственной власти, при котором государственная власть, концентрируясь во всей полноте полномочий на высшем (федеральном) уровне, передается также и субъектам, образуя на их уровне особое системное целое, действующее в рамках федеральных начал, поддерживая их в своей деятельности, не выходя за их пределы и не нарушая их. В структурном плане это означает, что «система государственных органов в федеративном государстве складывается из двух подсистем – подсистемы федеральных органов и подсистемы региональных органов. Обе подсистемы предусмотрены одной и той же конституцией

федеративного государства, разграничивающей компетенции федерального и регионального уровней, причем региональные конституции (если таковые есть) не могут ей противоречить. Следовательно, региональные органы только называются органами субъектов федерации, а в действительности и федеральные, и региональные государственные органы – это органы одного и того же федеративного государства, хотя и входящие в разные подсистемы государственной власти». [11, с. 10]

#### Список литературы:

1. Ануфриев В.М. Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях – субъектах Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1999.
2. Володин В.В. Субъект Российской Федерации: проблемы власти, законотворчества и управления: автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб, 1996.
3. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно – правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Тюмень, 2009.
4. Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: 2т. Т.1/ Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2008.
5. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003.
6. Кухтик С.Н. Конституционно – правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1998.
7. Любушкин В.А. Конституционно – правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009.
8. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2004.
9. Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно – правовое исследование: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007.
10. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: федерация и субъекты: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1999.
11. Прохоров А.В. Федерализм как форма территориальной организации власти в правовом государстве: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2008.
12. Тхабисимова Л.А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007.
13. Федякова Н.А. Законодательство субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
14. Хорошильцев А.И. Власть народа и его контрольная власть // Ученые записки. Электронный журнал Курского государственного университета. – 2013. – №2 (26) .
15. Хорошильцев А.И. Третье измерение государственной власти на примере современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 28-32.