
УДК 342

DOI: 10.1249/iajpravo/2024.03.11

ДУДКО И.А.¹ Рецензия на книгу: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОГНОЗЫ РАЗВИТИЯ / И.А. УМНОВА-КОНЮХОВА, И.В. ЛЕВАКИН, Е.Я. ПАВЛОВ, О.О. БАЗИНА [и др.]; ПОД ОБЩ. РЕД. И.А. УМНОВОЙ-КОНЮХОВОЙ; НАУЧ. РЕД. О.О. БАЗИНА, Е.А. ВОЙТОВИЧ. – МОСКВА: ПРОСПЕКТ, 2024. – 288 С.

DUDKO I.A. Review of the book: Topical Evaluative Problem Repeatable Federalism: Historical Retrospect, Trends And Prognostications Evaluative Developments / I.A. Umnova-Konykhova, I.V. Levakin, E.Ya. Pavlov, O.O. Bazina and other; ed. Umnova-Konyukhova I.A., Bazina O.O., Wojtowicz E.A. – Moscow: Prospect, 2024. – 288 p.

Ключевые слова: федерализм; государственное устройство; федеративные государства; территориальное устройство; интеграционный федерализм; гибкий федерализм; территориальная целостность.

Keywords: federalism; state structure; federal states; territorial structure; integration federalism; flexible federalism; territorial integrity.

Для цитирования: Дудко И.А. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 136–145. – Рец. на книгу: Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы

¹ © Дудко Ирина Александровна, доцент кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

Рец. на книгу: Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития

развития / И.А. Умнова-Конюхова, И.В. Левакин, Е.Я. Павлов, О.О. Базина [и др.]; под общ. ред. И.А. Умновой-Конюховой; науч. ред. О.О. Базина, Е.А. Войтович. – Москва: Проспект, 2024. – 288 с.
DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.11

Научным событием для отечественных конституционалистов, исследующих федерализм, стал выход в 2024 г. коллективной монографии «Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития» – результата научной работы профессорско-преподавательского состава нескольких российских вузов и начинающих молодых ученых МГИМО МИД России, ИНИОН РАН, РУДН, РГУП, РАНХиГС. В состав авторов входят известные исследователи – доктора юридических наук, профессора: И.А. Умнова-Конюхова, И.В. Левкин, Е.Я. Павлов; кандидаты юридических наук, доценты: О.О. Базина, К.В. Карпенко, Т.О. Кузнецова, Э.В. Малиненко, К.А. Половченко, И.А. Ракитская, и др.

В последние годы в отечественном государствоведении заметно снизился интерес к федерализму. Между тем актуальность исследований по данной проблематике очевидна. Традиционно федерализм понимается как элемент формы государства, принцип государственного устройства, способ управления в государстве, теория и практика создания и развития государства, созданного на основе разделения на политически самостоятельные части. В новой коллективной монографии профессор И.А. Умнова-Конюхова справедливо утверждает, что федерализм «ушел далеко за рамки применения только во внутригосударственных отношениях и стал способом обеспечения мирного развития на межгосударственном уровне» (с. 11). Исследование вопросов федерализма в современном мире представляет интерес в силу его потенциала являться способом разрешения противоречий между различными субъектами политических отношений, прежде всего национальными и иными социальными общностями, претендующими на осуществление власти. Федерализм обеспечивает разделение власти на различных уровнях управления.

Федеративная форма позволяет решить как общие задачи, стоящие перед государством (обеспечение прав и свобод человека и гражданина, участие населения в осуществлении власти на раз-

ных уровнях, реализация принципов плюрализма, демократии и пр.), так и специальные (создание условий для эффективного управления государством со сложным территориальным строением, учет культурного, этнического, национального и религиозного разнообразия и т.п.) (с. 14–15).

Вместе с тем в науке не выработаны четкие критерии, признаки федеративных государств. Существующие подходы к определению формы территориального устройства не позволяют четко разграничить федеративные и унитарные государства, особенно если в унитарных государствах имеются тенденции децентрализации, а в федеративных наблюдаются тенденции централизации. Эти проблемы стимулируют исследование становления, развития и современного состояния как федеративных, так и децентрализованных, регионалистских государств.

Монография состоит из двух частей. Первая часть – гл. 1 и 2 – посвящена российскому федерализму. Вторая часть – гл. 3, 4 и 5 – представляет анализ мирового опыта федерализма и отдельных его проблем на примере рассмотрения зарубежных стран.

Во вступительной статье И.А. Умновой-Конюховой раскрываются основные подходы к пониманию федерализма, тенденции его развития и потенциал в современном государственном праве. Справедливо отмечается тенденция централизации современных федераций как в России, так и в классических децентрализованных государствах (США, Канада, Австралия, Швейцария) (с. 17). Делается вывод о доминировании гибридного (смешанного), интеграционного федерализма, исследование которого представляется перспективным научным направлением сегодня. Под *интеграционной моделью федерализма* автор понимает «объединение центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития. Эта гибридная модель гибко интегрирует в себе элементы унитаризма и федерализма по сущности государственного устройства и элементы дуалистического, кооперативного, конкурентного (состязательного) и солидарного федерализма по характеру взаимодействия центра и составных частей государства» (с. 18).

Среди тенденций развития федерализма автор отмечает «бинарность в централизации и децентрализации регулирования и управления публичными отношениями в федеративных государ-

ствах», обусловленную «как внешними, так и внутренними факторами» (с. 17).

В главе 1 «Развитие государственности России и современные проблемы отечественного федерализма» через призму появления и развития федерализма в советском государстве И. А. Умнова-Конюхова (параграф 1.1) прослеживает развитие территориального устройства от Союза ССР как «союзного федеративного государства, гибридного способа, сочетающего элементы конфедерации и унитарного государства» и РСФСР, «тяготевшей» к унитарному государству, через «парад суверенитетов», разрушавшего «государственную целостность и единое правовое пространство», к централизованному государственному устройству. Причины перехода к централизму, по мнению автора, заключаются в компромиссном характере конституционных основ Российской Федерации, закрепленных в 1993 г. («компромисс между федерализмом, унитаризмом и конфедерализмом»). Последующее развитие привело к дефедерализации государственного устройства России и формированию «гибкой гибридной формы государственного устройства, сочетающей федерализм и унитаризм» (с. 32). Такому результату способствовали как законодательная, финансовая и налоговая политики, так и решения Конституционного суда РФ. Нельзя не согласиться с автором, что многочисленные поправки в федеральные законы, распределяющие по сути полномочия между федеральным центром и субъектами РФ, конституционная реформа 2020 г. привели к усилению унитаристских начал. В то же время в России наблюдается тенденция интеграционного федерализма, выражающаяся в появлении в Конституции РФ новых предметов совместного ведения, расширении сотрудничества между субъектами РФ. И.А. Умнова-Конюхова полагает, что потенциал интеграционного федерализма получит дальнейшее развитие. Вместе с тем следует учитывать и ситуативно обусловленный характер некоторых реформ, которые привели к расширению прав субъектов РФ (пандемия COVID-19), а также политические факторы, оказавшие влияние на бинарный процесс сочетания централизации и децентрализации.

В данной главе рассмотрены основные этапы развития российского федерализма и его отличительные черты, выявлены содержание и проблемы реализации принципов федеративного

устройства – государственного единства, территориальной целостности, суверенитета. В параграфе 1.2 «Исторически сложившееся государственное единство России и его конституционно-правовые гарантии» профессор И.А. Левакин анализирует состояние и перспективы единства и территориальной целостности Российской Федерации. Основу государственного единства автор видит в закреплении в Конституции РФ связи государства «с государственностью России предшествующих эпох» (с. 44–45). Более 20 федеральных законов обеспечивают единство Российской Федерации в различных сферах.

Отдельный параграф 1.3 рассматриваемой главы посвящен проблеме содержания и реализации принципа территориальной целостности, который, по мнению А.В. Темираева, является «базисным конституционно-правовым принципом российской государственности и одновременно общепризнанным и универсальным принципом международного права». Анализируя понятие территории, автор приходит к выводу, что в механизме гарантирования территориальной целостности существуют проблемы, связанные с неопределенным в законодательстве понятием «территориальной целостности» и ее гарантий. В качестве решения автор предлагает принять федеральный закон «О территориальной целостности и территориальном устройстве Российской Федерации», однако расширение регулирования вопросов территориального устройства России может привести к излишнему дублированию норм и возникновению коллизий, регламентирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий, о чем и сам автор пишет на страницах (с. 61–62).

В контексте современных проблем российского федерализма интерес представляют и параграфы о перспективах развития федерализма в России (параграф 1.4, автор – Р.Р. Гайнутдинов), о понимании российской модели федерализма экспертами Венецианской комиссии (параграф 1.5, автор – А.Д. Куприянов). Стоит отметить единство позиции авторов в отношении концепции суверенитета в России – он неделим. В параграфе 1.6 (автор – Р.Я. Фалько) детально проанализированы позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу и сделан вывод о «разительном» отличии понимания суверенитета в России и США (с. 83).

Глава 2 «Организация публичной власти в системе федеративных отношений в России» посвящена вопросам, которые не всегда привлекают заслуженное внимание со стороны исследователей-конституционалистов. В параграфе 2.1. «Меры федерального вмешательства: обзор действующего российского законодательства» И.А. Ракитская, относит к таким мерам, помимо традиционно выделяемых (чрезвычайное положение, использование вооруженных сил)¹, приостановление действия акта органа исполнительной власти субъекта РФ, использование согласительных процедур, предупреждение, выговоры, временное отстранение и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ Президентом РФ, роспуск регионального парламента.

В отдельном параграфе 2.3. «Федеральные округа в системе федеративного устройства Российской Федерации: проблемы и перспективы» К.А. Турков обоснованно уделяет внимание существующей уже более 20 лет проблеме законодательного закрепления федеральных округов как дополнительной структуры управления, оценивает проблемы и перспективы их развития (с. 128–129). А параграфе 2.2 (автор – Л.В. Юн) рассмотрены проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ в области охраны окружающей среды.

В данной главе монографии исследуются проблемы российского судебного федерализма. Параграф 2.4 – автор А.А. Лыско – посвящен анализу деятельности и проблеме ликвидации конституционных (уставных) судов субъектов РФ как еще одного проявления централизации полномочий федеральной власти. Автор приходит к выводу об эффективности в целом работы судебных органов, и размышляет о потенциале их дальнейшего развития (с. 135).

Достоинством представленной работы стали главы о зарубежном опыте федеративных государств. В главе 3 «Зарубежные

¹ См., напр.: Тхабисимова Л.А., Урусова И.О. Законодательное регулирование института федерального вмешательства в контексте правовых взаимоотношений Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 7 (80). – С. 19–27.

федеративные государства: актуальные проблемы развития и трансформации государственности» анализируется не только опыт США и ФРГ как классических федераций, но и опыт государств, менее известных широкому кругу читателей – Чехословакии в период ее существования (параграф 3.1., автор – профессор Е.А. Павлов); Австралии, «одной из самых стабильных федераций в мире» (параграф 3.2, автор – Е.А. Войтович); Непала, установившего федеративное устройство в результате сложного послевоенного политического развития только в XXI в.; опыт африканских федераций, пытавшихся создать эффективную систему управления в условиях этнического многообразия (параграф 3.6, автор – А.А. Зверева). И если территориальный федерализм в Непале оценивается авторами как «правовой» эксперимент (с. 183), то на африканском континенте после экспериментов с федерализацией характерно доминирование унитарной формы при наличии «заметных и своеобразных федеративных характеристик» в ЮАР, Кении, Конго.

К удачным примерам федерации автор параграфа 3.3 – Т.О. Кузнецова, относит Эфиопию – «единственную федерацию в Африке, которая четко определила свои субъекты с точки зрения этнической принадлежности» (с. 156) с «единственной современной федеративной Конституцией, закрепляющей» право сепарации субъектов федерации.

Таким образом, решение этнических вопросов не гарантировано использованием федеративной формы, многое зависит от особенностей исторического, культурного, экономического и политического развития государств с многонациональным или этническим составом. Успешными национальными федерациями авторы признают Швейцарию и Бельгию, но и те не смогли избежать межнациональных конфликтов (параграф 3.7, автор – В.В. Улетова) (с. 185). В развивающихся странах с национальной федеративной формой, например, в Эфиопии, нерешенными остаются как проблемы этнической дискриминации, территориальных споров, доступа к первичным ресурсам (воде, плодородным землям), так и сепаратистских движений в той же Эфиопии (с. 187–188) и Индии (с. 189–190).

В странах, не имеющих национальных проблем, федеративное устройство позволяет оптимизировать систему управления

территорией государства. Авторы монографии анализируют особенности разграничения предметов ведения и полномочий в финансовой и налоговой сферах на примере Австрии (параграф 3.4, автор – А.У. Тастанова) и Бразилии (параграф 3.5, авторы – Р.В. Гиндалеева, А.У. Тастанова). В странах Латинской Америки (Мексика, Венесуэла, Бразилия, Аргентина) отличительной чертой федерализма стала «неспособность центрального правительства управлять административно-территориальными единицами в условиях военно-политических конфликтов, социальной разобщенности», преодолеть которую позволила децентрализация (параграф 3.8, автор – С.А. Данилова) (с. 192). Современный этап развития федерализма в этих государствах характеризуется экономическим контролем государства над субъектами, гибким изменением состава субъектов федерации, что является признаком интеграционного федерализма (с. 193). На степень децентрализации в латиноамериканских странах, по мнению авторов, влияет политический режим. Подобный вывод возможно проецировать и на другие федерации.

В главе 3, помимо глубокого анализа нормативного регулирования, широко представлен фактологический материал: авторы погружают читателя в перипетии исторических событий в странах, показывая их влияние на развитие федеративных отношений.

Глава 4 «Право на самоопределение: сецессия, регионализация и права автономий в современных государствах» является продолжением дискурса третьей главы – в ней рассматриваются процессы реализации права на самоопределение народов как в унитарных государствах Сербии (параграф 4.1, автор – К.А. Половченко), Испании (параграф 4.2, автор – В.А. Горюханов), так и в федерациях США (параграф 4.2, автор – Д.О. Почтаренко), Югославии (параграф 4.4, автор – А.Р. Шегай). Способами реализации самоопределения народов, как отмечают исследователи, являются автономии (автономные края Воеводина, Косово и Метохия в Сербии, автономные сообщества в Испании), а также право сецессии (Косово из состава Сербии, южные штаты в США в 1861 г., распад Югославии). Первый способ автономизации представляется действенным и правомерным, гарантирующим целостность государства, второй приводит к непредсказуемым последствиям не только для самого распавшегося государства. Представляется обоснованным вывод К.А. Половченко, о том, что «положительная практика

деятельности автономного края Воеводина не в последнюю очередь повлияла на то, что в настоящее время более 15 государств – членов ООН, ранее признавших независимость Косово, отозвали свое признание, а другие государства приостановили процедуру признания Косово в качестве независимого государства» (с. 217).

Автономии являются эффективной моделью разрешения национального вопроса. Разная степень децентрализации, готовность центрального правительства к компромиссам и переговорам, активная роль конституционных судов в обеспечении баланса между центром и автономиями, гибкая финансовая политика позволяют успешно реализовывать потенциал народов в реализации права на самоопределение.

В главе 5 «Вопросы федерализма и конституционно-правовое развитие государств» в определенной мере авторы анализируют состояние современного федерализма и его влияние на конституционное развитие государств. Как отмечают авторы, в первую очередь, конституции государств оказывают решающее влияние на развитие федераций. В процессе построения стабильной федерации немаловажную роль играют органы конституционного контроля, разрешающие споры между территориальными субъектами и центром. События мировой и национальной истории меняют характер взаимоотношений между федерацией и ее субъектами.

Интересные конституционно-правовые аспекты монографического исследования касаются федерализации и конституционной практики в современном государстве на примере США (параграф 5.1, автор – К.В. Карпенко), правового регулирования статуса субъектов федерации в зарубежных странах (параграф 5.2, автор – Э.В. Малиненко), прав коренных народов в федерациях Латинской Америки на примере Мексики (параграф 5.3, автор – Л.О. Гордейченко), опыту и критериям сравнения национальной и территориальной федерации в Российской Федерации и США (параграф 5.4, автор – К.И. Бутузова), влияния принципов федерализма на работу Конгресса США (параграф 5.5, автор – Р.М. Абакаров), основам конституционного права Мьянмы, Малайзии и Пакистана как федеративных государств Азии (параграф 5.6, автор – А.М. Шугалева).

Краеугольным камнем любой федерации является вопрос гарантирования статуса субъектов федерации. Авторы в главе 5

Рец. на книгу: Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития

рассматривают природу правовых систем и конституций (уставов) субъектов федерации, возможность субъектов федерации влиять на федеральный законодательный процесс, проблему гарантирования прав коренных народов.

Таким образом в данном монографическом исследовании проанализирован опыт России и других государств, в том числе недостаточно изученных российской наукой, находящихся в непрерывном поиске оптимальной модели федерации. Авторами подчеркивается, что федерализм является способом разрешения разных проблем государства, но на выбор модели влияют исторические, политические, экономические, идеологические и иные факторы. Федерализм меняется, государства, в том числе Россия, формируют различные механизмы взаимодействия между федерацией и ее субъектами. Это нелинейный процесс, но в целом эволюционное развитие федераций свидетельствует об устойчивости и адаптивности данной формы территориального устройства. Сравнение авторами российского федерализма и его отдельных аспектов с государственным устройством зарубежных стран демонстрирует, что Российская Федерация находится в поиске баланса между централизацией и децентрализацией. Как подчеркивают в заключении монографии И.А. Умнова-Конюхова и Е.А. Войтович, «гибридная модель российского федерализма постепенно переходит на новый вектор развития – преобразования в интеграционный федерализм» (с. 285).