

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
(ИНИОН РАН)**

**СОЦИАЛЬНЫЕ
И
ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ**

**ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ
ЛИТЕРАТУРА**

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

СЕРИЯ 4

**ГОСУДАРСТВО
И
ПРАВО
2024 – 3**

Издается с 1974 года
Выходит 4 раза в год
Индекс серии 2.4

Учредитель
Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук

Редакционная коллегия серии «Государство и право»:

Умнова-Конюхова И.А. – гл. ред., д-р юрид. наук, профессор (ИНИОН РАН); *Алферова Е.В.* – зам. гл. ред., канд. юрид. наук (ИНИОН РАН); *Алешкова И.А.* – канд. юрид. наук, доцент (ИНИОН РАН); *Андриченко Л.В.* – д-р юрид. наук, профессор (ИЗиСП при Правительстве РФ); *Бурдина Е.В.* – д-р юрид. наук, доцент (Рос. гос. ун-т правосудия (РГУП)); *Вакула М.А.* – канд. юрид. наук, профессор (Юрид. ин-т РУДН); *Васильева Т.А.* – д-р юрид. наук (ИГП РАН); *Глотов С.А.* – д-р юрид. наук, профессор (ИНИОН РАН); *Грудцына Л.Ю.* – д-р юрид. наук, профессор (Рос. гос. акад. интелл. собственности, РГАИС); *Егорова М.А.* – д-р юрид. наук, профессор (Моск. гос. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА)); *Ефременко Д.В.* – д-р полит. наук (ИНИОН РАН); *Карцхия А.А.* – д-р юрид. наук, профессор (Рос. гос. ун-т нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина); *Коданева С.И.* – канд. юрид. наук, доцент (ИНИОН РАН); *Кравец И.А.* – д-р юрид. наук, профессор (Ин-т философии и права, юрид. ф-т Новосиб. гос. ун-та); *Красиков Д.В.* – канд. юрид. наук, доцент (Сарат. гос. юрид. акад.); *Крысанова Н.В.* – канд. юрид. наук (ИНИОН РАН); *Лапаева В.В.* – д-р юрид. наук (ИГП РАН); *Ловцов Д.А.* – д-р техн. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (ИТМ и ВТ им. С.А. Лебедева; РГУП); *Лужина А.Н.* – канд. юрид. наук, доцент (РГУП); *Манова Н.С.* – д-р юрид. наук, профессор (Сарат. гос. юрид. акад.); *Пудовочкин Ю.Е.* – д-р юрид. наук, профессор (Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА)); *Толстых В.Л.* – д-р юрид. наук, профессор (Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА)); *Ястребова А.Ю.* – д-р юрид. наук, доцент (Дипломат. акад. МИД России).

Включен в перечень журналов ВАК и Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.00

ISSN 2219-861X

Регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77-80872 от 21.04.2021

© ИНИОН РАН, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА НОМЕРА ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ

Статьи

<i>Умнова-Конюхова И.А.</i> Федерализм как инструмент решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений	7
<i>Глотов С.А., Мазаев В.Д.</i> Равноправие и асимметричность: сочетаемые элементы в российском федерализме?	23
<i>Фадеева Т.М.</i> Европейский союз: между федеративным Союзом и гибкой интеграцией	36
<i>Коданева С.И.</i> Децентрализация публичной власти в странах Африки – общий тренд и национальные особенности	50
<i>Гладун Е.Ф.</i> Правовое регулирование статуса коренных народов в системе федеративных отношений (Арктические государства)	64
<i>Макеева Ю.К.</i> Принцип судебного федерализма: понятие, содержание и модели реализации	77

Обзоры научной литературы и рецензии

<i>Скурко Е.В.</i> Федерализм в Азии	91
<i>Захаров Т.В.</i> Федерализм в условиях пандемии COVID-19	104
<i>Красиков Д.В.</i> Судебный федерализм: сравнительно-правоведческие аспекты	114
<i>Алешкова И.А.</i> Новые направления научных исследований и вклад научных конференций в развитие идей федерализма ...	126
<i>Дудко И.А.</i> Рецензия на книгу: Актуальные проблемы современного федерализма: историческая ретроспектива, тенденции и прогнозы развития / И.А. Умнова-Конюхова, И.В. Ле-	

вакин, Е.Я. Павлов, О.О. Базина и др.; под общ. ред. И.А. Умновой-Конюховой	136
<i>Алферова Е.В.</i> Рецензия на книгу: Ваттер А. Швейцарский федерализм: трансформация федеральной модели.	146
<i>Алферов О.Л.</i> Рецензия на книгу: Бхаттачарья Х. Асимметричный федерализм в Индии: этническая принадлежность, развитие и управление	158
<i>Глотов С.А.</i> Рецензия на книгу: Федерализм, защищающий территориальные меньшинства от «тирании большинства» / под ред. Фернана Рекехо, Марка Санжомо-Кальве	168

НОВЫЕ НАУЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Частноправовые (цивилистические) науки

<i>Лужина А.Н., Сазонова Т.В.</i> Особенности правового регулирования помещений: на примере жилых помещений и апартаментов (Статья)	176
<i>Крысанова Н.В.</i> Рецензия на книгу: Бевзенко Р.С. Введение в российское право недвижимости	188

Международно-правовые исследования

<i>Захаров Т.В.</i> К вопросу о трансформации современного международного правового порядка (Обзорная статья)	194
<i>Кравчук Н.В.</i> Рецензия на книгу: Односторонние санкции в международном праве / под ред. С.П. Субеди	206

CONTENTS

ISSUE SUBJECT

FEDERALISM IN MODERN LAW

Articles

<i>Umnova-Konyukhova I.A.</i> Federalism as a Tool for Solving Modern Problems of the World Order, Improving Statehood and Interstate Relations	7
<i>Glotov S.A., Mazaev V.D.</i> Equality and Asymmetry: Combined Elements in Russian Federalism?	23
<i>Fadeeva T.M.</i> The European Union between Federal Union and Flexible Integration	36
<i>Kodaneva S.I.</i> The Decentralization of Public Power in African Countries – Common Trend and National Characteristics	50
<i>Gladun E.F.</i> Legal Regulation of the Indigenous Peoples' Status in the System of Federal Relations (Arctic states)	64
<i>Makeeva Y.K.</i> The Principle of Judicial Federalism: Concept, Content and Implementation Models	77

Scientific literature reviews and book reviews

<i>Skurko E.V.</i> Federalism in Asia	91
<i>Zakharov T.V.</i> Federalism in the Context of the COVID-19 Pandemic	104
<i>Krasikov D.V.</i> Judicial Federalism: Comparative Legal Aspects	114
<i>Aleshkova I.A.</i> New Directions of Scientific Research and the Contribution of Scientific Conferences to the Development of Ideas of Federalism	126

<i>Dudko I.A.</i> Book review: Topical Evaluative Problem Repeatable Federalism: Historical Retrospect, Trends and Prognostications Evaluative Developments / ed. Umnova-Konyukhova	136
<i>Alferova E.V.</i> Book review: Vatter A. Swiss Federalism: the Transformation of a Federal Mode	146
<i>Alferov O.L.</i> Book review: Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity, Development and Governance	158
<i>Glotov S.A.</i> Book review: Defensive Federalism Protecting Territorial Minorities from the «Tyranny of the Majority» / ed. by Ferran Requejo, Marc Sanjaume-Calvet	168

NEW SCIENTIFIC LEGAL RESEARCH

Private law (civil law) sciences

<i>Luzhina A.N., Sazonova T.V.</i> Features of the Legal Regulation of Premises: Using the Example of Residential Premises and Apartments (Article)	176
<i>Krysanova N.V.</i> Book review: Bevzenko R.S. Introduction to Russian Real Estate Law	188

International legal studies

<i>Zakharov T.V.</i> On the Issue of Transformation of the Modern International Legal Order (Review article)	194
<i>Kravchuk N.V.</i> Book review: Unilateral Sanctions in International Law / ed. by Surya P. Subedi	206

ТЕМА НОМЕРА

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ

СТАТЬИ

УДК 341, 342

DOI:10.31249/iajpravo/2024.03.01

УМНОВА-КОНЮХОВА И.А.¹ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЗАДАЧ МИРОУСТРОЙСТВА, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье раскрывается роль федерализма как инструмента решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межнациональных отношений, выявляются тенденции развития межгосударственной интеграции и федеративных государств. Отмечается, что современные модели государственности претерпевают процессы гибридизации, они интегрируют в себе элементы унитаризма и федерализма, а наиболее результативные формы государственного устройства приобретают черты новой модели интеграционного федерализма. Для оценки результатов предлагается конструкция «успешный федерализм», которому присущи оптимальность, демократичность (субсидиарность), эффективность и адекватность (отражение национальной идентичности) государственного устройства.

Ключевые слова: федерализм; унитаризм; межгосударственная интеграция; централизация; децентрализация; национальная

¹ Умнова-Конюхова Ирина Анатольевна, главный научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, доктор юридических наук, профессор.

идентичность; интеграционный федерализм; успешный федерализм.

UMNOVA-KONYUKHOVA I.A. Federalism as a Tool for Solving Modern Problems of the World Order, Improving Statehood and Interstate Relations

Abstract. The article reveals the role of federalism as a tool for solving modern problems of the world order, improving statehood and interstate relations. Global trends in the development of interstate integration and federal states are considered. It is noted that modern models of statehood undergo processes of hybridization, they integrate elements of unitarianism and federalism; dualistic, cooperative, competitive (adversarial) and solidary federalism. It is noted that the most effective forms of government acquire the features of a new model of integration federalism. To evaluate the results, the construction of “successful federalism” is proposed, which is characterized by optimality, democracy (subsidiarity), efficiency and adequacy (reflection of national identity) of the state structure. At the same time, the federal system of public authority should be based on the development of relations of self-government, cooperation and solidarity.

Keywords: federalism, unitarianism, interstate integration, centralization, decentralization, national identity, integration federalism, successful federalism.

Для цитирования: Умнова-Конюхова И.А. Федерализм как инструмент решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 7–22. DOI:10.31249/iajpravo/2024.03.01

Введение

В своих исследованиях по федерализму каждый раз в самом начале размышлений мне представляется важным обозначать авторскую позицию в понимании данного феномена. В классическом понимании наука публичного права рассматривает федерализм как принцип, режим и форму государственного устройства, позволя-

Федерализм как инструмент решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений

ющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее сложноустроенной территориальной организации на нескольких уровнях (центральный, региональный и зачастую – муниципальный) с целью обеспечения эффективного функционирования и развития государства. Вместе с тем федерализм как принцип обустройства публичной власти по вертикали ушел далеко за рамки применения только во внутригосударственных отношениях и используется как средство совершенствования взаимодействия в надгосударственном (межгосударственном) пространстве для интеграционного объединения государств и их территорий, для формирования интеграционных неправительственных организаций (международные федеративные структуры в области науки, культуры, здравоохранения, образования, спорта и пр.). Элементы федерализма через политику децентрализации, автономизации, деволюции внедряются в унитарные государства, преобразуя их государственное устройство в промежуточные гибридные формы для совершенствования функционирования публичной власти, снятия напряженности и решения текущих задач. Таким образом, в глубинном сущностном понимании федерализм обнаружил себя как идейная основа и средство обеспечения гибкого и прогрессивного развития, мирного разрешения конфликтов на различных уровнях и в разных моделях организации и функционирования публичной власти.

В целом в мировой практике наблюдается неровная динамика федерализации государств и межгосударственных объединений. Более того, в последние два десятилетия наблюдается рост случаев возвращения к унитаризму или/и снижения элементов автономии и нецентрализации в публичных связях. В межгосударственных отношениях усиливается стремление к защите национальной идентичности и к перераспределению суверенных прав в пользу государств в ущерб союзничества. Несмотря на эти процессы, общая тенденция развития государственных и межгосударственных связей такова, что интерес к федерализму не утихает. Он неизменно сохраняет свою привлекательность благодаря тому, что способен по-разному внедряться в публичные отношения, с помощью его гибкого инструментария в установленных пределах можно постоянно экспериментировать в поиске баланса между централизацией и

децентрализацией, асимметрией и равноправием, универсализмом и идентичностью, иерархией и кооперацией, общим и особенным.

Аналогично тенденции гибридизации конституционного строя государственное устройство также не укладывается в классическое деление на унитарное и федеративное. Сегодня уже допустимо говорить о смешанных формах государственного устройства, например об унитарных государствах с элементами федерализма или, наоборот, о федерациях с элементами унитаризма. Среди гибридных видов выделяются, например, регионалистские децентрализованные (Испания, Италия) и деволюционные (Великобритания) унитарные государства, или такие централизованные федерации как Индия и Россия.

Современная динамика развития государственности свидетельствует о неустойчивости многих федераций, распаде одних и образовании других, что особенно характерно для стран Африки, Азии, Восточной Европы, Латинской Америки, подверженных переменам и экспериментам. Вместе с тем даже такие стабильные федерации, как США, Швейцария, Германия, Австрия, Австралия, Канада заметно меняются в системе разделения законодательных и исполнительных полномочий¹. Под влиянием глобализации, международной интеграции и взятия государствами международных обязательств, практически все федерации эволюционируют в сторону централизации в области регулирования прав человека, обеспечения справедливого правосудия и безопасного публичного правопорядка.

Так, в Конституции Швейцарии 1999 г. (вступила в силу в 2000 г.) за федеральным центром был перераспределен ряд новых полномочий как в традиционных сферах (социальное обеспечение, законодательство о труде, охрана окружающей среды, дорожное строительство, судоходство и др.), так и в новых областях управления (атомная энергетика, гражданская оборона, конъюнктурная политика и др.). В новом столетии через законодательное развитие в ведении Швейцарской Федерации сконцентрированы вопросы цифровизации, биотехнологий, миграционной политики, политики общенациональной безопасности и некоторые другие. По мнению

¹ Подробнее об особенностях развития федерализма в разных государствах см. статьи, обзоры и рецензии, представленные в данном номере ИАЖ.

А. Ваттера, адаптивность к изменениям швейцарского федерализма интересна и другим странам, которые могли бы извлечь уроки из того, как швейцарский федерализм за последние более 170 лет смог сохранить баланс между единством и разнообразием; как защищены религиозные и языковые меньшинства; как швейцарская политика справлялась с этими проблемами¹.

Таким образом, федерализм сохраняет, и даже повышает свою значимость как инструмент решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений.

Современное влияние федерализма на мироустройство и межгосударственную интеграцию. Движение государств от однополярного мира к многополярному происходит сегодня именно на федеративных и конфедеративных началах. В международном измерении многополярность подразумевает формирование равновесия в полюсах геополитического влияния государств и их групп в глобальных векторах Запад – Восток, Север – Юг, в создании разных внешнеполитических сегментов в континентальном и межрегиональном интеграционном измерениях (влияние союзов и межгосударственных объединений), в бинарности процессов формирования универсальных международно-правовых стандартов и их адаптации в государствах с учетом национальных особенностей.

Противодействие доминированию стран «золотого миллиарда», так называемым правилам коллективного Запада, отказ от американоцентризма и евроцентризма, реконфигурация полюсов влияния – все это предопределяет создание и активизацию новых политических сил, способных оказывать влияние на миропорядок. В этом отношении многополярность подразумевает не только плюрализм геополитического влияния государств, но и расширение субъектов публично-правовых отношений. На международном уровне к таким новым субъектам сегодня относятся международные союзы и организации, число которых стремительно растет за последние полвека. Если в 1970-х годах международных организаций было около 200, то сейчас, по данным Союза международных

¹ См.: Vatter A. Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Mode. – 2018. – P. 20–21.

ассоциаций (UIA), таких организаций более 3000¹. Международные организации в той или иной форме находятся в центре всех политических проблем XXI в. При этом отношение к международным организациям неоднозначно. Одни ученые выступают за расширение их политического статуса². Другие, напротив считают необходимым ограничить их правосубъектность в пользу государственного суверенитета стран³.

На европейском континенте экспериментальной площадкой оказался ЕС, внутри которого идет поиск оптимального соотношения между интергouverнментализмом (горизонтальные связи интеграции, позволяющие вынести совместное решение) и наднационализмом (вертикальная модель управления сверху). Это соотношение меняется и поиск баланса выглядит как непрерывный процесс совершенствования Евросоюза⁴. Отказ от федеративной Европы и создание ЕС как компромиссного межгосударственного объединения с отдельными элементами федеративного образования с помощью Маастрихтского, Амстердамского и Лиссабонского договоров ввергло страны объединенной Европы в постоянные дискуссии о пределах евроцентризма. После Брексита ЕС переживает новый кризис, связанный с отстаиванием рядом стран большей национальной идентичности в регулировании вопросов, которые переданы единой Европе.

В разрешение споров между ЕС и отдельными странами-членами этого Союза вовлекается Суд ЕС (Люксембургский суд), который сотрудничает с ЕСПЧ в определении границ государств в их собственной идентичности в регулировании прав человека, экономических и социальных отношений. Аналогичные споры

¹ См.: Бекашев Д.К. Современные правовые формы участия государств в деятельности международных организаций // *Lex Russica*. – 2023. – Т. 76, № 5. – С. 86.

² См.: *The Cambridge Companion to International Organizations Law* / ed. by J. Klabbers. – 2022. – P. 5.

³ См.: Meerssche D Van Den. Deformalizing International Organizations Law: the Risk Appetite of Anne-Marie Leroy // *The European Journal of International Law*. – 2023. – Vol. 34, N. 1. – P. 141–167.

⁴ См.: *The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies* / eds. by Engelbrekt A.B., Ekman P., Michalski A., Oxelheim L. – 2023. – P. 3–5.

возникают, к примеру, и в ОАГ, где страны Латинской Америки также не всегда принимают как решения Суда ОАГ, так и самого межгосударственного объединения.

Международные региональные суды являются сегодня преимущественно частью либерального международного институционального порядка. Тексты, которые интерпретируют международные суды, как правило, продвигают основные либеральные цели, такие как расширение гражданских прав и свобод, улучшение функционирования внутренних рынков и содействие свободному потоку товаров, капитала и людей через границы. При толковании текстов договоров международные суды часто выносят решения, которые вступают в противоречие с популистской позицией государств вокруг собственности (например, в Африке и Латинской Америке по вопросам экспроприации), прав меньшинств, свободы и равноправия (Европа, США)¹.

Для противодействия межгосударственной интеграции в интересах идентичности государства позволяют себе асимметричным путем самоопределяться в пределах принятия общих правил межгосударственной интеграции. Так, польское и венгерское правительства реконфигурировали свои высшие суды и ограничили судебную независимость, в Латинской Америке как левые, так и правые популистские лидеры подорвали независимость судебной системы².

Таким образом, федерализация межгосударственных объединений происходит на очень хрупкой основе, устойчивость и единство удастся обеспечивать лишь в отдельных сферах и на определенных этапах сотрудничества. Современные государства, в том числе с помощью решений высших национальных судов конституционной юрисдикции, выработали четкие принципы-критерии пределов надгосударственности. К этим принципам страны в первую очередь относят государственный суверенитет, верховенство национальной конституции и национальную идентичность. Содержание данных принципов определяют сами государства. В то же время для балансирования между национальными и общими интересами действует другая группа правовых принципов:

¹ См.: Voeten Erik Populism and Backlashes against International Courts // Cambridge University Press: Perspectives on Politics. – 2019. – Vol. 18, N 2. – P. 412.

² См.: Ibid. – P. 413.

пропорциональность (соразмерность и сбалансированность), свобода усмотрения, субсидиарность и ряд других, правоприменение которых позволяет успешно разрешать споры и разногласия между участниками межгосударственной интеграции. В этом отношении федерализм продолжает наполняться новым содержанием и сохраняет свою значимость для строительства надгосударственного миропорядка.

Тенденции развития и гибкость федерализма как инструмента решения задач современного государственного устройства. Существует множество факторов, которыми предопределяется федеративное устройство: общим уровнем экономического, политического и социального развития; степенью эффективности деятельности органов публичной власти; историческими условиями формирования государственности и образования конкретной федерации; национальным, религиозным, этнокультурным, лингвистическим составом населения страны; своеобразием традиций, образа жизни и быта народов и др. В условиях такого разнообразия необходимость формирования федеративного государства зачастую обусловлена потребностью избрания гибких форм регулирования и взаимодействия, позволяющих повысить управляемость страной, снять высокий уровень социально-политической, этнонациональной, религиозной и иной социальной напряженности. При этом конфликтность может быть вызвана не только отсутствием федеративного устройства, но и несовершенством самой федеративной структуры, неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

С точки зрения степени разнообразия и динамики процессов поиска федеративной идентичности наибольший интерес среди континентов вызывают сегодня Азия и Африка. По мнению современных федералистов XXI век – это «век федерализации в Азии»¹.

¹См.: Bhattacharyya H. *Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar*. – 2020. – P. 1–5. – URL: https://www.researchgate.net/publication/347700448_Federalism_in_Asia_India_Pakistan_Malaysia_Nepal_and_Myanmar_2nd_ed_by_Harihar_Bhattacharyya_Abingdon_Oxon_Routledge_2021_xii246_pp_3499_I_SBN_978-0367-41818-2 (дата обращения: 12.05.2024); He B., Breen M.G., Alison-Reumann L. *Comparative Federalism in Asia: Democracy, Ethnicity and Religion*. – 2023. – P. 1. – URL: https://www.researchgate.net/publication/370344777_Comparati

Другим континентом, активно обрабатывающим разные модели федерализма и децентрализованного государства, является Африка.

Можно выделить по меньшей мере следующие особенности федерализации государств Азии и Африки:

– формирование гибридных моделей, сочетающих территориальный, национальный, этнокультурный, религиозный и трайбалистский критерии структуризации составных частей федерации, в отличие от классических территориальных федераций (США, Германия, Австрия, Канада, Австралия и др.). В значительной мере именно этнические движения в Азии и Африке требуют федерализации существующей политической структуры, рассматривая это как инструмент защиты идентичности, признания автономии и достижения национального и политического единства;

– учет позитивного и негативного опыта более ранних федераций (в Азии, Индии, в Африке – ЮАР и Нигерии) для его адаптации к идентичности государства;

– при общем интересе к этническому федерализму существует высокий риск создания искусственной модели, не способной разрешить трайбалистские, религиозные, этнонациональные, лингвистические и иные социальные конфликты, снять вражду между племенами и группировками;

– высокий уровень бедности и маргинализации населения, слабая защищенность перед глобальными вызовами и угрозами безопасности жизни и устойчивого развития.

Наряду с общим есть и различия между Африкой и Азией в федерализации государств этих континентов. Если странам Африки преимущественно навязывается так называемый октроированный федерализм, т.е. предлагаются внешние проекты федерализации и децентрализации (патронаж Бельгии и Германия над ЮАР, Швейцарии над Нигерией; проект Всемирного банка по децентрализации государств Африки и пр.), то в Азии, наряду с внешним влиянием (например, в отношении Малайзии), у целого ряда государств присутствует большая степень самостоятельности в выборе модели федеративного устройства (в частности, это Непал и

Мьянма, которые не случайно относятся к федерациям «третьего поколения»).

Еще одно несовпадение состоит в том, что Африка представляет собой континент с самой высокой государственной нестабильностью. В этих условиях мотивация центральной власти к федерализации страны путем раздробления или «перекройки» территорий состоит в противодействии местным элитам. В Африке немало стран, где официальные государственные лидеры вынуждены поддаваться давлению, исходящему от местных элит, которые зачастую определяют политику правительства страны¹. Создавая множество разноуровневых муниципальных образований, политический лидер страны вместе с центральным правительством усиливает финансовый и управленческий патронаж, соответственно получая мощный рычаг давления на местные администрации.

Именно такое противоречивое функционирование федеративных и квазифедеративных государств наблюдается сегодня в Африке: нестабильное государственное устройство Нигерии, кризис управляемости в ЮАР, ограниченные возможности в децентрализации Ганы, балансирование между децентрализацией и рецентрализацией в Уганде и другие примеры. Крайняя форма кризиса наблюдается в реконфигурации федерализма и сепарации. Так, в свое время Эритрея отделилась от Эфиопии, а позднее Южный Судан от Судана. Признание этих фактов проходило через кровопролитные войны и гуманитарные бедствия. В настоящее время Южный Камерун (Амбазония) провозгласил независимость от Камеруна и является непризнанным государственным образованием.

Пытаясь выявить, какая из тенденций – централизация или децентрализация характерна для современных федеративных и гибридных регионалистских государств, эксперты склонны расширять список тех, кто склоняется сегодня к централизации. К ним относят Италию, Испанию, Австрию, Россию, Мексику, Аргентину, Индию, Эфиопию, Южную Африку и Нигерию. Примерами децентрализованных (нецентрализованных) федераций считаются по-прежнему Бельгия, Швейцария, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Канада, Бразилия и Австралия. Где-то

¹ См.: Gray M. The Handbook of Social Work and Social Development in Africa. – 2016. – 446 p.

посередине, по их мнению, находится Германия с ее системой исполнительного федерализма¹.

Следует отметить, что разграничение федераций на централизованные, децентрализованные и нецентрализованные в значительной мере относительно, но грань все же не размыта. У централизованных федераций распределение полномочий, как правило, идет сверху вниз, и в конституциях закрепляется принцип остаточных полномочий у федерального центра. Так, согласно ст. 58 Конституции Непала полномочия, относящиеся к любому предмету ведения, которые не упомянуты в перечне полномочий федерации, провинции или муниципального образования, или в параллельных разделяемых полномочиях федерации и провинции, или не указаны в действующей Конституции Непала, принадлежат федерации в качестве остаточных полномочий. Но даже действие другого конституционного принципа – остаточных полномочий у субъектов федерации не дает гарантий формирования децентрализованной или нецентрализованной федерации. В частности, согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти. Несмотря на закрепление такого принципа в действующей правовой практике Российской Федерации федеральное законодательное распределение полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов привело к доминированию полномочий у федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения и к минимизации остаточных полномочий у органов государственной власти субъектов РФ. В целом разграничение полномочий в Российской Федерации пошло по модели централизованной федерации, несмотря на расширение компетенции у органов государственной власти субъектов РФ.

В конце XX и начале XXI столетия обнаружилась устойчивая тенденция бинарности в централизации и децентрализации регулирования и управления публичными отношениями в федера-

¹ См.: Steytler N. How Federations Combat COVID-19 // Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic / ed. by Nico Steytler. – 2022. – P. 1–10. – DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003166771>

тивных государствах. Основным внешним фактором бинарности стал процесс глобализации и повышения роли международного права и межгосударственных организаций в регулировании публичного строя государств в целях успешного противодействия масштабным цивилизационным угрозам и вызовам; основным внутренним фактором – запрос на отражение национальной идентичности для обеспечения успешного управления государством, сохранения преемственности в государственности и учета потребностей конкретной страны. Под воздействием названных факторов с целью оптимизации управления и противодействия угрозам и вызовам человеческой цивилизации стала утверждаться модель интеграционного федерализма – объединение центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития. Эта новая гибридная модель гибко интегрирует в себе элементы унитаризма и федерализма по сущности государственного устройства и элементы дуалистического, кооперативного, конкурентного (состязательного), солидарного и партнерского федерализма по характеру взаимодействия центра и составных частей государства. Главная черта интеграционного федерализма – объединение усилий, где центр, регионы и муниципальные образования есть части одного целого, а их взаимодействие направлено на оптимизацию государственного и общественного строя в конкретный период развития, исходя как из общенациональных задач, так и из уважения к идентичности и потребностям составных частей федерации.

Примером интеграционных отношений можно назвать объединенное противодействие центра и регионов (составных частей федерации) в период пандемии COVID-19. В каждом государстве в этих целях отработывалась эффективная модель взаимодействия центра и территорий, и в результате экспериментов обнаружилось схожие тенденции более тесного взаимодействия элементов публичной власти по вертикали, более четкого разделения полномочий и ответственности. По мнению Франческо Палермо, президента Международной ассоциации центров федеративных исследований, одной из областей, наиболее сильно трансформированных от чрезвычайных ситуаций в целом и пандемии COVID-19, в частности, является вертикальное разделение властей и идея федерализма в

более широком смысле¹. С одной стороны, следствием пандемии и других вызовов человечеству признается как горизонтальная (от парламентов к правительствам), так и вертикальная централизация полномочий, от субнационального (и местного) до центрального уровня. С другой стороны, то, как это происходило, сильно отличается от страны к стране и, скорее всего, является одним из показателей укорененности принципа федерализма в обществах и институтах. Более того, можно утверждать об элементах децентрализации и даже повышения ответственности регионов и муниципальных образований за решение «горячих» проблем выживания. Как правило, при разграничении компетенции и ответственности органов публичной власти по вертикали в основу кладется принцип субсидиарности, обеспечивающий более эффективное вовлечение в решение актуальных проблем регионального и муниципального уровней власти. Противодействие пандемии в федерациях выдвинула на первый план ключевые элементы их систем: ответственность федеральных правительств за национальные чрезвычайные ситуации и координацию; автономию субъектов федерации в важнейших областях, таких как борьба со стихийными бедствиями и услуги здравоохранения; на низовом уровне – ответственность муниципальных образований за санитарно-гигиеническую обстановку, медицинские услуги и предоставление коммунальных услуг населению, контроль за общественным порядком. Многоуровневая структура власти делает упор как на координацию и сотрудничество между органами публичной власти по вертикали и горизонтали, так и на демократическую подотчетность каждого из них в отдельности².

Аналогичным образом осуществляется поиск оптимального разделения власти по вертикали при регулировании и управлении такими новыми сферами, как миграция, противодействие терроризму и коррупции, информатизация и цифровизация, экологическая, радиационная, климатическая, биологическая, генетическая и другие виды безопасности. К примеру, в вопросах противодействия нелегальной миграции и угрозе террористических актов в

¹ См.: Palermo F. Foreword // Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic / ed. by N. Steytler. – 2022. – P. XVII–XVIII.

² См.: Ibid. – P. 7–10.

настоящее время усиливается роль региональных и местных властей, что сопровождается процессами частичной передачи полномочий, доходов и обязанностей центральной государственной власти на места (субъектам федерации и/или муниципалитетам). Например, в США делегирование полномочий часто упоминается как один из факторов, способствующих появлению регионального и местного уровней управления миграцией¹. Разнообразные формы передачи полномочий по регулированию миграции имели место в системе Евросоюза, где миграционные полномочия государств были переданы ЕС, негосударственным субъектам, а также государственно-территориальным (субъекты федерации и автономные регионы) и муниципальным образованиям.

Анализ современного состояния федерализации государств позволяет выявить основные тенденции, формирующие наиболее совершенные черты федерализма на определенном этапе развития государственности конкретной страны. Такой федерализм предлагается характеризовать как успешный. Несмотря на преимущества гибкости федерализма, он не всегда отличается успешным действием. Как отмечают современные исследователи, подобно механизмам права вето, бикамерализма, референдума, судебного пересмотра федерализм не всегда гарантирует объективное и правильное решение. В силу усложнения управления федеративное устройство может ослабить интересы меньшинства или заблокировать законодательство, которое позволит усилить благосостояние государства². В связи с этим важно понимать, что федерализм – это то лекарство, которое нужно принимать по назначению и в правильных дозах.

Основные качества успешного федерализма кроются, как представляется, в таких его свойствах, как оптимальность, демократичность (субсидиарность), эффективность и адекватность (отражение национальной идентичности) государственного устройства. Можно было бы выделить следующие критерии и одновременно показатели успешного федерализма:

¹ См.: *Theorizing Local Migration Law and Governance* / ed. by M. Baumgaertel, S. Mielllet. – 2022. – P. 12–17.

² См.: *Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited* / S.L. Greer, D. Béland, A. Lecours, K.A. Dubin. – 2019. – P. 4.

Федерализм как инструмент решения современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений

- отражение в модели федерализма идентичности страны, т.е. особенностей ее развития, специфики политических, экономических, социальных, духовно-культурных и иных характеристик;
- непрерывная корреляция бинарного процесса централизации и децентрализации, учитывающего сложившийся запрос на совершенствование государственности и публичного строя;
- сочетание демократизации (субсидиарности) федеративных отношений и возрастания ответственности государственной власти пропорционально увеличению объема функций и полномочий;
- распределение материальных и финансовых средств соразмерно полномочиям и объему ответственности публичной власти;
- интеграция или объединение усилий для успешного решения проблем и слаженного управления государством;
- кооперация и солидарность в поиске наилучших совместных путей реализации государственных полномочий;
- разумное сочетание состязательности (финансирование программ, получение субсидий, грантов и других поощрительных благ и льгот) и справедливости при распределении полномочий, экономических и финансовых средств обеспечения благополучия в регионах с учетом региональной и местной специфики (стихийные бедствия и иные чрезвычайные ситуации, вооруженные конфликты, деградация среды обитания, демографическая ситуация и прочие особенности).

Развитие федерализма при наличии данных показателей смещает акценты в механизмах обеспечения единства и разделения публичной власти в федеративных отношениях. При сохранении обеспечиваемых принципами государственного суверенитета, субординации системы права и единства государственной власти необходимых элементов централизации, а также при разделении государственной власти по вертикали, основанном на определенной независимости сторон федеративных отношений, в современной модификации федерализма система публичной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений самоуправления, кооперации и солидарности. Самоуправление выражается в расширении начал децентрализации, в развитии партнерских отношений и взаимной ответственности сторон, в сотрудничестве и взаимопомощи, объединении усилий для успешного решения проблем.

Заключение

Таким образом, основные тенденции трансформации федеративных отношений при решении современных задач мироустройства, совершенствования государственности и межгосударственных отношений отражают бинарность централизации и децентрализации в системе публичной власти. С одной стороны, наблюдаются унификация права и расширение вертикальных управленческих связей; усиление исполнительной власти и бюрократических механизмов; рост ограничений прав и свобод с целью обеспечения безопасности и мирной жизни. С другой стороны, растет степень вовлеченности составных частей федерации или государств – участников надгосударственных образований в решении насущных проблем государственности и мироустройства. Допустимость развития этих тенденций основывается на правильно выбранных критериях успешного федерализма, для которого характерны, как минимум, оптимальность, демократичность (субсидиарность), эффективность и адекватность (отражение баланса между общими интересами и национальной идентичностью) государственного и межгосударственного устройства.

Как показывает современная история эволюции федеративной государственности, основными ее трендами являются гибридизация существующих моделей и востребованность в интеграционном федерализме, т.е. в реализации идеи более глубокого и всестороннего объединения центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития. Наиболее совершенные модели современных федераций характеризует такая система отношений, при которой публичная власть, сохраняя ее единство и субординационный характер построения, делится между центром и составными частями и функционирует внутри государства или межгосударственного объединения на основе сочетания самоуправления, кооперации и солидарности. При этом интеграционные связи подразумевают партнерство в самом широком смысле, включающее взаимоконтроль и ответственность сторон за осуществление поделенной власти.

ГЛОТОВ С.А.¹, МАЗАЕВ В.Д.² РАВНОПРАВИЕ И АСИММЕТРИЧНОСТЬ: СОЧЕТАЕМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ?

Аннотация. В статье речь идет о равноправных, но в то же время асимметричных отношениях, сложившихся как между субъектами Российской Федерации, так и между «центром – регионом». Намечаются и предлагаются пути решения возникающих проблем.

Ключевые слова: распределение власти; российский федерализм; субъекты Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации; асимметричность федеративных отношений.

GLOTOV S.A., MAZAEV V.D. Equality and asymmetry: combined elements in Russian Federalism?

Abstract. The article deals with equal, but at the same time, asymmetric relations that have developed both between the subjects of the Russian Federation and in the center-regions relationship. Ways of solving emerging problems are outlined and proposed.

Keywords: power distribution; Russian federalism; subjects of the Russian Federation; equality of the subjects of the Russian Federation; asymmetry of relations of Russian federalism.

Для цитирования: Глотов С.А., Мазаев В.Д. Равноправие и асимметричность: сочетаемые элементы в российском федерализме? // Соци-

¹ Глотов Сергей Александрович, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, доктор юридических наук, профессор.

² © Мазаев Владимир Дмитриевич, профессор факультета права Департамента публичного права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор.

альные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 23–35. DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.02

Введение

Федерализм (лат. *foedus* «договор, союз») как форма государственного устройства является способом преодоления проблем распределения власти на территории сложного негетерогенного государства с учетом справедливого и эффективного взаимоотношения властного центра и составных частей страны. Современный федерализм можно рассматривать как наиболее приемлемую форму государственного устройства, позволяющую государственной власти эффективно управлять территорией.

В мире насчитывается 27 федераций, по шесть, соответственно, в Африке, Азии и Европе, четыре – в Северной Америке, три – в Южной Америке и две – в Океании. Эта форма государственного устройства является наиболее сложным вариантом построения отношений федерации и ее субъектов, предполагающим дополнительные издержки, трудоемкость в разграничении полномочий, ресурсов и ответственности.

Федерация как способ децентрализации служит, во-первых, основой для демократического принятия решений. Принцип федерализма гарантирует наличие децентрализованной власти, которая более чувствительна к разнообразным потребностям гетерогенного общества; расширяет возможности для участия граждан в демократических процессах; позволяет властным структурам чаще предпринимать инновации и эксперименты; и делает власть более отзывчивой.

Во-вторых, принцип федерализма рассматривается как способ рационализации решения социальных и экономических проблем, например, составные части федерации могут в рамках своих самостоятельных прав вводить социальные и экономические новации

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

«без риска для остальной части страны», предоставлять общественные блага более эффективно с учетом региональной специфики¹.

В-третьих, при умелом ведении хозяйственной деятельности на подведомственной территории, власти субъектов РФ и население имеют более широкие возможности для опережающего социально-экономического роста в своем регионе. Об этом свидетельствует в том числе и практика Российской Федерации, таких ее субъектов как республики Татарстан, Башкортостан и другие².

В-четвертых, в ряде случаев, например, в Российской империи, Советском Союзе, Российской Федерации, трансформация унитарного государства в федеративное на определенных этапах истории служила «спасательным кругом» для некоторых народов, позволяла сохранить и укрепить государство. И наоборот, чрезмерная децентрализация, своевременная нерешенность возникающих проблем в сфере экономики, межнациональных отношений и др., «парад суверенитетов» на той или иной территории становились губительными для государства и общества.

В-пятых, федеративное государство может пополняться новыми субъектами (пример – Республика Крым, ЛНР, ДНР, Запорожская и Херсонская области, город федерального значения – Севастополь), и при этом более полно учитывать особенности этих регионов, оказывать существенную помощь со стороны Российской Федерации.

В-шестых, федерация как форма и способ урегулирования внутригосударственных властных отношений между различными уровнями власти направлена на оптимизацию управления и защиту интересов как всего населения, так и отдельных частей государства. Федерация развивается согласно потребностям того или иного общества, в зависимости от исторических, экономических и иных условий и факторов.

¹ См.: Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичинавы, Е.А. Захаровой. –2021. – С. 216–217.

² См.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. –2024. – 26 марта. – № 65 (9307). – С. 10–11.

Российская Федерация и рациональный подход к ее эволюции. Российская Федерация (точнее, ее конституционная модель) постоянно эволюционирует в результате развития законодательного регулирования и практики его применения. Следует согласиться с академиком Т.Я. Хабриевой, что «в Конституции РФ явно не достаёт полноты регулирования проблем федеративного устройства»¹. Но при этом, «существующая недостаточность конституционной регламентации позволяет федеративным отношениям эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для российских условий модель федеративного устройства»².

В последние двадцать лет в российском федерализме преобладают тенденции централизации, даже сверхцентрализации, государственной власти, унитаристская направленность развития государственного устройства³. Так, Н.И. Грачёв отмечает, что в «России сложилась централизованная федерация с существенными элементами унитаризма в организации своего территориального устройства и во взаимоотношениях федеральных и региональных органов публичной власти»⁴.

Заметим, что маятник федерализации, точнее, распределения властных полномочий по вертикали от децентрализации – в начале и середине 1990-х годов – перешел к точке, близкой к централизации. На наш взгляд, это явление обусловлено объективными причинами переходного периода от «полураспада» советской федеративной модели, «парада» суверенитетов 1990-х годов к выстраиванию полновесной управляемой системы публичной власти единого многонационального государства. Несомненно, что современный

¹ См.: Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. – 2022. – № 2. – С. 66–76.

² Там же.

³ См., напр.: Умнова-Конюхова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2. – С. 45–55; Филатова М.В. «Федерация без федерализма». Россия как государство с квазиунитарным строем // E-SCIO. – 2021. – № 7. – С. 2 и др.

⁴ Грачев Н.И. Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика: учеб. пособие. – Волгоград, 2020. – С. 485.

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

этап государственного строительства характеризуется унификацией федеративных отношений, повышением роли федерального центра, отходом от первоначальной модели кооперативного федерализма. Поправки к Конституции РФ 2020 г. и Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» подтверждают данные характеристики: расширяются права федерального центра по формированию органов исполнительной власти субъектов РФ, в том числе по введению ряда институтов исполнительной власти в субъектах РФ и т.д.

Расширение элементов централизации и унификации в отношениях между центром и субъектами РФ не означает значительного сокращения их компетенции, т.е. предметов ведения и полномочий, и, в конечном счете, не ведет к упразднению их самостоятельности. Унификация прежде всего затрагивает вопросы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней государственной власти. На практике это нередко выражается в доминировании центра, например, в сфере бюджетных и налоговых отношений с регионами.

В то же время объем полномочий органов государственной власти субъектов РФ не уменьшается, даже расширяется, в том числе за счет делегированных федеральным центром полномочий. При этом федеральный центр развивает практику санкционирования (и/или передачи) реализации части полномочий на самостоятельное усмотрение субъектам РФ с некими элементами опережающего нормативного правового регулирования. Так, во время эпидемии коронавируса субъектам РФ были переданы полномочия по конкретизации и реализации общефедеральных норм по санитарным и эпидемиологическим вопросам. В связи с этим, как пишет С.М. Шахрай, «возникает большой соблазн сказать, что в настоящее время наблюдается доминирование унитарного федерализма, централизации над самостоятельностью регионов, но более внима-

тельный анализ показывает, что реальной победы унитаризма не произошло»¹.

Предстоит более глубоко осмыслить, а главное, реализовать на практике изменения и дополнения, внесенные в 2020 г. в ст. 72 Конституции РФ о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в части, касающейся сохранения и укрепления общественного здоровья населения; обеспечения оказания доступной качественной медицинской помощи; создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; защиты семьи, института брака, детства и т.д., всего того, что принято называть социальным измерением государства и общества.

Равноправие субъектов РФ и асимметричность российского федерализма. Централизация и унификация федеративного устройства России направлены на укрепление единства государства, защиту интересов населения страны, справедливое распределение власти между ее уровнями и повышение эффективности государственного управления. Распределение государственной власти основано на конституционных принципах российской федеративной модели (ст. 5 Конституции РФ). Одним из базовых принципов построения и функционирования Российской Федерации является принцип равноправия субъектов РФ, который в конституционном тексте представлен в общем и особом подходе к его пониманию. В ч. 1 ст. 5 Конституции РФ закрепляется положение о том, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации». То есть субъекты РФ равны между собой с точки зрения своего правового положения. Они обладают одинаковым статусом. В ч. 4 ст. 5 конкретизируется этот общий подход – «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны». То есть, равноправие субъектов РФ можно понимать, как равное правовое положение во взаимоотношениях с федеральным центром. А равенство статуса применительно к взаимоотношениям субъектов РФ между

¹ См.: Шахрай С. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. – 2021. – С. 90–91.

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

собой характеризуется несколько иначе. Так, конституционный статус республик, автономных округов несколько отличается от статуса иных субъектов РФ, правовое положение городов федерального значения, например, г. Москвы, имеет свои особенности и т.д. Можно предположить, что в Конституции РФ закрепляется широкое понимание равенства субъектов РФ, позволяющее учитывать элементы их юридического и фактического неравенства.

Принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в Конституции РФ, не является абсолютным.

Во-первых, этот принцип отражает особенности конституционного статуса республик (государств). Так, республики имеют право принимать свою конституцию, устанавливая собственные государственные языки, которые употребляются в государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления наряду с общегосударственным русским языком (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Особый статус республик признается Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14.07.1997 № 12-П, который установил, 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. *Во-вторых*, рассматриваемый принцип высвечивает специфику правового положения автономий (автономной области и автономных округов), возможности определения их статуса не только Конституцией РФ, конституциями (уставами) самих субъектов РФ, но и специальными федеральными законами, принимаемыми по представлению их законодательных (представительных) или (и) исполнительных органов. *В-третьих*, подчеркивает наличие так называемых сложносоставных субъектов РФ, где автономные округа связываются договорными отношениями с другими субъектами РФ. *В-четвертых*, выражается в особом статусе городов федерального значения и столицы Российской Федерации как субъекта РФ и в особом (переходном) статусе новых субъектов РФ – Республики Крым, г. Севастополя, Донецкой, Луганской республик, Запорожской и Херсонской областей.

С позиции научной доктрины, принцип равноправия субъектов РФ допустимо рассматривать как гарантированное Конституцией формально равное право каждого субъекта РФ на урегулирование

своих отношений с федеральными органами власти посредством договора. При этом конкретный объем взаимных прав и обязанностей центра и регионов может быть разным¹.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ принцип равноправия субъектов РФ «выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации»; «правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации»².

В приведенных позициях выражается расширенное понимание принципа равноправия субъектов РФ. Равенство субъектов РФ означает их равные права по отношению к федеральному центру и возможность разного объема полномочий у каждого субъекта. Конституционный Суд РФ, признавая фактическое неравенство субъектов РФ, допускает, что это неравенство может учитываться в дифференциации правового регулирования их компетенции при соблюдении единых правовых стандартов этого воздействия.

Следует отметить, что принцип равноправия составных частей России никогда не был самоцелью и имперского, и советского государства. В Российской империи были части страны, обладающие особым статусом, который был обусловлен историческими, экономическими, национальными и пространственными фактора-

¹ См.: Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – 2013. – С. 342.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”».

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

ми¹. В советской модели федеративного устройства в России также не стоял вопрос о равенстве различных частей государства. Каждый вид автономии имел свой статус².

В Российской Федерации в начале 1990-х годов Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ от 31.03.1992 г. (далее – Федеративный договор) заложил новые принципы федеративного устройства страны, среди которых принцип равноправия не был формальным и абсолютным. Так, в одном из проектов Федеративного договора о разграничении компетенции между федеральными органами и субъектами РФ в п. 7 принцип равноправия представлен как «равноправие субъектов РФ по основополагающим политическим и экономическим правам, но при этом субъекты РФ могут отличаться по объему делегированных полномочий федеральным органам власти»³. Принцип равноправия, его необходимость закрепления, содержание и границы был в центре острейшей политической борьбы⁴. В результате – гибкие формулировки содержания этого принципа в Федеративном договоре были изменены на более формализованные, широкие в Конституции РФ.

При закреплении в Конституции РФ принципа равноправия федеральный законодатель следовал тенденции выравнивания статуса субъектов РФ, прежде всего, в единообразии закрепления за

¹ См., напр., работы советского периода: История национально-государственного строительства в СССР (1917–1978 гг.). – Москва, 1979. – Т. 1. – 423 с.; Т. 2. – 399 с.; СССР: Национально-государственное устройство (конституционные основы). К 60-летию образования СССР / редкол.: В.В. Евгеньев и др.; вступит. ст. А.П. Шитикова. – 1982. – 304 с.; Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. – 1983. – 175 с.; Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. – 1985. – 288 с.

² См.: Ковешников Е.М., Шафир М.А. Правовое регулирование положения автономных округов в РСФСР // Сов. государство и право. – 1981. – № 12. – С. 11–19; Ягодин Ш.Ш. Верховный Совет автономной республики. – 1985. – 72 с.

³ Материалы из архивов авторов.

⁴ См.: Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения: политико-правовые дискуссии начала 90-х годов. – 2019. – С. 11–39.

ними предметов ведения и полномочий, в регулировании компетенции субъектов РФ, построении системы органов государственной власти. Однако полного уравнивания их статусов не произошло. Новый российский федерализм основан на правовом равноправии субъектов РФ, но исторический груз российского цивилизационного развития со всеми факторами экономического, политического, культурного характера не позволяет отказаться от многообразия и фактического неравенства составных частей России и нивелировать их особенности в правовом статусе. Поэтому фактические отношения федерального центра и субъектов РФ не могут быть построены на принципах формального равенства субъектов РФ. Оно должно соотноситься с конкретными политическими и социально-экономическими условиями жизни Российского государства и служить сохранению культурного многообразия различных регионов страны при безусловном приоритете принципов государственного суверенитета и территориальной целостности¹.

Принцип формального равенства субъектов РФ обуславливает отнесение Российской Федерации к разновидности симметричных. Но если учитывать наличие как фактического, так и юридического неравенства в статусе субъектов РФ, то более верным является признание ее асимметричной. Следует согласиться с достаточно обоснованной в литературе позицией, согласно которой асимметрия в федеративном государстве имеет право на существование и даже необходима для отражения регионального многообразия².

Как отмечалось ранее, формальное равенство субъектов РФ не исключает фактического неравенства и правового признания особенностей развития различных субъектов РФ, дифференцированного подхода к регулированию объема их компетенции и ответственности. И в этой связи асимметричность субъектов РФ

¹ Подробнее см.: Грачев Н.И. Указ. соч. – С. 414–487.

² См.: Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление: электронный вестник. – 2012. – № 35. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-asimmetriya-v-territorialnom-ustroystve-gosudarstva-teoriya-i-praktika?ysclid=lvzmjsv8mz82129517> (дата обращения: 25.04.2024).

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

можно считать допустимой в процессе распределения и перераспределения полномочий, ресурсов и ответственности.

С конституционно-правовой позиции разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ должно быть обусловлено особенностями субъектов РФ, их целевым политико-правовым назначением, экономическим и социальным потенциалом и т.д. Для этого Конституция РФ предусмотрела два самостоятельных инструмента – договор и соглашение. Использование договорных механизмов в середине 1990-х годов показало опасность выхода договорных отношений по разграничению полномочий за конституционные границы федеративной модели, что привело к практически полному законодательному ограничению этого института (по существу договор поглощен федеральным законом). Но в сегодняшнее время возможно вновь активизировать институт договора как инструмент более тонкой и гибкой достройки механизма разграничения полномочий между органами разных уровней публичной власти.

Решение проблем социально-экономического развития регионов для обеспечения равенства субъектов РФ. Более широкое применение принципа формального равенства субъектов РФ, учет реальной асимметричности федерации наиболее актуально для решения проблем социально-экономического развития регионов.

В экономической и управленческой литературе выделяют два главных вопроса, связанных с решением экономических и социальных проблем Российской Федерации. Первый состоит в том, как согласовать формальное равенство субъектов РФ с глубокими различиями уровней их социально-экономического развития? Второй – с помощью каких экономико-правовых механизмов неравенство субъектов РФ можно преодолеть?

Основная идея решения этих вопросов состоит в том, как обеспечить *разумный баланс элементов симметрии и асимметрии* во всей системе государственной власти. Для осуществления идеи равного социально-экономического развития субъектов РФ предлагается несколько подходов. Первый – направлен на передачу субъектам РФ различных значимых полномочий (инвестиции, инновации, наука, образование и пр.), подкрепленных достаточным объемом бюджетного финансирования субъектов РФ. Второй – состоит в осуществлении масштабной (финансовой, институцио-

нальной и пр.) федеральной «интервенции» в экономику субъектов РФ. Третий – нацелен на передачу субъектам РФ полномочий и ресурсов, что во многом определяется уровнем их социально-экономического развития¹.

При сохранении за всеми субъектами РФ их конституционно-правового статуса, полагаем, целесообразно наделить в зависимости от уровня их экономической самостоятельности различными полномочиями и ответственностью перед обществом и государством. Речь идет в том числе об активной хозяйственной деятельности самих субъектов РФ, что подтверждается показателями социально-экономического развития в 2023 г.²

Заключение

Основные показатели социально-экономического положения субъектов РФ в 2023 г.³ свидетельствуют, что потенциал для экономического роста у субъектов РФ есть, но им необходимо правильно распорядиться с учетом поправок 2020 г. в Конституцию РФ: ст. 75.1 – о необходимости устойчивого экономического роста страны и благосостояния граждан; ст. 72 – о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (включены положения о сельском хозяйстве как предмете совместного ведения, об оказании доступной и качественной медицинской помощи, создании условий для ведения гражданами здорового образа жизни и т.д.); ст. 114, наделившую Правительство РФ новыми полномочиями, в том числе: по содействию в развитии предпринимательства и частной инициативы (ч. 1 п. «е3»); обеспечению реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (ч. 1 п. «е 4»); осуществлению мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения (ч. 1 п. «е 5»); обеспечению гос-

¹ Подробнее см.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. – 2024. – 26 марта.

² Подробнее см.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. – 2024. – 26 марта.

³ См.: там же.

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

ударственной поддержки научно-технического развития Российской Федерации, сохранению и развитию ее научного потенциала (ч. 1 п. «в 1») и др.

К сожалению, ст. 73 Конституции РФ в ходе конституционной реформы 2020 г. не была дополнена положением об ответственности субъектов РФ за социально-экономическое положение в своих регионах, а также положением о том, что собственность обязывает (в том числе находящаяся в ведении республиканских, краевых, областных властей) заботиться о ней.

Таким образом, сложившаяся асимметричность субъектов РФ отражает их конституционно-правовое положение и реальный уровень социально-экономического развития. Федеральному центру необходимо не только заботиться о выравнивании российских регионов в их экономическом, социальном развитии, но и активно содействовать субъектам РФ, которые нацелены на опережающий социально-экономический рост, что, в свою очередь, станет реальным воплощением в жизнь положений ст. 75.1 Конституции РФ.

ФАДЕЕВА Т.М.¹ ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: МЕЖДУ ФЕДЕРАТИВНЫМ СОЮЗОМ И ГИБКОЙ ИНТЕГРАЦИЕЙ

Аннотация. В центре внимания статьи обсуждение процесса европейской интеграции и федерализации в современном контексте вызовов и угроз, связанных с зеленой конверсией, инфляцией, высокими ценами на энергетику и другими проблемами. Рассматриваются попытки переосмысления роли Евросоюза в защите Европы; дебаты вокруг диалектики «углубления и расширения» Союза, поиска жизнеспособной формы политической интеграции между так называемой «гибкой интеграцией» и федерализмом.

Ключевые слова: Европейский союз; федерализм; интергосударственный; наднационализм; «гибкая интеграция».

FADEEVA T.M. The European Union between Federal Union and Flexible Integration

Abstract. The article focuses on the discussion of the process of European integration in the modern context of challenges and threats to which the authors, along with green conversion, inflation, high energy prices, add the war around Ukraine. Hence attempts to rethink the EU's role in defending Europe; debate around the dialectic of «deepening and expanding» the EU, the search for a viable form of political integration between so-called «flexible integration» and federalism.

Keywords: European Union; federalism; intergovernmentalism; supranationalism; «flexible integration».

¹ Фадеева Татьяна Михайловна, ведущий научный сотрудник отдела истории ИНИОН РАН, кандидат исторических наук.

Для цитирования: Фадеева Т.М. Европейский союз: между федеративным Союзом и гибкой интеграцией // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 36–49. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.03

Введение

В условиях важных изменений в современном мире группа шведских исследователей – Антонина Бакарджиева Энгельбрехт и Пер Экман (профессора Стокгольмского университета), Анна Михальски и Ларс Оксельхейм (Университет в Уппсала), опубликовали сборник междисциплинарных исследований «Европа между федеративным союзом и “гибкой интеграцией”»¹, в котором анализируются позитивные и негативные тенденции воздействия глобализации на основные принципы европейской интеграции, выработанные на протяжении 70 лет истории Евросоюза, его конституционное развитие, диалектику «углубления и расширения». Рассматривая роль обеих тенденций в становлении жизнеспособной политической и конституционной модели ЕС, авторы обобщают ее результаты в емкой формуле: сегодняшний ЕС – это «своего рода маятник, качающийся между наднационализмом и интерговернментализмом». Другими словами, интеграционный тренд укрепления Союза и углубления федерализма развивался, но при этом далеко не всегда вел к усилению управления из центра, поскольку тормозился из-за определенных трудностей.

В 2017 г. Еврокомиссия представила ряд сценариев, стимулировавших дебаты о будущей роли Союза и способе его функционирования. В этом же году в известной речи в Сорбонне Президент Франции Э. Макрон говорил о «многоскоростной Европе» и призывал страны-члены, желающие углубления интеграции, возглавить движение. Глава французской Республики заявлял также, что укрепление франко-германской оси станет основой этого аван-

¹ См.: The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies / Bakardjieva Engelbrekt A., Ekman P., Michalski A., Oxelheim L. – 2023. – 292 p. – URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-22397-6> (дата обращения: 11.03.2024).

гарда¹. На роль кризисов в истории интеграции указывали многие политические деятели. В частности, такая известная фигура, как Жан Монне, один из основателей ЕС, подчеркивал, что Европа возникла из кризиса и обрела форму на основе решений, являвшихся ответом на кризисы², служившим катализатором интеграционного процесса.

На взгляд многих специалистов, политическая система Евросоюза выпадает из рамок традиционной типологии федерации и конфедерации, и нередко описывается как система *sui generis*. При этом речь идет о различиях между ЕС и остальными типами федераций и о том, что Евросоюз следует рассматривать как новую форму объединений, отличную от конфедеративной, классической федеративной и унитарной, и которую можно назвать межгосударственной федерацией. Так, Сигне Релинг Ларсен рассматривает проблему ЕС как сложный случай конституционной теории федерализма, не имеющий аналогов в истории. Согласно определению автора, ЕС – это союз государств, основанный на межгосударственном соглашении конституционного рода, т.е. федеративный союз (федерация), который не поглощает страны-члены, образуя из них новое государство. Федерация есть дискретная форма политической ассоциации, ранее известной как империя или государство. В качестве таковой ЕС не одинок в истории³. Многочисленными проявлениями такой формы можно назвать США до Гражданской войны (1861–1865) между Союзом («Севером») и Конфедерацией («Югом»), Германскую конфедерацию XIX в., Швейцарскую конфедерацию до учреждения федеративного государства 1848 г. «В отличие от конфедерации федерация есть политический союз государств, которые на свободной основе учреждают общую правительственную структуру и общий публичный закон, но не объединяются в той степени, чтобы образовать вполне зрелое федеральное государство»⁴. Отсюда сложности в понима-

¹ См.: Ibid. – P. 6.

² См.: Цит. по: The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies. – P. 7.

³ См.: Larsen S.R. The Constitutional Theory of the Federation and the European Union. – Oxford, 2021. – P. 1. – DOI: 10.1093/oso/9780198859260.001.0001

⁴ Ibid. – P. 191.

*Европейский союз:
между федеративным Союзом и гибкой интеграцией*

нии конституционных основ федерации. Возникает также проблема суверенитета, которую исследователи трактуют по-разному. Появление и преобразование конституционных основ стран-членов тесно связано с конституционным порядком Евросоюза и означало бы «принудительную государственность», как своего рода защиту от «политического экстремизма, будь то фашизм или коммунизм; такую роль могла бы взять на себя европейская интеграция». С.Р. Ларсен предлагает задуматься, прежде чем сделать решительный шаг в пользу «углубления интеграции». По его мнению, создание европейского федеративного государства не будет мирным и беспроблемным процессом. Конституционная теория федерации, рассматриваемая в книге, применительно к ЕС, на взгляд С.-Р. Ларсена, – утопична и не будет подходящей для функционирования и развития данного политического объединения как гаранта «мира и безопасности» в Европе¹.

Другие авторы обеспокоены тревожной обстановкой в мире, напрямую воздействующей на Евросоюз, и перспективу видят в укреплении федеративных основ ЕС. К этому призывает Э. Дафф, экс-президент Союза европейских федералистов, рассматривая вопрос конституционных изменений в Евросоюзе. Конференция о будущем Европы, полагает он, могла бы стимулировать дебаты о том, что означает «ее миссия – сделать еще теснее союз между народами Европы»². Более того, считает Э. Дафф, «лучшим способом победить национализм – установить федеративное правление на либеральных принципах, создать новую лояльность, даже патриотизм гражданина с идентичностью ЕС... Следует укреплять практику принятия решений с участием парламентариев не только стран-членов, но и Европарламента, как одну из важных инноваций Лиссабонского договора»³.

Попыткой среднего подхода между двумя крайностями представляется размышление о сути «Федеративного договора» по

¹ Larsen S.R. Op. cit. – P. 200.

² Duff A. Constitutional Change in the European Union Towards a Federal Europe. – 2022. – P. 109. – URL: https://www.researchgate.net/publication/363286630_Constitutional_Change_in_the_European_Union_Towards_a_Federal_Europe (дата обращения: 17.04.2024).

³ Ibid. – P. 56.

аналогии с «Общественным договором» в книге Стивена Тирни, профессора конституционной теории на юридическом факультете Эдинбургского университета. По его мнению, «перед лицом растущего стремления территорий к самостоятельности растет понимание значения федерализма как конституционного антидота территориальным конфликтам»¹. Ключевой идеей процесса построения государства было объединение территорий под властью одной конституционной системы и сосредоточение политической власти в руках одного суверенного порядка правления. «Федерализм есть категорически иная модель правления, отличная от унитарного конституционализма. Фактически эксперты-комментаторы колеблются между, с одной стороны, федерализмом как идеей “многоуровневого правительства”; с другой – институционально сфокусированного определения “федерального правительства”. Отсюда наблюдаются терминологические дебаты, отражающие опасность чрезмерной централизации, которой страны-члены стремятся избежать»². Таковы интеграционистские подходы к межгосударственному союзу, причем последний воплотился в Евросоюзе с его принципом – «еще более тесного Союза».

С. Тирни ссылается на труд известного исследователя Престона Кинга, который уже в начале 1980-х годов осознал, что идея федерализма теряется, когда ее рассматривают как временный перевалочный пункт на пути к централизации: «Первоначальная идея федеративной Америки, или федеративной Бразилии, или сегодня федерализации Европы не в том, чтобы разделять и рассредоточивать, сколько в том, чтобы централизовать и интегрировать»³. Стимул к наднациональной интеграции, продолжает С. Тирни, проявляется в ЕС в амбициях по созданию некоего понятия глобального правительства. Однако реальность «глобализации» приводит во многих случаях к ослаблению политической и экономической власти от демократических уз, с помощью которых конституционализм их контролирует; это нередко предвещает

¹ См.: Tierney S. The Federal Contract. A Constitutional Theory of Federalism. – Oxford, 2022. – P. 4. – URL: <https://doi-org.libproxy.ucl.ac.uk/10.1093/oso/9780198806745.001.0001>

² Ibid. – P. 4.

³ Цит. по: Tierney S. – P. 290.

усиление экономической мощи, не подотчетной политической и законодательной власти. Это подрывает демократически созданное правительство, будь то федеративное или унитарное, и предлагает взамен немногим больше, чем «фрагментированную тиранию»¹. Соглашаясь с позицией Э. Христодулидиса, С. Тирни подчеркивает: «Федерализм всегда был и остается конституционной формой, бросающей вызов стремлениям государства (или сверхгосударства) к централизации»².

Постоянные трения между наднационализмом и интергouverнментализмом. Именно в таких выражениях предстает сегодня «диалектика углубления и расширения» ЕС. Интергouverнментализм – одна из теорий интеграции, в которой основной акцент делается на роли конкретных национальных государств, принимающих участие в интеграции и получивших значительную выгоду от интеграционного процесса. Нам представляется, что качание или балансирование между этими двумя крайними позициями на протяжении десятилетий стало способом функционирования Евросоюза. Высокое дипломатическое искусство балансирования, уравнивания центров власти, по-видимому, удовлетворяет обе стороны, по крайней мере, до настоящего времени. Ярким свидетельством является история принятия Конституции ЕС, проект которой в конце концов отклонили, заменив Лиссабонским договором (подписан 13.10.2007, вступил в силу 1.10.2009). Он содержал ряд изменений, которые внесли в существующие договоры, отказавшись от идеи единой кодифицированной конституции.

Расширение прерогатив ЕС вело к несогласиям между странами-членами, которые проявлялись в ходе межправительственных конференций, обсуждавших поправки к договорам; и тем не менее все они (Единый европейский акт, договоры Амстердамский, Ниццкий, Маастрихтский, Лиссабонский) – были, в конечном счете, одобрены всеми членами ЕС. Однако с 2009 г. страны-члены активнее противились дальнейшим межправительственным конференциям по рассмотрению изменений в договорах, главным образом из-за сложности и непредсказуемости процессов их рати-

¹ Цит. по: Tierney S. – P. 290.

² Ibid. – P. 290.

фикации. Так, итальянский политолог Федерико Фаббрини¹ отметил, что предполагаемая конференция о будущем Европы – дерзкая инициатива, успех которой не гарантирован.

Углубление интеграции в ЕС, как одна из тенденций к федерализму, продвигалось постепенно, через поэтапный переход к принятию решений большинством голосов. Лиссабонский договор распространил голосование большинством голосов на все политические области, но при этом изменил понятие большинства с одного, основанного на взвешенных голосах стран-членов, на другое, состоящее как минимум из 55% стран-членов, представляющих не менее 65% населения ЕС. Углубление интеграции в некоторых областях сопровождалось, более того, укреплением законодательной компетенции ЕС, преимущественно путем наделения большими полномочиями Европарламента, который теперь обладает законодательной властью внутри ЕС вместе с Советом министров². Тем не менее есть феномены в ЕС, которые противоречат тенденции к наднационализму. Один из них, как отметил Карл Бекштрэнд⁴, – это рост легальных актов, принятых Еврокомиссией и представителями стран-членов без участия Европарламента. Другой – координация, применяемая в таких областях, как налоговая, социальная, образовательная, т.е. в тех сферах, где формальная передача власти Евросоюзу считается неприемлемой. Порой, в Совете министров видят предшественника более глубокой интеграции, поскольку представители стран-членов, встречаясь в Совете, в его рабочих группах и комитетах, образуют сеть более тесных интеграционных взаимосвязей для решения практических проблем⁵.

¹ См.: Fabbrini F. The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects // *European Law Journal*. – 2020. – N 26 (5/6). – P. 401–414.

² См. The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies. – P. 9.

⁴ См. Bäckstrand K. Towards a Climate-Neutral Union by 2050? The European Green Deal, Climate Law, and Green Recovery // *Routes to a Resilient European Union* / eds. Bakardjieva Engelbrekt A., Ekman P., Michalski A., Oxelheim L. – 2022. – P. 39–61.

⁵ См. Heidenreich M., Bischoff G. The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies // *Journal of Common Market Studies*. – 2008. – N 46 (6). – P. 497–532.

Вторая тенденция к федерализму включает расширение сфер влияния ЕС, она впервые проявилась в таких областях, как интеграция рынка сельского и рыбного хозяйства, внешней торговли и тарифов угля и стали, которые были менее чувствительными к суверенитету государств. В дальнейшем расширение наднациональности пошло на области, ранее считавшиеся прерогативой государств, такие как налоговая политика, внешняя политика, внутренняя безопасность, образование, миграция. Однако в этих областях полномочия между ЕС и государствами – членами ЕС распределены неодинаково.

В начале нового тысячелетия значимость различий между наднационализмом и интерговернментализмом внутри ЕС уменьшилась. Со времени финансового кризиса 2008 г. ЕС применяет новые формы работы, среди них Постоянный фонд поддержки (с 2012 г.) и Европейский механизм стабильности (ESM).

Расширение Евросоюза: углубление или фрагментация связей? Противники расширения выражали опасения, что с приходом новых членов (государств Центральной и Восточной Европы) ослабеет связь между старыми странами-членами, и что финансовая поддержка изменится в пользу новых членов. Однако, считают авторы и редакторы сборника междисциплинарных исследований «Европа между федеральным союзом и “гибкой интеграцией”», важнее то, что расширение затрагивает само функционирование ЕС, в силу того, что новые члены не готовы принять вытекающие из их статуса обязательства¹. Несомненно, именно восточное расширение в конце 1990-х и начале 2000-х повело к серьезному оживлению дебатов о последствиях предоставления «дарового» членства большому числу стран в разгар их преобразования в демократии и рыночные экономики. Расширение на Восток повело к ряду конституционных изменений по укреплению политических, экономических и институциональных структур ЕС. Это нашло отражение в Маастрихтском, Амстердамском и Лиссабонском договорах, где были приняты шаги по усложнению процесса принятия решений и, в частности, выражены опасения относительно способности стран Центральной и Восточной Европы

¹ The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies. – P. 11.

эффективно участвовать в принятии решений и проведении в жизнь законодательства ЕС¹.

В начале 2020-х годов ЕС, столкнувшийся с серьезными вызовами, в том числе кризисом ценностей и последствиями Брексита, поставил вопрос о требованиях к новым членам, в перспективе возможного принятия Украины, Молдавии и Грузии. Должны ли страны, готовясь к членству в ЕС, достигнуть уровня социально-экономического развития и демократической консолидации, сравнимой с уровнем нынешних членов, и должна ли их национальная элита иметь соответствующие представления, совместимые с требованиями к членству ЕС? В статье «Демократия в Европе: от расширения к размыванию. Союз в экзистенциальном кризисе»² Дэниел Силандер рассматривает проблему расширения с точки зрения последствий включения в Евросоюз стран, не готовых соответствовать требованиям Союза. Поначалу прием в ЕС посткоммунистических стран рассматривался как триумф демократизации. Десятилетия спустя последняя сменилась «ухудшающейся автократизацией»: расширение ЕС обернулось де факто эрозией демократии. Вновь принятые страны внесли в Евросоюз значительные элементы нелиберализма и автократии, из-за чего, считает Д. Силандер, его сложно назвать «союзом либеральных демократий»³. Отсюда, на взгляд автора, возникает необходимость перейти к ограничению членства, отказывая государствам, которые недостаточно уважают и не продвигают фундаментальные нормы и ценности Евросоюза.

В статье «Кризис правления закона: ЕС в неопределенности между федерализмом и гибкой интеграцией»⁴ Анна Седерстен

¹ Road Ahead for the European Union // The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies. – 2023. – P. 13.

² Silander D. Democracy in Europe: Enlarged but Eroding – a Union in Existential Crisis // The EU between Federal Union and Flexible Integration: Interdisciplinary European Studies. – 2023. – P. 25–50. – URL: https://www.researchgate.net/publication/367365375_Democracy_in_Europe_Enlarged_But_Eroding-A_Union_in_Existential_Crisis (дата обращения: 19.04.2023).

³ Ibid. – P. 48.

⁴ См.: Södersten A. Rule of Law Crisis: EU in Limbo Between Federalism and Flexible Integration // The EU between Federal Union and Flexible Integration. – P. 51–74.

анализирует «кризис законности», который автор усматривает в том, что ЕС пребывает в некоем подвешенном состоянии между федерализмом и гибкой интеграцией. При этом более глубокой интеграции препятствует «гибкая интеграция» из-за стран-членов, которые не уважают верховенство права ЕС. Помимо практических трудностей невозможно в принципе иметь «многоскоростную Европу», когда дело доходит до ценностей, считает А. Седерстен.

Одной из обсуждаемых проблем ЕС является вопрос устранения дефицита демократии. Этому посвящена статья Кристера Карлсона, Моа Мартенсон и Томаса Персона «Парламент как арена для оппозиции в политике ЕС: пустыня или конфликтная зона?»¹, где рассматривается состояние представительной демократии в ЕС и роль политической оппозиции. В какой степени национальные и европейский парламенты предоставляют арену для политической оппозиции в Союзе? Согласно мнению авторов статьи, последняя отсутствует в ЕС. Однако в демократической перспективе проблема заключается не в отсутствии оппозиции, а в том, что результаты ее доходят до избирателя в ограниченном объеме. Партии в борьбе за власть, утверждают авторы, должны делать ясными для избирателей свои позиции по вопросам ЕС, и предоставить им место в общественных дебатах и в избирательных кампаниях.

В статье «Европейская политика стабилизации после пандемии COVID-19: больше гибкой интеграции или больше федерализма?» Фредерик Андерсон и Ларс Джонунг² рассматривают фискальную и валютную политику после пандемии коронавируса. В 2020–2021 гг. были предприняты шаги к общеевропейской фискальной политике, был принят план «Следующее поколение ЕС». Однако усиление федерализма в форме фискального Союза и большей ответственности последнего «скорее, поведут к возраста-

¹ См.: Karlsson C, Mårtensson M., Persson Th. Parliament as an Arena for Opposition in EU Politics: Wasteland or Conflict Zone? // Ibid. – P. 75–102.

² См.: Andersson F.Ng., Jonung L. European Stabilisation Policy after the COVID-19 Pandemic: More Flexible Integration or More Federalism? // The EU between Federal Union and Flexible Integration. – 2023. – P. 103–132.

нию трений между странами-членами из-за того, что их национальные интересы не совпадают»¹.

Далее, в статье «Государственная политика помощи ЕС: скрытая передача компетенций?» Юрген Хеттне² отмечает, что страны-члены стремятся ограничить полномочия ЕС, но это не мешает Союзу влиять на проведение национальной политики «через заднюю дверь посредством ограничения помощи». Поэтому, на его взгляд, гораздо демократичнее сделать их частью процесса принятия решений в Совете министров и Европарламенте.

В статье «Уводят ли требования федерального налогообложения от “гибкой Европы”» Кристер Андерсон³ показывает, что меры, толкающие ЕС к федерализму в налоговой области, набирают силу.

Значительный интерес представляет статья «Европейская оборонительная политика: между гибкой интеграцией и оборонительным союзом»⁴. В ней Малена Бритц рассматривает меры в области обороны – создание Европейского структурированного сотрудничества (PESCO) и Европейского фонда обороны (EFD). В обеих структурах автор усматривает «смешанный характер европейской оборонительной политики, обязывающей и гибкой одновременно. Инновация здесь сказывается в том, что усилия стран-членов направлены не на международную безопасность, а на защиту самих этих стран, особенно в связи с кибервойной и гибридными угрозами»⁵. М. Бритц также ставит вопрос о том, являются ли эти шаги проявлением федерального тренда в ЕС. По ее мнению, «несмотря на интерговернментальную природу политики в этой области и присущие ей черты гибкой интеграции, некоторые тренды в ней носят более федералистский характер, нежели ранее. Это особенно относится к Европейскому фонду обороны

¹ См.: Ibid. – P. 16.

² См.: Hettne J. EU State Aid Policy: Concealed Transfer of Competences? // The EU between Federal Union and Flexible Integration. – P. 133–158.

³ См.: Andersson K. Are Federal Requirements Moving the EU Away from Flexible Integration // Ibid. – P. 159–184.

⁴ См.: Britz M. European Defence Policy: Between Flexible Integration and a Defence Union // Ibid. – P. 215–238.

⁵ Ibid. – P. 229.

*Европейский союз:
между федеративным Союзом и гибкой интеграцией*

(EFD), который требует от стран-членов делать взносы, даже если они активно в нем не участвуют. Склонность к федерализму также проявляется в совместном развитии возможностей, особенно в проектах, направленных на защиту самих стран-членов, а не в международных усилиях. В то же время, подчеркивает М. Бритц, Европейский оборонительный союз отличается от федеративного союза в его традиционном понимании. Страны-члены поддерживают развитие оборонительных возможностей сообща, но это не значит, что последние принадлежат исключительно Союзу или что страна-член не может заниматься этим индивидуально. Таким образом, Европейский оборонительный союз отличается от других оборонительных или федеративных союзов. М. Бритц утверждает, что ЕС нуждается в установлении четких приоритетов того, какие мероприятия совершаются в рамках Союза и какие предоставлены странам-членам. Последние должны серьезно относиться к развитию обороны и безопасности и нести за нее ответственность, не допуская, чтобы она была предоставлена исключительно европейской бюрократии.

Рассмотренные М. Бритц меры как ответ на вызовы безопасности (Европейское постоянное структурированное сотрудничество, PESCO), в котором принимают участие большинство стран-членов ЕС, EFD и др.), на взгляд редакторов анализируемого сборника статей, повышают самостоятельность (идентичность) ЕС в плане безопасности, которая развивается по наднациональной (федеральной) и межгосударственной линией, с акцентом на последней, так как государства-члены полностью сохраняют контроль над своими вооруженными силами¹. В то же время Европейская комиссия как верховная инстанция по решению проблем, управлению кризисами, защите внутреннего рынка и экономической конкурентоспособности Европы, укрепила свои позиции. Сочетание обеих схем заметно и в других областях, традиционно составляющих основу государственного суверенитета, таких, как налоги, уголовное право, полиция, экономика.

¹ См.: Britz M. European Defence Policy: Between Flexible Integration and a Defence Union // Ibid. – P. 229.

Состояние европейской интеграции: где находится ЕС и в каком направлении движется? В статье под этим названием¹ авторы сборника подчеркивают, что место Европы в мире изменилось, причем во многих областях, где западное господство считалось само собой разумеющимся. Ослабление роли Европы в глобальном плане, дружба между Россией и Китаем, их общее стремление построить Большое Евразийское партнерство показывают степень перемен в мире, где «автократические державы стали реальностью, с которой необходимо считаться»². Последствия такого геополитического сдвига ставят ЕС перед серьезным вызовом, в условиях, когда динамика интеграционного процесса в ЕС сравнивается «с движением рывками и остановками, с блокировками и неожиданными прыжками вперед». Тем не менее, считают авторы, «необходимость европейского единства по-прежнему превагирует, как и в 1950-е годы»³.

Заключение

Вывод, вытекающий из исследований европейской интеграции в течение ряда лет, показывает, что оба направления – интергосударственный и наднационализм (*intergovernmentalism versus supranationalism*), или углубление и расширение ЕС – прослеживаются в Европейском проекте⁴. Баланс между ними постоянно меняется, и одна и та же область политики может иметь как межправительственные, так и наднациональные характеристики. Эта внутренняя напряженность между протофедеративной интеграцией и межправительственным сотрудничеством со временем стано-

¹ См.: The State of European Integration: Where does the EU Stand and in what Direction is it Heading? / Bakardjieva Engelbrekt A., Ekman P., Michalski A., Oxelheim L. // The EU between Federal Union and Flexible Integration. – 2023. – P. 263–277.

² Ibid. – P. 271.

³ Britz M. European Defence Policy: between Flexible Integration and a Defence Union // The EU between Federal Union and Flexible Integration. – 2023. – P. 264.

⁴ См.: Hooghe L., Marks G. Grand Theories of European Integration in the Twenty-first Century. *Journal of European Public Policy*. – 2019. – N 26 (8). – P. 1113–1133.

*Европейский союз:
между федеративным Союзом и гибкой интеграцией*

вится все более явной, скорее способствуя проявлению адаптационных возможностей ЕС, вопреки колебаниям его курса¹. Такой подход к сосуществованию более глубокой интеграции с укреплением межправительственного сотрудничества как в рамках, так и вне рамок Договоров, может объяснить появление многих форм гибкой интеграции, обнаруживаемых в ЕС с начала 2020-х годов.

¹ См.: Fabbrini F. Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional reforms. – Oxford, 2020. – P. 160.

УДК 342 DOI:

10.31249 /iajpravo/2024.03.04

КОДАНЕВА С.И.¹ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ АФРИКИ – ОБЩИЙ ТРЕНД И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Аннотация. Начиная с 1980-х годов в странах Африки начались масштабные реформы, направленные на децентрализацию административно-территориального управления. В настоящей статье анализируются причины и условия, сформировавшие этот тренд, а также особенности национальных моделей децентрализации и организации публичной власти в отдельных странах континента.

Ключевые слова: публичная власть; административно-территориальное устройство; децентрализация; Африка; Уганда; Гана; ЮАР; Камерун.

KODANEVA S.I. The Decentralization of Public Power in African Countries – Common Trend and National , Characteristics

Abstract. Since the 1980 s, African countries have begun large-scale reforms to decentralize administrative and territorial management. This article examines the causes and circumstances that have led to this trend, as well as the characteristics of national models for decentralization and public power organization in individual countries on the continent.

Keywords: public authority; administrative and territorial structure; decentralization; Africa; Uganda; Ghana; South Africa; Cameroon.

¹ *Коданева Светлана Игоревна*, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Коданева С.И. Децентрализации публичной власти в странах Африки – общий тренд и национальные особенности // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. –2024. – № 3. – С. 50–63. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.04

Введение

На Африканском континенте сегодня насчитывается 54 государства и восемь зависимых территорий. Все они в прошлом были колониями, а некоторые протекторатами европейских держав: Голландии, Франции, Бельгии, Германии и Великобритании, каждая из которых проводила собственную колониальную политику, в том числе в вопросах управления своими колониями, формирования их правовых систем, приобщения к культуре метрополии, включая статус официального языка. Различались и способы деколонизации, формирования новых независимых государств, а также выстраивания последующих отношений между бывшими колониями и метрополией. Так, Соединенное Королевство всегда предпочитало опираться на местные элиты, обеспечивало получение ими образования в метрополии. Франция, напротив, проводила политику прямого управления своими колониями. Тем не менее, хотя и разными способами, оба эти колониальные государства добивались того, что их колонии реципировали их правовые системы, язык и отчасти культуру.

После крушения колониализма появились Британское Содружество наций (добровольная межгосударственная ассоциация) и Франкофония (международная межправительственная организация), направленные на поддержание более тесных политических, экономических, социальных и культурных связей между странами, соответственно, англоязычного и франкоязычного мира. Молодые независимые государства были заинтересованы в участии в данных объединениях, поскольку рассчитывали на помощь и поддержку своих бывших метрополий. Поэтому восприняли правовые модели своих бывших метрополий. Унаследовали они и особенности территориальной организации власти. Так, бывшим французским колониям свойственно стремление к централизации, подразумевающее отказ от федерализма и выстраивание достаточно

жесткой вертикали власти, включая наличие государственных чиновников в системе местного самоуправления, характерное для их метрополии.

Британская империя, напротив, сформулировав концепцию деволюции и удачно апробировав ее в Канаде, стала активно использовать данный подход и в других своих колониях. То есть автономия колоний постепенно расширялась вплоть до наделения их статусом самоуправляющихся, с последующим слиянием нескольких колоний в целях создания самодостаточной экономической и политической единицы. Так в 1910 г. был создан Южно-Африканский союз, включивший в себя Кейп, Наталь, Трансвааль и Оранжевую реку и получивший статус доминиона. Соответственно, образование новых африканских государств в результате процесса деколонизации Британской Африки строилось именно по этому принципу, что подразумевало в том числе их федеративное или квазифедеративное устройство. При этом границы этих «искусственных государств» определялись метрополией без надлежащего учета этнических, религиозных и культурных различий коренного населения, но преимущественно исходя из экономических и политических предпочтений имперских властей.

Постколониальная история африканских государств не была простой, но часто сопровождалась военными переворотами и гражданскими войнами, что накладывало отпечаток на территориальное устройство этих стран. Влиял на него и внешний фактор – западные страны-доноры, оказывающие финансовую поддержку африканским государствам, настаивали на проведении в них демократических реформ, включая децентрализацию территориального управления.

Тенденция децентрализации публичной власти в странах Африки. Конец XX – начало XXI в. стало временем, когда Всемирный банк посредством своих программ структурной перестройки приступил к политике децентрализации в Африке.

Это стало общим трендом, в то время как конкретные причины, побуждавшие правительства стран этого региона, к проведению реформ, а соответственно, и контуры таких преобразований, различаются. Принято выделять следующие причины.

1. Наиболее распространенной в публичном дискурсе причиной является улучшение качества услуг и приближение их к

населению и повышению ответственности перед ним местных органов. Децентрализация способствует совместной деятельности населения и органов власти по решению местных проблем и повышению эффективности последних¹.

2. Второй причиной является разрешение этнолингвистических конфликтов. Как было отмечено, большинство стран Африки – это «искусственные государства», объединяющие множество племен, часто враждующих между собой. Соответственно, преобладание в муниципальных органах власти какой-то одной этнической группы толкает других к требованию выделения их в самостоятельную общину².

3. Еще одной распространенной в дискуссиях об африканских государствах причиной является присущая им слабость, из-за которой правительства не в состоянии контролировать свою территорию или граждан. Это означает, что африканские политики вынуждены поддаваться давлению со стороны местных элит, которые зачастую определяют политику правительства страны³.

4. В некоторых странах Африки, напротив, децентрализация направлена на подавление местной оппозиции или снижение ее политического влияния. Например, если в стране существует три-четыре крупных провинции, их избираемые советы имеют больший политический вес и могут между собой договориться с целью давления на центральное правительство. Напротив, при наличии в стране нескольких десятков мелких общин, это становится затруднительным⁴.

¹ См.: Саралинова Д.С., Юшаева Р.С.Э., Джанхотова П.М. Потенциал децентрализации в повышении эффективности местного самоуправления // ФГУ SCIENCE. – 2023. – № 4 (32). – С. 80–84. – DOI: 10.36684/37–2023–32–4–81–86

² См.: Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление как ресурсы развития // Байкальские компаративистские чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. – 2022. – С. 79–88.

³ См.: Gray M. The Handbook of Social Work and Social Development in Africa. – 2016. – 446 p.

⁴ См.: Asaah S. Mohammed, Francis Xavier Tuokuu, Alex Bokuma, Decentralization and Local Government Performance: Empirical Evidence From Ghana // Journal of Asian and African Studies. – 2024. – URL: <https://doi.org/10.1177/00219096241228777>

5. Еще одной разновидностью подобной политики является джерримендеринг или избирательная география – практика, позаимствованная у США и направленная на разделение избирательных округов с тем, чтобы сторонники оппозиционной партии составляли в каждом округе меньшинство¹.

6. Наконец, децентрализация может проводиться с целью усиления патронажа государства². Эта политика прямо противоположна описанному выше подходу Британской империи. Создавая множество равноуровневых муниципальных образований, правительство страны решает две задачи. Во-первых, появление новых органов власти и административных центров означает новые рабочие места в соответствующих органах публичной власти и, согласно «эффекту домино» – в других секторах экономики, а также привлечение инвестиций в новые административные центры. Однако налоговая база при этом не увеличивается, а имеющиеся поступления приходится делить между вновь созданными образованиями. Как правило, возникающий дефицит покрывается из национального бюджета. Поэтому, во-вторых, правительство получает мощный рычаг давления на местные администрации.

Как можно видеть, в трех из шести перечисленных случаев формальная децентрализация оборачивается реальной централизацией и усилением национального правительства (а чаще – конкретного политического лидера).

Особенности децентрализации в отдельных странах Африки. При наличии общих тенденций в политике децентрализации стран Африки, каждое государство, безусловно, имеет собственные специфические особенности, обусловленные историческими и современными, внешними и внутренними факторами.

¹ См.: Бунина А.А. Избирательные округа в США: джерримендеринг как аспект партийного соперничества // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Т. 64, № 10. – С. 52–63. – DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-52-63

² См.: Green E. Decentralization and Development in Contemporary Uganda // Decentralization, Democracy, and Development in Africa. – 2018. – P. 82–100. – URL: https://eprints.lse.ac.uk/64793/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Green%2C%20E_Decentralization%20and%20development_Green_Decentralization%20and%20development_2016.pdf (дата обращения: 14.04.2024).

Подробный анализ особенностей каждого из 54 государств Африки в рамках одной статьи невозможен, поэтому обратимся к опыту отдельных стран, заслуживающих особого внимания.

Уганда, находившаяся под протекторатом Британии, как и большинство африканских стран, представляет собой искусственную нацию, объединяющую разнообразные этнические группы. Для управления этой страной была создана квазифедеративная структура, включавшая пять королевств (Анколе, Буганда, Буньоро, Бусога и Торо) и административные округа. Однако практически сразу после обретения независимости М. Оботе провел реформу по централизации страны. Затем последовал военный переворот и гражданская война. Только с приходом к власти Движения национального сопротивления во главе с Й.К. Мусевени, в стране начались политические и экономические реформы, главной из которых стала децентрализация, нашедшая отражение в Конституции страны 1995 г. Так, была закреплена новая система местного самоуправления. Наиболее крупной единицей является область (их в Уганде четыре), которая делится на округа. Также в конституции был закреплён перечень из 56 «общин коренных народов», дополненный впоследствии ещё девятью. Начиная с 1990 г. президент Й.К. Мусевени постоянно увеличивает количество округов путём их дробления. Отчасти это было связано с требованиями «коренных народов» о создании округов, где они имели бы достаточно весомое представительство, отчасти с задачами патронажа.

Так, если на момент, когда он объявил себя президентом в 1986 г. в стране существовало 37 округов, то сейчас их 111 и один столичный округ. Таким образом, сегодня Уганда входит в число лидеров по показателю близости органов местного самоуправления, оказывающих наиболее востребованные услуги в области образования, здравоохранения и социальной сфере, к населению¹.

Вместе с тем столь резкие трансформации имели и негативные последствия. Например, в число местных советников часто избирались люди, не имеющие даже школьного образования, а потому неспособные работать с нормативными актами и местным бюджетом. Стала расти коррупция в местных органах власти, которая не воспринималась таковой самими советниками в силу отсут-

¹ См.: Green E. Op. cit.

ствия минимальной правовой грамотности. Это вынудило правительство Й.К. Мусевени в 2005 г. провести реформу по рецентрализации, в соответствии с которой должностных лиц исполнительных органов власти в округах стали назначать из столицы¹.

Что касается бывших королевств, то они сохранились в качестве культурных автономий с собственной системой органов, которую возглавляют местные наследственные правители. Однако властных полномочий эти органы не имеют, что побуждает их добиваться федерализации страны с тем, чтобы королевства возглавляли бы короли (кабаки). Особую активность в этом отношении проявляет Буганда – некогда крупнейшее королевство, противостояние которого с центральной властью даже приводит время от времени к беспорядкам.

Гана – бывшая колония Британской империи после обретения независимости в 1957 г., так же как и многие другие страны Африки погрузилась в череду переворотов, завершившихся только в 1990 г., когда было объявлено о начале перехода к гражданскому правлению. Конституция Четвертой республики в Гане была принята в 1992 г. и закрепила децентрализацию территориального управления как механизм продвижения демократии и участия населения в управлении. В отличие от Уганды, где требования децентрализации исходили от самого населения, в этой стране реформы наиболее активно проводила партия социал-демократов, находившаяся у власти в 2009–2017 гг. Она опиралась на проекты, разработанные Европейской комиссией. При этом реформаторы сталкивались с сопротивлением как со стороны существующего госаппарата, так и местных властей. Например, было принято решение о том, что государственные служащие территориальных подразделений отдельных государственных органов власти, осуществлявших ранее полномочия, переданные в ходе реформы на

¹ См.: Lubega A.I. Local Government: a Case Study of Uganda // Akademi Sosyal Bilimler Dergisi. – 2019. – Vol. 6, N 17. – P. 280–287. – URL: <https://www.acarindex.com/akademi-sosyal-bilimler-dergisi/local-government-a-case-study-of-uganda-1003472> (дата обращения: 14.04.2024).

местный уровень, должны перейти на муниципальную службу. Однако потребовалось десять лет, чтобы реализовать эту норму¹.

Таким образом, реформа по децентрализации в Гане проходит значительно медленнее, чем в Уганде, постоянно сталкиваясь с бюрократическими препонами, противодействием госаппарата, недостаточностью собственных источников финансирования, сложностями в имплементации новых и незнакомых для страны институтов, а также отсутствием активности со стороны гражданского общества.

Южноафриканская Республика, как было отмечено выше, была создана из четырех колоний. Соответственно, получив независимость, Республика стала федерацией, сохранив это историческое наследие. Однако после краха апартеида и начала демократических преобразований в соответствии с Конституцией 1994 г. ЮАР стала унитарным государством, состоящим из девяти провинций, которые, в свою очередь, делятся на муниципалитеты.

Конституция 1996 г. вернула федеративную модель, придав девяти провинциям статус субъектов федерации, которые вправе иметь собственные конституции, законодательные и исполнительные органы власти. На национальном уровне парламент ЮАР состоит из двух палат: Национального собрания и Национального совета провинций.

Местный уровень управления состоит из муниципалитетов. Местному самоуправлению в ЮАР уделяется особая роль, предоставляется необходимая степень самостоятельности в решении ряда вопросов местного характера. Правительства республики или провинции не имеют права препятствовать или запрещать органам местного самоуправления осуществлять предусмотренные законом полномочия, а наоборот обязаны поддерживать и укреплять способность муниципалитетов управлять своими делами, осуществлять свои полномочия и выполнять свои функции².

¹ См.: Ahwoi K. Decentralization Reforms in Ghana: the Experiences of the Fifth and Sixth Governments of the Fourth Republic. – 2018. – 188 p.

² См.: Алиев Р.А. Структура органов государственной власти и местного самоуправления в Южноафриканской республике // Вестник Московского ун-та МВД России. – 2018. – № 4. – С. 141–144.

Вместе с тем, как отмечают исследователи, также как в Уганде и Гане препятствием для полной самостоятельности местного самоуправления в ЮАР является нехватка собственных источников бюджета, покрываемая за счет национального и провинциальных бюджетов, что становится источником контроля за деятельностью местных властей¹.

Однако обладает ЮАР и собственной особенностью, унаследованной со времен апартеида, когда управление этническими общинами осуществлялось при помощи так называемых «традиционных властей», т.е. племенных вождей, которыми, как правило, становились мужчины, получавшие это право по наследству. Эти «традиционные власти» занимались распределением земельных участков, иногда вводили собственные, не основанные на законе сборы, разрешали различные социальные вопросы, например, оказывали поддержку нуждающимся и т.д.

Раздел 12 Конституции ЮАР закрепляет конституционный статус традиционных лидеров, а также устанавливает, что национальное законодательство может предусматривать их роль в качестве института местного уровня по вопросам, затрагивающим местные сообщества.

Эти нормы Конституции ЮАР вызывают споры в среде правоведов по двум причинам. Во-первых, не ясен статус традиционных лидеров. Некоторые полагают, например, что они могут принимать участие в заседаниях местных советов *ex officio*, хотя формально они вправе только обращаться в советы по вопросам, затрагивающим их общины. На практике часто бывает так, что муниципальные советы не принимают решения, пока не согласуют их с «традиционными властями»².

¹ Chigwata T., de Visser J., Ayele Z. Real or Imagined Local Autonomy. Experiences from Local Government in Ethiopia, South Africa and Zimbabwe // *Beyond autonomy: Practical and Theoretical: Challenges to 21 st Century Federalism*. – 2021. – P. 191–216. – DOI: 10.1163/9789004446755_012

² См.: Ntsebeza L. Traditional Leadership in the Era of Multi-Party Democracy: A Focus on South Africa // *Mapungubwe Institute for Strategic Reflection Working Paper*. – 2020. – 12.10. – URL: <https://mistra.org.za/wp-content/uploads/2020/12/Traditional-Authorities-and-executive-powers-Working-Paper-Ntsebeza-Final-ZM271020.pdf> (дата обращения: 14.04.2024).

Во-вторых, споры связаны с местом убунту (местных обычаев) в правовой системе страны. С одной стороны, ст. 211 Конституции ЮАР уравнивает норму закона и правовые традиции коренных народов. С другой стороны, ст. 233 обязывает суды при рассмотрении споров отдавать предпочтение разумному толкованию законодательства, которое соответствует международному праву, принципы которого далеко не всегда находят отражение в обычном праве. Правоведы ЮАР считают, что это фактически сводит на нет перечисленные в Конституции гарантии прав коренного населения¹. Это означает, что обычное право и де-юре, и де-факто по-прежнему рассматривается как нуждающееся в валидации, что является пережитком эпох колонизации и апартеида².

Соответственно, еще больше осложняется вопрос о статусе традиционных лидеров, которые, как правило, опираются именно на местные традиции и, как было отмечено выше, могут влиять на решения местных властей, навязывая им решения, продиктованные такими обычаями и традициями.

Современное государство **Камерун** появилось в 1961 г. путем объединения двух бывших подмандатных территорий – французской и английской – в федерацию. Связано это было с тем, что Великобритания отказалась признать независимость британского Камеруна и предложила его жителям присоединиться либо к Нигерии, либо к французскому Камеруну. В результате, Северный британский Камерун выбрал первый вариант, а Южный – второй. Однако его жители не учли разницу в культуре, языке и правовой системе, сформировавшиеся под влиянием двух разных метрополий.

В 1972 г. был проведен референдум, на котором подавляющее большинство франкоговорящих камерунцев проголосовало за преобразование их государство в унитарное, по французскому образцу. Как отмечает П.А.-А. Фассунгу, фактически за этим реше-

¹ См.: Morudu N.L., Maimela Ch. The Indigenisation of Customary Law: Creating an Indigenous Legal Pluralism within the South African Dispensation: Possible or Not? // De Jure Law Journal. – 2021. – Vol. 54, N 1. – P. 54–69.

² См.: Кузьмин А.Г., Шумакова Н.И. Индигенизация права: южноафриканский опыт создания правового плюрализма // Вестник Южно-уральского гос. ун-та. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 4. – С. 89–93.

нием стоит Париж, который, стремясь сохранить Камерун как своего основного сателлита в Африке, дистанционно управляет им (система управления «tumbu-tumbu»), подталкивая к политике, направленной на ассимиляцию Южного Камеруна и уничтожение в нем всех остатков английских права и культуры¹. Это напоминает политику самой Британской империи в отношении Квебека, реализованную в Акте о союзе (Act of Union 1840), направленном на англизацию франкоговорящего меньшинства Канады. Однако если в современной Канаде Квебеку предоставлена самая широкая автономия, то в Камеруне, в соответствии с Конституцией 1972 г., жители Южной его части были лишены права пользоваться английским языком (законы, административные функции и судопроизводство осуществляются теперь на французском языке), также на территории всей страны стала действовать французская система права.

Интересно отметить, что изменения в Конституцию Камеруна вносились неоднократно, однако никто из юристов не может с точностью сказать, были ли это отдельные поправки или полный пересмотр конституции и какая из конституционных норм подлежит применению, поскольку большинство из них являются бланкетными. Так, потребовалось более десяти лет чтобы большинство норм, закрепленных в Конституции Камеруна 1996 г., были реализованы в законодательстве. Например, новые нормы, посвященные территориальному устройству страны и предусматривающие определенный уровень ее децентрализации, вступили в силу только спустя 12 лет – в 2008 г., преобразование провинций в регионы состоялось спустя 14 лет – в 2012 г., преобразование однопалатного парламента страны в двухпалатный (т.е. формирование Сената) произошло в 2013 г., т.е. 15 лет спустя принятия соответствующего изменения в Конституцию страны, Конституционный совет так до сих пор не создан. Таким образом, на протяжении многих лет было неясно, продолжает ли действовать Конституция 1972 г. или уже следует применять Конституцию 1996 г.

Современная Конституция Камеруна воспроизводит французскую Конституцию 1958 г., наделяя главу государства практи-

¹ См.: Fossungu, P.-A.A. Getting Africa out of the Gungeon: Human Rights, Federalism, and Judicial Politics in Camerun. – 2019. – P. 57.

чески неограниченной властью. Если во Франции президент и премьер-министр являются практически равнозначными фигурами, что позволяет поддерживать баланс власти, то в реалиях Камеруна эта конституционная схема привела к полной концентрации власти в руках Президента, который подчинил себе не только исполнительную власть, но и законодательную, поскольку в соответствии с Конституцией все законопроекты разрабатываются и вносятся в парламент исполнительной властью, а президент имеет право принимать законодательные акты – ордонансы и декреты.

При этом судебная власть лишена контрольных полномочий в отношении двух других ветвей власти. Так, обжаловать нормативно правовой акт исполнительной власти в суде можно только в случае, если он повлек конкретный имущественный ущерб (т.е. это будет иск о возмещении ущерба), но не в случае, если он нарушает Конституцию или права человека. Обжаловать конституционность законов в суде вправе только президент этой страны. В связи с этим автор задается вопросом, можно ли ожидать от президента, который контролирует и исполнительную и законодательную власть, что он будет обжаловать свои собственные законы?

Таким образом, в суд граждане Камеруна могут обращаться только за разрешением гражданских исков друг к другу, но и эти споры рассматриваются по десять и более лет.

Кроме того, государство крайне централизовано. Например, решения о финансировании сельских школ принимаются в столице, куда учителя вынуждены отправляться для решения даже текущих административных вопросов. При этом, как было отмечено, все делопроизводство в административных и судебных органах осуществляется исключительно на французском языке, что делает его труднодоступным для англоговорящих жителей Южного Камеруна.

В результате в 2017 г Южный Камерун (Амбазония) провозгласил независимость, став непризнанным государством. С тех пор и по настоящее время между Камеруном и Амбазонией продолжается война, которая усугубляет положение с правами человека в этом регионе.

Как полагает П.А.-А. Фоссунгу, проблемы бикультурного общества только маскируют главную проблему Камеруна – отсутствие подлинной независимости (страна по-прежнему находится

под «дистанционным управлением» Парижа). Он также полагает, что требования вернуть федеративную модель 1961 г. не обоснованы, поскольку, по его мнению, Камерун никогда не был федерацией, такой как Канада или США, в конституционном смысле¹.

Автор утверждает, что права человека коренятся в коллективной, а не индивидуальной ответственности. Разделение камерунцев на англоязычных и франкоязычных мешает осознанию истинной проблемы. Просвещение и распространение знаний о правах человека и роли судов в их защите, будет способствовать тому, что больше людей смогут бороться за содержательный и эффективный конституционализм, обеспечивающий равные права для обеих общностей, подлинное разграничение полномочий между центральным правительством и местными органами власти, гарантированное судебной защитой в независимых судах². Только таким образом, по его мнению, можно создать настоящую федерацию в Камеруне, что позволит предотвратить окончательную сепарацию Южного Камеруна и межкультурные распри внутри страны.

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что современная Африка является, своего рода «полигоном», где страны Запада попытались реализовать собственные модели как конституционного строительства в целом, так и территориальной организации власти. Молодые африканские государства восприняли правовые и конституционные модели своих бывших метрополий. Однако уровень их собственной политической и правовой культуры не всегда соответствовал таковому в столицах империй. Во многом это зависело от продолжительности истории колонизации, активности империи в продвижении своих ценностей на новых континентах, а также практики заселения новых территорий выходцами из метрополии. Поэтому, уровень правовой зрелости, например, Индии, Канады, ЮАР и Камеруна будет сильно различаться, что неизбежно скажется и на особенностях организации публичной власти. В результате при формальном соответствии западным стандартам, напри-

¹ См.: Fossungu, P.-A.A. Op.cit. – P. 148.

² См.: Ibid. – P. 197.

*Децентрализации публичной власти в странах Африки –
общий тренд и национальные особенности*

мер, децентрализация в государстве может быть фактически декларативной, а на практике может существовать жесткая административная вертикаль, права граждан отдельных частей страны могут массово нарушаться.

ГЛАДУН Е.Ф.¹ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА КОРЕННЫХ НАРОДОВ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ (АРКТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА)

Аннотация. Представленная статья на примерах трех арктических государств показывает, что от системы федеративных отношений зависит роль, которую играет государство в жизни коренных народов. Эффективное разграничение компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением способствует экономическим, политическим, социальным, культурным интересам этносов. Необходимыми инструментами федеративных отношений могут стать: принцип совместного ведения, «этнизация» конституционно-правового статуса, формирование этнических территорий и национально-культурных автономий, региональное этническое законодательство и конституционный мультикультурализм.

Ключевые слова: федеративные отношения; коренные народы; этническая идентичность; этнические территории; региональное этническое законодательство.

GLADUN E.F. Legal Regulation of the Indigenous Peoples' Status in the System of Federal Relations (Arctic states)

Abstract. This article analyzing the cases of three Arctic states demonstrates the role of federal relations in the life of indigenous peoples. Effective division of powers between the federation, federative regions and local self-government contributes to the economic, political, social, and cultural interests of ethnic groups. Necessary tools of

¹ © Гладун Елена Федоровна, профессор кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

federal system can be the principle of joint jurisdiction, “ethnicization” of constitutional and legal status, the formation of ethnic territories and national-cultural autonomies, regional ethnic legislation and constitutional multiculturalism.

Keywords: federal relations, indigenous peoples, ethnic identity, ethnic territories, regional ethnic legislation.

Для цитирования: Гладун Е.Ф. Правовое регулирование статуса коренных народов в системе федеративных отношений (Арктические государства) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 64–76. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.05

Введение

В мире существует ограниченное количество федеративных государств, на территориях которых проживают коренные народы, наделенные особым правовым статусом. Кроме того, несколько федеративных государств находятся в Арктике, макрорегионе, вызывающем особый интерес мирового сообщества в связи с концентрацией значимых природных ресурсов, геополитическим влиянием, уникальностью природного и человеческого потенциала.

Российская Федерация является крупнейшим в мире федеративным государством, объединяющим 89 равноправных субъектов. В России насчитывается 47 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, 19 из которых проживают на территории Арктической зоны¹. В Арктике располагаются объекты их наследия, представляющие историческую и культурную ценность общемирового значения. Распоряжением Правительства РФ от 15.04.2021 № 978-р. была утверждена Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации. Программа направлена на устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в

¹См.: Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (в ред. 18.12.2021) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Арктической зоне РФ. Она определяет цели, задачи и основные механизмы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

США – федеративная президентская республика, которая состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия, а также островных территорий (Пуэрто-Рико, Виргинские Острова, Гуам и другие). Арктическим штатом США является Аляска. В штате самая высокая в Америке доля коренного населения – инуиты, алеуты, инуипаки, атапаски, хайда, тлинкиты, цимшианы, эскимосы, чьи предки жили в Арктике и использовали ее ресурсы в течение многих тысячелетий¹.

Канада – государство в Северной Америке, крупнейшее по площади на этом континенте и второе в мире. Плотность населения (4,2 чел. на 1 км²) является одной из самых низких в мире. В настоящее время Канада – федеративная конституционная монархия. В состав федерации входят 10 провинций и три территории. В Канаде коренные народы – индейцы, инуиты (эскимосы) и метисы – проживают в основном на северных территориях. Канадский Север освоен в гораздо меньшей степени, чем арктические зоны других государств.

Этнические нормы конституций Арктических государств. Одним из вызовов для представленных арктических государств является необходимость сочетать стратегические цели промышленного развития с целями сохранения коренных народов, которые исторически проживают в каждом из них. В этом отношении у зарубежных арктических стран, в частности США и Канады, есть некоторый уникальный опыт построения федеративных отношений, на который нельзя не обратить внимания. При этом конституции США и Канады практически не упоминают коренные народы как объект конституционно-правового регулирования, в этом отношении Конституция РФ является наиболее «этнодетерминированной». Большая часть прав коренных малочисленных народов базируется на конституционном предписании ст. 69 Конституции РФ, которая была дополнена в 2020 г. Другая особенность российской Конституции состоит в том, что конституци-

¹ См.: Brooks J.J. Genuine Tribal and Indigenous Representation in the United States // Humanities and Social Sciences Communications. – 2022. – № 9. – С. 405.

онные положения о коренных малочисленных народах включены в главу о федеративном устройстве, а не в главу о правах и свободах человека и гражданина. То есть правовое регулирование коренных народов – элемент федеративных отношений в России с последующим отражением в других (конкретизирующих) положениях конституций субъектов РФ. Похожим примером такого подхода является и Конституция Канады (ст. 25). В США же этнический фактор не является принципом федеративного строительства¹.

Обеспечение и защита прав коренных малочисленных народов, отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Эта особенность обусловлена как нетипично большим количеством субъектов РФ, в том числе и таких, в которых проживают коренные малочисленные народы России, так и значительным количеством и многообразием самих народов². Российская Конституция устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов – «защита прав национальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72).

В США и Канаде преобладающей моделью правового регулирования является отнесение общих вопросов регулирования этнических отношений к исключительному ведению органов государственной власти федерации. В тех случаях, когда вопрос не отнесен к компетенции федеральных органов власти, он относится к компетенции региональных органов власти.

Так, согласно Конституции США 1787 г. полномочия органов государственной власти федерации и штатов строго разделены, в том числе и в этнической сфере. Большая часть полномочий в отношении коренных народов находится в компетенции органов государственной власти штатов, при этом полномочия, предоставляемые штатам, не могут противоречить федеральным полномочи-

¹ Ibid.

² См.: Филиппова Н.А. Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир Большого Алтая. – 2019. – № 5 (3). – С. 431–445.

ям (поправки 14 и 15 к Конституции США)¹. Если же определенные отношения с коренными народами урегулированы федеральными законодательными актами, то законы штатов не имеют применения. К компетенции органов власти штата, например, относятся такие вопросы, как границы территорий, навигационные реки, некоторые вопросы права частной собственности на землю, вопросы перераспределения земель, находящихся в собственности общин коренных народов².

В Канаде нет конституции в привычном ее понимании, а существует свод конституционных законов, принятых в период с 1867 г. и закрепленных в Конституционном акте 1982 г. Основу Конституционного акта составляет распределение законодательной власти между органами власти провинций и федеральными органами на основе четкого разграничения их предметов ведения, причем органы власти обоих уровней в пределах своих полномочий функционируют независимо. Еще одной особенностью канадской Конституции является отсутствие в ней четко выраженной иерархической подчиненности одного уровня государственного управления (провинций) другому (федеральному). Тем не менее Конституционный акт 1982 г. создал правовую основу для усиления и расширения экономического и политического влияния провинций в важнейших вопросах государственной жизни, для возрастания роли провинциального уровня власти в общегосударственной системе правового регулирования³.

Конституционный акт Канады в п. 24 ст. 91 закрепил за федеральным парламентом исключительные законодательные полномочия в отношении статуса коренных народов и принадлежащих им земель, а также вопросы, связанные с регулированием деятельности на территории проживания коренных народов. По смыслу Акта федеральный парламент вправе принимать нормативные правовые акты по любым вопросам в отношении коренных жителей, даже если аналогичные вопросы отнесены к компетенции

¹ См.: US Code. Title 30. Sec. 1300.

² См.: Spearing A. Oil and Gas Leasing on Indian Lands. – 2014. – URL: <https://www.ebay.co.uk/p/209459610> (дата обращения: 15.05.2024).

³ См.: Indigenous Peoples and the Future of Federalism / ed. by Swiffer A. and Nichols J. – 2024. – С. 100–115.

провинций. Федерация является собственником территорий на севере Канады, на которых проживают коренные народы.

На наш взгляд, отнесение этнических вопросов к сфере совместного ведения является более эффективным способом распределения полномочий, поскольку практика совместного решения вопросов показывает: невозможно полностью разграничить весь объем компетенции между федерациями и их членами, когда речь идет о жизнедеятельности коренных народов. Так называемая модель «кооперативного федерализма» является не надуманной юридической конструкцией, а плодом естественной эволюции федеративных отношений, о чем свидетельствует опыт и зарубежных государств, и России. Таким образом, на федеральном уровне обеспечиваются стратегически значимые интересы всего государства (что особенно важно при использовании и охране природных ресурсов Арктики), в то же время у субъектов федераций есть определенная свобода в регулировании положения коренных народов, проживающих на их территориях и имеющих значительные отличия в образе жизни, хозяйствования, культуре и интересах развития.

Роль федеративных отношений в системе правового обеспечения статуса коренных народов. Главной особенностью федераций, характеризующихся полиэтничностью и иными этническими признаками, является не столько само существование в них субъектов, отличающихся особым этническим, языковым или религиозным составом населения, сколько связанный с ним феномен «этнизации» – формирования региональной этнической идентичности при наличии национальной идентичности¹. Практически у каждого представителя коренных народов присутствует этническая идентичность, при этом не имеющая политического содержания, поэтому этнические группы имеют в большинстве случаев две национальные идентичности. Федеративные отношения предполагают создание особых условий для граждан федерации, проживающих в национальном регионе и относящихся к этнической группе, образующей данный регион, чтобы воспринимать себя как члена сразу двух наций: нации-согражданства, составляющей фе-

¹ См.: Тишков В.А. Избранные труды: в 5 т. – Т. 2: Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. – 2021. – 543 с.

дерацию, и своего этнического сообщества, «привязанного» к соответствующей территории, которую они исконно занимают¹. У субъектов федерации находится больше возможностей обеспечивать данные условия и поддерживать феномен двойной национальной идентичности². В результате происходит сложное переплетение общегосударственной и этнической идентичностей, что, на наш взгляд, не противоречит, а напротив, способствует устойчивому развитию общества.

Соединенные Штаты Америки являются многонациональной страной, однако эта полиэтничность сложилась не в силу внутренних факторов, а по причине массовой внешней иммиграции. Как справедливо отмечает А.С. Автономов, коренное население США участия в федеративном строительстве не принимало. В течение длительного времени индейские племена рассматривались как иностранные образования и с ними заключались своеобразные квазимеждународные договоры³: Пришлое население перемешивалось, никаких исторических связей у него с той или иной территорией не было, поэтому никакой заинтересованности и практически возможность создать этнотерриториальные образования отсутствовала. Эта концепция носит название «плавильный котел», где задача этнополитики государства – «переварить» или ассимилировать все этническое многообразие в социальной структуре современного американского общества.

Однако особенное положение в этом государстве всегда занимали северные народы, исконно проживающие на Аляске, которые никогда не были завоеваны, как индейцы «нижних» штатов, не переселялись в резервации, не подписывали кабальных договоров с федеральными органами публичной власти. Процесс взаимодействия с федерацией начался в 1960-е годы, когда коренные народы предъявили права на значительную часть территории Аляски. Именно тогда имел место уникальный переговорный про-

¹ См.: Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке / под ред. М.С. Саликова. – 2014. – С. 55.

² См.: Там же. – С. 56.

³ См.: Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Федерализм: российский и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – 2004. – С. 46.

цесс, целью которого стал поиск баланса интересов коренных сообществ и государства. Коренные народы Аляски отличались достаточно четкой позицией и пониманием своего места в государстве, а также осознавали значимость ресурсов территории, которую они исторически занимали. Именно это послужило причиной для наделения коренных народов Аляски особым правовым статусом, который был закреплен в федеральном законе США 1971 г. «Об удовлетворении претензий коренного населения Аляски» (АнкСА). Основные новеллы этого Закона заключались в следующем: создавались «корпорации коренных народов», т.е. организации на основе этнических признаков, которые не наделялись особыми гарантиями со стороны государства, но получили права на участки земель и недр, компенсационные выплаты за прошлое использование исконных земель и права свободно осуществлять экономическую деятельность на территории штата. Принципиальным отличием Закона 1971 г. от других «этнических» актов стало то, что он заложил основу для интеграции аборигенных народов в рыночную экономику и намеренно не создавал никаких этнических институтов и систем прав, равно как им не было предусмотрено создание «этнических» территорий (резерваций).

В Российской Федерации, по нашему мнению, складывалась несколько иная ситуация. Практика освоения северных земель России характеризовалась своеобразным отношением к коренному населению, которое обуславливало покровительство, защиту коренных народов со стороны государства. В результате формировались «этнические» территории в виде национальных поселков, например, на которых коренные сообщества наделялись некоторыми правами (использовать традиционные институты социальной организации, осуществлять самоуправление в соответствии с их обычаями). Данный механизм, с одной стороны, стал формой вовлечения компактно проживающих этнических групп в систему национальной государственности, с другой стороны, обусловил чрезмерную социальную опеку со стороны центральных органов власти.

Интересным примером реализации этнической идентичности стало появление в 1999 г. на карте Канады нового территориального образования Нунавут, что на языке инуктитут означает «наша земля». Данное территориальное образование, иницииро-

ванное коренными жителями, базируется на принципе этнического самоуправления, и в компетенцию местных органов власти входят полномочия для принятия самостоятельных решений по поводу использования своих исконных территорий.

Таким образом, роль федеративных отношений в каждом государстве определяется тем, насколько федеральная власть предоставляет свободу в реализации конституционно-правового статуса коренных народов, какая совокупность вопросов может и должна решаться на федеральном уровне, а какая – на уровне субъекта федерации и местного самоуправления. Культурно-этнические факторы преломляются через призму отдельных конституционных прав в контексте федеративного устройства. При этом по мере усиления глобализационных тенденций регионы и локальные местности становятся все более разнообразными. Мы полагаем, что положительной чертой российского федеративного устройства является то, что в развитии этнического законодательства определяющей является роль субъектов РФ. Нередко именно регионы – «этнические лидеры» служат локомотивом для развития государственной этнополитики, опираясь на собственный опыт, и особенности развития этносов¹. Субъекты РФ, на территории которых проживают малочисленные народы, помимо конкретизации их правового статуса на региональном уровне, создают необходимые организационные, экономические, финансовые, социальные и иные условия для реализации их прав и свобод. Лидерами в области защиты прав коренных малочисленных народов считаются Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Саха (Якутия).

Федерализм как основа этнической фрагментации. Возможности федерализма для предоставления необходимых форм организации проживания и жизнедеятельности коренных народов, для более полной реализации их конституционно-правового статуса, очень значительны. Федерализм как форма организации государства, на территориях которого проживают коренные народы, может служить для этнической фрагментации, что рассматривает-

¹ См.: Gladun E., Zadorin M. The System of Indigenous Peoples' Protection in BRICS States: An Overview of Legal and Litigation Support // BRICS Law Journal. – 2023. – № 10 (4). – С. 121–141.

ся многими государствами как единственно возможный способ обеспечения их жизнеспособности, устойчивости. Так, в России формально сформировалась своя собственная модель федеративного устройства, которую называют асимметричной федерацией (или с элементами асимметрии), основанной на территориальном и национально-территориальном принципах¹. Согласно ст. 5 Конституции РФ все субъекты РФ равноправны. В то же время ст. 5 и 65 Конституции РФ называют шесть видов субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область), а ст. 66 и 68 говорят о том, что статус субъекта РФ зависит от его вида. Часть регионов России представляет собой «этнические» субъекты Федерации: будучи исторически сформировавшимися местностями концентрированного проживания соответствующих этнических групп (отличных от русского этноса), они образованы по национальному (22 республики) или национально-территориальному признаку (четыре автономных округа – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий – и Еврейская автономная область).

Однако некоторым федеративным государствам присущ другой подход к формированию федеративной системы. Соединенные Штаты Америки, например, являют собой классический пример территориальной федерации, т.е. такой федеративной системы, которая не ставит в качестве основного принципа своего формирования национальный или этнический принцип. Тем не менее этнические, расовые, а также и культурные, религиозные, языковые и иные факторы не могут не влиять на функционирование институтов федеративной системы в целом, на построение органов публичной власти и не сказываться на проведении ими внутренней политики².

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – 2-е изд. – 2000. – С. 91; Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 20–24.

² См.: Ломаев А.Ю., Левина Ю.В. Особенности статуса штатов в соединенных штатах Америки как территориальной федерации // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 53. – С. 1293–1299.

На наш взгляд, более действенной является модель федерации, которая обеспечивает идентичность коренных народов через возможности создания территориальной или культурно-территориальной автономии. Этой особенностью характеризуется уникальная «асимметричная» модель Российской Федерации. Описывая ее, Н.А. Филиппова выделяет несколько характерных признаков, например, на территориях, где проживают коренные народы, органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в сфере защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, дополнительные полномочия имеют соответствующее финансовое обеспечение. Также обеспечивается представительство коренных народов при главе муниципального образования; участие коренных народов в самоуправлении обеспечивается с учетом особенностей их расселения, кочевого образа жизни и других социально-культурных характеристик¹.

Конституционный мультикультурализм как идеология этнических отношений. Важность федеративных отношений для правового регулирования статуса коренных народов обуславливается еще и тем, что в федеративном государстве, таком как Россия, США, Канада, формируется одна из разновидностей федерализма – этнофедерализм. Этничность, будучи сложным и многозначным явлением, пронизывающим многие сферы социального бытия, влияет на все государственные отношения, следовательно, целесообразно учитывать этнические факторы при формировании субъектов федеративного государства, при определении их границ, статусов, объемов прав и полномочий. Как нам кажется, именно то или иное понимание этнического и определяет, в конечном счете, выбор той или иной схемы федеративного устройства в качестве желаемого и адекватного.

Положительной особенностью этнофедерализма в США и Канаде можно назвать мультикультурализм. Мультикультурализм как особый феномен зарождается благодаря идее культурного

¹ См.: Филиппова Н.А. Асимметричная организация местного самоуправления как фактор участия в нем сообществ коренных малочисленных народов России // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. – 2021. – Т. 7, № 3 (27). – С. 98–115.

многообразия. Конституционный мультикультурализм И.А. Кравец определяет как программу конституционного и культурного строительства, при которой конституция создает правовые условия для развития языка и культуры национальных меньшинств, гарантирует возможность исповедания различной религии, за исключением экстремистских и сектантских течений, обеспечивает многообразие форм самовыражения граждан и их объединений, включая право отстаивать и распространять разнообразные убеждения и верования, ориентирует государственную политику на поддержку этнического многообразия в стране и создает юридические формы для политической интеграции различных социальных слоев и групп в конституционное сообщество граждан¹.

В 1971 г. Канада стала первой страной в мире, которая приняла концепцию культурного многообразия в качестве официальной политики. Тем самым Канада подтвердила ценность и достоинство всех канадских граждан независимо от их расовой или этнической принадлежности, их языка или вероисповедания. Такая политика культурного многообразия была закреплена в Законе о канадском культурном многообразии, принятом в 1988 г.

На наш взгляд, опыт развития конституционного мультикультурализма рекомендуется и для России, поликультурного и полиэтнического государства. Культурное многообразие как феномен, может быть с успехом поддержано в федеративном государстве на основе диалога, сотрудничества и общения между уровнями власти и этническими (в том числе и малыми) группами. Как замечает И.А. Умнова-Конюхова, специальными задачами федеративного государства являются не только обеспечение единства публичной власти на основе интеграции, кооперации и солидарности разных уровней власти, но и формирование нецентрализованного самоуправляемого режима осуществления государственной власти на местах, учета этнического, культурного, национального, религиозного разнообразия страны в условиях компактного проживания определенных групп населения, отличающихся по нацио-

¹ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – 2005. – С. 63.

нальной или этнической принадлежности, языковыми, религиозными, культурными и иными особенностями¹.

Заключение

Значимость федеративных отношений в государстве для обеспечения конституционно-правового статуса коренных народов очевидна. Именно федерализм в России, территория которой этнически фрагментирована, рассматривается как единственно возможный способ обеспечить жизнеспособность, устойчивость и эффективное развитие коренных народов, а также как основа формирования конституционного мультикультурализма.

От того, как разграничена компетенция между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в арктических федеративных государствах, зависит роль, которую играет федеративное устройство в жизни этносов данного государства. Полагаем, что первостепенная роль в реализации конституционно-правового статуса коренных народов в федеративном государстве принадлежит регионам, которые могут развиваться как «этнические лидеры». Примеры изучаемых зарубежных государств показывают, что федеративное устройство способствует достижению целей согласования интересов публичной власти, нации и коренных сообществ, поскольку распределение компетенции по уровням власти – от высшего (федерального) до наиболее приближенного к местам проживания локальных сообществ, возможности договорных отношений между частями государства, инструменты конституционного мультикультурализма способны обеспечить благоприятное правовое поле для достойного и гармоничного существования коренных народов, характеризующихся специфическими чертами расселения, образа жизни и культуры, ведения экономической деятельности.

¹ См.: Умнова-Конюхова И.А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 3. – С. 104–105.

МАКЕЕВА Ю.К.¹ ПРИНЦИП СУДЕБНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье раскрываются понятие и содержание принципа судебного федерализма, его институциональный, ресурсный политико-правовой элементы. Рассматриваются модели судебного федерализма, в том числе особенности российского судебного федерализма и проблемы его реализации. Утверждается, что реализация принципа судебного федерализма может быть реальной и формальной.

Ключевые слова: федерализм; судоустройство; судебный федерализм; суды субъектов федерации; разграничение полномочий; мировые судьи; конституционные (уставные) суды субъектов РФ; судебные системы федеративных государств.

MAKEEVA Y.K. The Principle of Judicial Federalism: Concept, Content and Implementation Models

Abstract. The article reveals the concept and content of the principle of judicial federalism, its institutional, resource-based political and legal elements. The models of judicial federalism are considered, including the features of Russian judicial federalism and the problems of its implementation. It is argued that the implementation of the principle of judicial federalism can be real and formal.

Keywords: federalism; judicial system; judicial federalism; courts of the subjects of the Federation; division of powers; justices of the

¹ © Макеева Юлия Касимовна, доцент кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

peace; constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation; judicial systems of federal states.

Для цитирования: Макеева Ю.К. Принцип судебного федерализма: понятие, содержание и модели реализации // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 77–90. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.06

Введение

Институт федерализма в современном мире вызывает существенный научный и практический интерес, связанный со степенью уникальности и устойчивости существующих моделей федеративного устройства, с векторами их развития, конституционно-правовым оформлением и легитимностью¹. Функционированию судебной власти в федеративных государствах и принципу судебного федерализма в науке уделяется так же большое внимание².

Ученые в рамках исследований по данному вопросу обращаются к различным аспектам и особенностям в сфере организации и функционирования судебной власти в федеративных государствах: построение судебных систем, назначение и статус судей, взаимосвязь между федеральными судами и судами субъектов федерации. Немало работ посвящено организации судебной системы в России в контексте реализации принципа федерализма, исследуются современные судебные реформы и их влияние на состояние

¹ См. напр.: Умнова-Конюхова И.А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 3. – С. 101–112; Гриценко Е.В. Федеративная государственность России и Германии в зеркале конституционно-судебного правоприменения: значение немецкого опыта для российской практики // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 21–43; Мирашева Е.В. От колоний к штатам: опыт синтетического исследования американского федерализма и судебной власти США (историко-правовые и конституционно-правовые проблемы): монография. – 2017. – 334 с. и др.

² См. напр.: Вайман А.Б. Судебный федерализм: зарубежный опыт на примере США // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 12 (180). – С. 9–11; Чурбаков А.В. Канадская Конституция и судебный федерализм: специальность 12.00.02: дис. ... канд. юр. наук. – 2000. – 164 с. и др.

**Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации**

судебного федерализма в России¹. Однако несмотря на значительное количество научных трудов, посвященных вопросам судебного федерализма, дискуссионными остаются вопросы о его понятии и содержании, единство взглядов по вопросам развития судебной власти на уровне субъектов РФ также отсутствует. Ряд ученых поддерживают идею упразднения конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ, а отдельные авторы напротив высказывают точку зрения о необходимости коренной смены вектора развития организационно-правовых механизмов нефедерального правосудия, т.е. замены этого вектора с централизации и сближения с федеральным правосудием на его отделение от федерального правосудия и максимального приближения к потребностям населения².

Все это свидетельствует об актуальности заявленной темы и потребности в систематизации подходов и взглядов на понятие и содержание принципа судебного федерализма и отдельных проблем в его реализации.

Понятие и содержание принципа судебного федерализма.

Важнейшим принципом, лежащим в основе построения публичной власти в государствах с федеративным государственно-территориальным устройством, является принцип федерализма. Данный принцип предполагает, во-первых, разделение государственной власти по вертикали – на федеральную власть и власть субъектов федерации с созданием соответствующих органов; во-вторых, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти двух уровней (федеральными и субъектов федерации); в-третьих, согласованную модель взаимодействия органов власти двух уровней.

В науке достаточно распространенным является рассмотрение различных аспектов деятельности государства сквозь призму принципа федерализма и выделение различных его разновидно-

¹ См.: Саленко А.В. Судебный федерализм в России: новейший этап конституционной эволюции // Антиномии. – 2021. – Т. 21, № 1. – С. 99–123; Гук П.А. Судебный федерализм: российские реалии // Сравнительный федерализм. Ежегодник-2018: сб. науч. тр. / под ред. А.Д. Гулякова, А.Ю. Саломатина, А.В. Малько. – 2018. – С. 134–141 и др.

² См.: Клеандров М.И. О нефедеральном правосудии. Ч. 1: Следовало ли упразднить конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации? // Государство и право. – 2023. – № 6. – С. 57.

стей: налоговый, бюджетный и, в том числе, судебный федерализм. При этом *судебный федерализм* определяют как организацию правосудия в федеративном государстве, которая подразумевает рациональное и сбалансированное распределение полномочий между федерацией и ее субъектами в сферах судоустройства и судопроизводства на основе сочетания централизации и децентрализации¹. Наиболее распространенным определением судебного федерализма является его характеристика как принципа устройства судебной власти в федеративном государстве, связанного с приспособлением институтов судебной власти к федеративному характеру отношений между федеральным центром и составными частями федерации.

При определении содержания принципа судебного федерализма следует исходить из исследования степени самостоятельности «субъектов» федераций в отношении организации и функционирования судебной власти на своей территории. Критериями самостоятельности субъектов федерации выступают такие элементы, как разграничение предметов ведения по вопросам формирования судебных органов, финансирования судебных органов, назначения судей и прекращения их полномочий, применения собственных правовых актов и актов федерального уровня, а также характер взаимодействия судов «субъектов» и федеральных судов.

Таким образом, содержание принципа судебного федерализма составляет совокупность следующих элементов:

1) *институциональный элемент судебного федерализма* – характеризуется возможностью создания и функционирования собственных судебных систем субъектов федерации или собственных судебных органов;

2) *ресурсный элемент судебного федерализма* – это степень самостоятельности в вопросах назначения судей и прекращения их полномочий, а также в вопросах финансирования судебной власти субъектов федерации;

3) *политико-правовой элемент судебного федерализма* – характер взаимодействия судов «субъектов» и федеральных судов

¹ См.: Малько А.В., Гуляков А.Д. Судебный федерализм в контексте генезисного и историко-типологического подходов // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 7 (139). – С. 6.

**Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации**

(наличие инстанционной или иной иерархической связи между федеральными судами и судами субъектов федерации в рамках вертикального аспекта разделения властей), а также способность решений судов субъектов федерации оказывать влияние на иные органы власти субъектов в рамках горизонтального аспекта разделения властей.

Модели реализации принципа судебного федерализма.

При наличии общих признаков каждая федерация обладает специфическими чертами, позволяющими судить о ее принадлежности к определенной модели.

Модели федерализма, по мнению И.А. Умновой-Конюховой, можно классифицировать на основе таких важнейших параметров, как природа федерации (конституционная, договорная, конституционно-договорная федерация), способ образования (союзная или на основе деконцентрации власти), вид учредительного правового акта (конституция, договор или иной учредительный акт), степень централизации государственных функций и полномочий (централизованная, децентрализованная или нецентрализованная модели), характер разделения и реализации государственной власти и ответственности за ее осуществление (дуалистический, кооперативный, конкурентный (согласительный), солидарный федерализм), степень однородности и равноправия составных частей федерации (симметричная, асимметричная, симметричная с элементами асимметрии). Все эти качества в единстве и позволяют обнаружить особенности модели федерализма применительно к условиям конкретного государства¹. Вместе с тем даже двух абсолютно одинаковых федераций не существует, каждое государство реализует принцип федерализма с уникальными особенностями и традициями федеративных отношений, присущими только ему². Л.В. Андриченко подчеркивает, что в каждой стране сложилось собственное понимание федерализма в связи с определенной правовой федералистской традицией. Поэтому сложно выбрать одну из сложив-

¹ См.: Умнова (Конюхова) И.А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 3. – С. 105.

² См.: Дудко И.А., Марокко Н.А., Макеева Ю.К. Конституционные основы судебной власти: курс лекций и практикум. – 2023. – 288 с.

шихся концепций федерализма и использовать ее как образцовый метод, парадигму для идентификации федеративных государств. Практика показывает пластичность федерализма и трудность объединения всех имеющихся разработок федерализма в одну теорию. В итоге федерализм исходит из того, что территориальное распределение власти предпочтительнее ее централизации. В этом контексте различные виды многоуровневого государственного управления могут представлять собой определенную модель федерализма. Изучение федерализма – это прежде всего изучение идеи федерализма, которая находит последовательность в процессе его эволюции, а не просто в единой теории или концепции¹.

Содержание принципа судебного федерализма в каждом конкретном государстве производно от избранной модели федеративного устройства и характеризуется распределением полномочий между федерацией и ее субъектами в сферах судоустройства, судопроизводства и статуса судей. Степень централизации или децентрализации определяется типом федерализма, принятом в каждом конкретном государстве (централизованный, децентрализованный или смешанный тип федерализма).

Классическим примером судебного федерализма чаще всего определяют американский децентрализованный судебный федерализм. Американская модель сформирована под влиянием исторических факторов развития государства. В США первоначально сложились дифференцированные судебные системы на уровне штатов, а затем достраивалась федеральная судебная система с возвышающимся на верху пирамиды Верховным судом². В институциональном аспекте судебный федерализм США имеет двухуровневую систему построения судебной власти, где обособлено выстроены судебные системы штатов и федеральная судебная система, возглавляемая Верховным судом США. Штаты США обладают значительной самостоятельностью в сфере и судоустройства,

¹ См.: Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. – 2022. – № 3. – С. 48–59.

² См.: Стратегия развития правосудия в условиях глобализации: монография / Е.А. Агеева [и др.]; под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. – 2022. – С. 140.

**Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации**

и судопроизводства, и статуса судьи. Так в каждом штате самостоятельно формируется особая система судов во главе с верховным судом штата. Судебная система штатов состоит из трех звеньев: мировые судьи, которые называются по-разному, иногда полицейскими судьями; суды общей юрисдикции (суды графств, округов, которые одновременно являются апелляционными судами в штате); верховный суд штата. В некоторых штатах действуют только два звена, например, в штате Айдахо нет среднего звена¹. Суды штатов разнообразны: общие суды, мировые судьи, полицейские суды (по уголовным делам), различные специальные суды и судьи, рассматривающие дела в отношении несовершеннолетних, трудовых споров и др.

В ресурсном аспекте судебного федерализма также наблюдается высокая степень самостоятельности штатов. Судьи судов штатов приобретают свой статус разными способами: избираются населением, назначаются губернаторами, мэрами городов, муниципальными властями, председателями вышестоящих судов. Избранный гражданами судья может быть досрочно отозван. Срок исполнения обязанностей судьи варьируется от шести до десяти лет, иногда пожизненно (до достижения предельного возраста). Правосудие осуществляется на основе законов штата. Финансирование осуществляется из бюджета штата.

К децентрализованному судебному федерализму можно отнести также сложившийся порядок функционирования судебной власти в *Объединенных Арабских Эмиратах* (далее – ОАЭ). Конституция ОАЭ определяет структуру федеральной судебной власти, которая согласно ст. 95–96 Конституции страны состоит из Федерального верховного суда и федеральных судов первой инстанции, а также предусматривает существование самостоятельных судебных систем эмиратов. В компетенцию судов эмиратов входят все вопросы, не отнесенные Конституцией к ведению федеральных судов (ст. 104 Конституции ОАЭ)².

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 9-е изд. – 2020. – С. 336.

² Конституция Объединенных Арабских Эмиратов от 2 декабря 1971 г. (окончательно принята в 1996 г.). – URL: <https://u.ac/en/about-the-uae/the-constitution-of-the-uae#> (дата обращения: 15.04.2024).

Особо интересным представляется законодательное регулирование судебных взаимоотношений в данной федерации, где в последнее время смещен вектор с горизонтального регулирования правоотношений в судебной сфере (т.е. правоотношений между эмиратами) в сторону вертикального (т.е. правоотношений между Федерацией и эмиратами). Так, в 1973 г. в стране был принят федеральный закон № 11 «О судебных отношениях между эмиратами», согласно которому судебные органы обязаны были передавать друг другу информацию об имеющихся у них уголовных делах, возбуждать дела по просьбе суда другого эмирата, исполнять приговоры и решения судов других эмиратов, передавать разыскиваемых лиц и даже «одалживать судей». Данный Закон имел важное значение для формирования правовых основ федеративного устройства, а с принятием 12 декабря 2019 г. нового Федерального закона № 10 «О судебных отношениях между федеральными и местными судами» был отменен. Согласно новому Закону, теперь Министр юстиции ОАЭ может, после консультации с Федеральным высшим судебным советом, запросить у глав местных судебных органов делегировать любого из местных судей для участия в работе федеральных судов¹.

Следует отметить, что при проведении определенной децентрализации судебных органов в ОАЭ создаются условия для обеспечения единства правоприменительной практики. Так согласно положениям федерального закона учреждается Комиссия по унификации федеральных и местных судебных принципов, во главе с Председателем Федерального верховного суда ОАЭ или его представителем, в состав которой входят по двое судей от Федерального верховного суда и кассационных судов эмиратов, назначаемых председателями этих судов².

Примером судебного централизованного федерализма может выступить бразильский судебный федерализм. *Бразилию* ученые

¹ См.: Гаджиев Г.Д. Федерализм в Объединенных Арабских Эмиратах: становление, функционирование, проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – 2021. – С. 26.

² См.: Там же.

***Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации***

относят к высокоцентрализованному федерализму¹, это естественным образом отражается и на организации судебной системы.

Согласно ст. 125 Конституции Бразилии «Штаты образуют свою юстицию при соблюдении принципов, предусмотренных настоящей Конституцией». На практике в Бразилии существуют федеральная судебная система и судебные системы штатов, которые, по сути, полностью повторяют по структуре федеральную.

Федеративную Республику Германия следует также отнести к централизованной модели организации судебной власти. В соответствии с Основным законом ФРГ судоустройство и судопроизводство относятся к сфере так называемой конкурирующей законодательной компетенции (абзац первый п. 1 ст. 74), т.е. земли обладают законодательными полномочиями лишь в том случае, если федерация не реализует свою законодательную компетенцию, не принимает закон (абзац первый ст. 72). Организация правосудия в Германии характеризуется двумя основными факторами: федеративным государственным устройством Германии и разделением на несколько юрисдикций (общая; административная; финансовая; юрисдикция по трудовым делам; юрисдикция по социальным вопросам). Все эти юрисдикции действуют и на уровне земель, и на федеральном уровне, где каждую из них возглавляет высшая инстанция – Верховный суд. Система немецких судов имеет двойную структуру: вертикальную (суды в землях и федеральный суд на высшем уровне) и горизонтальную (суды различных юрисдикций). Таким образом, на уровне земель самостоятельные и независимые судебные системы отсутствуют и суды земель связаны с федеральными судами принципом инстанционности. Единственные суды, которые можно назвать подлинно судами субъектов федерации – это конституционные суды земель. Федеральный конституционный суд не возглавляет систему конституционных судов страны и не вправе контролировать результаты конституционного судопроизводства в землях. Согласно ч. 3 ст. 100 Основного закона ФРГ, если конституционный суд земли при толковании Основного закона отклонится от решения Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли, ему следует обратиться за решением в Федеральный конституционный суд. Закон

¹ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. – С. 511.

земли может предусмотреть передачу в Федеральный конституционный суд внутриземельных конституционных споров (ст. 99 Основного закона)¹.

В Германии конституционные суды действуют на территории 15 федеральных земель. Наиболее важные элементы их статуса прямо закрепляются в земельных конституциях, где выделяется, как правило, специальная глава о конституционном суде или защите конституции и конституционному суду отводится особая роль. В землях устанавливаются различные наименования органов конституционного контроля (государственный суд, конституционный суд, конституционная коллегия, государственная судебная коллегия).

Интересным, представляется опыт организации судов Австрийской Республики. Несмотря на федеративный характер данного государства, Конституция определяет, что вся судебная власть исходит от федерации (земельные суды Австрии входят в единую судебную систему федерации и не обладают признаками государственной власти «субъектов»)².

Таким образом, реализация на практике принципа судебного федерализма тесно взаимосвязана с избранной моделью федеративного устройства. В каждом федеративном государстве судебный федерализм имеет свои особенности.

Особенности реализации принципа судебного федерализма в России. Россия – уникальная федерация, не имеющая аналогов среди зарубежных федеративных государств. Ее уникальность обусловлена особенностями географических, геополитических, экономических, политических, этнических и исторических факторов страны. Современная российская федеративная государственно-правовая система объединяет самое большое в мире число разнотипных субъектов РФ, образованных на основе

¹ См.: Судебные системы Европы и Евразии: науч. изд.: в 3 т. – 2021. – Т. 1: Западная и Северная Европа / Р.М. Аллалыев, А.М. Белялова, Ж. Бюлер [и др.]; под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. – С. 62.

² См.: Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза: учеб. пособие. – 2018. – С. 182.

***Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации***

сочетания национального и территориального принципов, обуславливающих особенности в правовом положении субъектов РФ¹.

Россия – государство централизованного федерализма. Судебная система Российской Федерации основана на принципе единства судебной системы. Вопросы судоустройства и судопроизводства, согласно Конституции РФ, относятся к федеральному предмету ведения, по которым принимаются федеральные конституционные и федеральные законы (ст. 71, 76). Создание обособленных судебных систем в субъектах РФ не предусмотрено.

В судебной системе России формально выделяют федеральные суды и суды субъектов РФ. Федеральные суды создаются исключительно на основе Конституции РФ и федерального законодательства. Юрисдикция этих судов распространяется на всю территорию России. Финансирование и материально-техническое обеспечение федеральных судов осуществляется только за счет федерального бюджета. Судьи назначаются на должность федеральными органами власти.

К судам субъектов РФ относятся лишь мировые судьи. Участки мировых судей создаются законами субъектов РФ на основании федерального закона, предусматривающего общее число мировых судей и количество судебных участков в субъектах РФ. Мировые судьи назначаются (избираются) на должность органами законодательной (представительной) власти субъекта РФ (формально закон предусматривает возможность введения выборов мировых судей в субъекте РФ населением, но на практике это не реализуется). Финансирование мировых судей смешанное (за счет средств федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации).

Мировые судьи полностью встроены в единую судебную систему страны, правосудие осуществляется на основе общих для всех российских судей процессуальных норм, решения принимаются именем Российской Федерации, они могут быть обжалованы в вышестоящие федеральные суды.

¹ См.: Нарутто С.В. Взгляды Д.Л. Златопольского на отечественный федерализм и их современная интерпретация // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 6. – С. 2–6.

До внесения поправок в Конституцию 2020 г. в некоторых субъектах РФ функционировали конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые, по мнению многих конституционалистов, действительно отражали судебный федерализм в России¹.

В науке достаточно распространенной является точка зрения, согласно которой создание и функционирование в субъекте РФ конституционного (уставного) суда могло бы способствовать реальному разделению властей в субъекте РФ на законодательную, исполнительную и судебную. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» принцип разделения властей включает в число основных принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ (п. 7 ч. 1 ст. 2). По мнению ученых, в отсутствие конституционного (уставного) суда субъект РФ фактически не имеет собственной судебной власти, поскольку мировые суды, хотя формально и являются судами субъекта РФ, фактически выступают в качестве базового уровня федеральной судебной системы – их полномочия и порядок деятельности практически исчерпывающим образом регулируются именно федеральным законодательством².

Создание конституционных (уставных) судов в субъектах РФ было правом субъектов, а не их обязанностью. Данным правом воспользовались далеко не все субъекты РФ. На момент внесения поправок в Конституцию РФ и соответствующее федеральное законодательство данные суды функционировали лишь в 15 субъектах РФ. Федеральным конституционным законом от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», упраздняющим конституционную (уставную) юстицию в России, предусмотрено, что субъекты РФ вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. В настоящее время

¹ См. напр.: Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. – 2021. – № 4. – С. 35–40.

² См.: Становление и развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации / И.А. Минникес, И.В. Минникес, А.А. Петров, Е.Л. Иванова; под общ. ред. И.А. Минникеса. – 2018. – С. 44.

**Принцип судебного федерализма:
понятие, содержание и модели реализации**

данным правом воспользовались лишь отдельные субъекты РФ – Республика Саха (Якутия)¹; Республика Башкортостан²; Республика Адыгея³. Некоторые субъекты РФ предусмотрели в конституциях возможность создания такого органа в будущем.

Конституционные (уставные) советы, по мнению профессора М.И. Клеандрова, не являются эквивалентной заменой конституционных (уставных) судов и прежде всего потому, что их решения не обязательны к исполнению и их можно попросту игнорировать⁴. Федеральный законодатель явно недостаточно уделяет внимание нефедеральному правосудию. Более того, данные существующие институты либо вообще упраздняются (это – конституционные (уставные) суды субъектов РФ), либо постепенно и неуклонно «федерализируются» (это – мировая юстиция), а необходимые судебные структуры уровня ниже мировой юстиции (крайне нужные в малонаселенных обширных территориях, прежде всего на северо-востоке страны, а это – чуть ли не половина нашей территории) не только не создаются, но и о каких-либо законодательных инициативах об этом не слышно⁵.

С точки зрения А.Б. Ваймана, наличие в судебной системе Российской Федерации конституционного правосудия (федеральный уровень и независимый региональный уровень) обеспечивает смешанную модель судебного федерализма в России⁶. В то же время, как было обоснованно выше, после реформы 2020 г. российский судебный федерализм приобрел преимущественно централизованный характер.

¹ Конституционный закон от 26.05.2021 № 2356-3 № 623- VI Республики Саха (Якутия) «О Конституционном Совете Республики Саха (Якутия). – URL: <https://konsovnet.sakha.gov.ru/normativnie-pravovye-akty> (дата обращения: 14.04.2024).

² Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан». – URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/469959/> (дата обращения: 14.04.2024).

³ Закон Республики Адыгея от 28.04.2022 № 66 «О Конституционном совете Республики Адыгея». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202205010012?ysclid=leqqk00iyw90521130> (дата обращения: 14.04.2024).

⁴ Клеандров М.И. Указ соч. – С. 58.

⁵ См.: Там же. – С. 56.

⁶ Вайман А.Б. Судебный федерализм: российский и зарубежный опыт // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 5 (161). – С. 32.

Заключение

Принцип федерализма, в том числе и судебный федерализм, заключается в реальном разделении государственной власти по вертикали. Представляется, что простое выделение судов субъектов в судебных системах федеративных государств, разграничение круга полномочий и наличие отдельных возможностей в формировании собственных судебных органов субъектами федераций недостаточно для того, чтобы утверждать о реальной реализации принципа судебного федерализма.

Принцип судебного федерализма становится реальной основой формирования судебной власти в федеративном государстве лишь при условии, что суды, созданные и осуществляющие правосудие на уровне субъектов, представляют собой действительную публичную власть субъекта, государственную силу, способную разрешать отнесенные к ее ведению вопросы и участвующую в системе сдержек и противовесов на своем уровне.

В государствах, относящихся к континентальной правовой семье, такое реальное участие в механизме разделения властей обеспечивается за счет функционирования органов конституционного контроля на уровне субъектов федерации, а в государствах англосаксонской правовой семьи наличием полномочий у судов субъектов оказывать воздействие на принятие решений органов иных ветвей власти. В отсутствии возможности быть фактическим участником системы сдержек и противовесов – судебный федерализм даже при наличии отдельных судебных органов на уровне субъектов федерации следует считать – формальным.

ОБОЗРЫ НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И РЕЦЕНЗИИ

УДК 341, 342

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.07

СКУРКО Е.В.¹ ФЕДЕРАЛИЗМ В АЗИИ

Аннотация. Сегодня федерализм в Азии называют «доминирующей политической валютой»; к нему серьезно относятся как Индонезия, так и Филиппины, Непал и Пакистан, Шри-Ланка, Малайзия, а также многие другие государства. XXI век называют «веком федерализации в Азии». В обзорной статье представлены новейшие работы по проблемам федерализма на Азиатском континенте, примеры истории и особенности современного федеративного строительства в Индии и Пакистане, «квазифедерализма» в Китае.

Ключевые слова: формы государственного устройства; федерация; федерализм; федерализация; Индия; Пакистан; Китай.

SKURKO E.V. Federalism in Asia

Abstract. Federalism is now called the «dominant political currency» in Asia: both Indonesia and the Philippines, Nepal and Pakistan, Sri Lanka and India, as well as many others, take it seriously. The 21 st century is called the «century of federalization in Asia». The review article presents the latest research on the problems of federalism on the Asian continent, historical examples and features of the modern federal structure of India and Pakistan, «quasi-federalism» in China.

Keywords: forms of government; federation; federalism; federalization; India; Pakistan; China.

¹ Скурко Елена Вячеславовна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Скурко Е.В. Федерализм в Азии // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 91–103. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.07

Введение

К федерализму в Азии сегодня проявляют интерес этнически разнообразные государства, в том числе унитарные – Индонезия и Филиппины. Эта форма государственного устройства территории была принята маоистами (Maoists) в Непале. Пакистан приступил к почти революционной передаче полномочий провинциям с принятием 18-й поправки к Конституции (1973) в 2010 г. Шри-Ланка преобразовала свой парламент в Учредительное собрание для обсуждения вопроса о федерализации. В Мьянме в 2018 г. состоялась Панглонгская конференция (Panglong conference) – вторая после 1947 г. – для улучшения положения этнических меньшинств. В 2016 г. Индия провела крупную реформу множества косвенных налогов на производство, продажу и потребление товаров и услуг (Good and Services Tax – GST), названную «фискальным федерализмом», и учредила Совет GST в качестве федерального органа. Не случайно, как отмечает в предисловии к коллективной монографии «Федерализм в Азии: Индия, Пакистан, Малайзия, Непал и Мьянма» ее редактор и автор Харихар Бхаттачарья, «XXI век исследователи называют “веком федерализации в Азии”» [2, р. 1–2].

«Гибридный федерализм» государств Азии. Федерация как сложное государственное образование предполагает совместное управление для реализации общих целей и самоуправление на региональном уровне для осуществления конкретных задач в этнически разнообразных обществах. Все чаще такой федерализм воспринимается как модульное политическое объединение (modular political association) в эпоху после окончания холодной войны, постсоветского периода и глобализации [ibid].

С ростом осознания многочисленных недостатков национального государства как централизованного политического института, монополизирующего все формы лояльности и стремящегося поглотить все идентичности, идея федерализма вновь привлекает внимание ученых, а также лиц, формирующих мнение

политиков, сообщества. Сегодня многие лидеры этнических движений требуют федерализации существующей государственной структуры как важного шага на пути к сохранению идентичности, признанию, автономии и политическому единству. По мнению Х. Бхаттачарья, распад социалистических федераций в бывшем Советском Союзе (СССР) и Восточной Европе скорее укрепил, чем ослабил аргументы в пользу федерализма в постсоветских государствах. Учитывая этот новый глобальный акцент на федерализме, различные сохранившиеся после Второй мировой войны и постколониальные федералистские тенденции в Индии, Пакистане и Малайзии, а также появление федераций «третьего поколения» в Непале и Мьянме приобретают дополнительное значение. Здесь проживают многочисленные этнорегиональные и этнонациональные группы с самоидентификацией [2, р. 2–3].

Во многих странах Азиатского континента федерализм был воспринят как идея и институт на волне британского колониализма, как метод эффективного политического контроля и управления в условиях социального и культурного многообразия. К таким странам, например, относятся: Индия – преимущественно индуистская страна с большим числом представителей других конфессий среди своего населения; Непал – в основном индуистский; Пакистан и Малайзия – мусульманские страны; Мьянма – буддийская. Но все они – как и другие азиатские страны, отличаются высокой степенью этнорегионального и национального многообразия и конфликтов, часто граничащих с сепаратизмом. В 1965 г. парламент Малайзии исключил Сингапур из состава федерации, в 1971 г. Пакистан потерял Восточный Пакистан, который обрел независимость и стал называться Бангладеш. В отличие от этих стран, Индия до сих пор не сталкивалась с какой-либо территориальной дезинтеграцией, хотя такие угрозы были реальны в течение длительного времени, начиная с 1960-х годов, но последовательная реорганизация ее территории путем создания новых федеративных единиц позволила решить большинство вопросов сепаратизма и территориальной дезинтеграции. Однако проблемы сепаратизма все еще актуальны в Пакистане, Мьянме, некоторых других азиатских государствах [ibid].

Известно, что учреждение федерации в многонациональных странах недостаточно: решающее значение имеет соответствие

институтов федерализма запросам государства. Порой федеральные институты создаются из наилучших намерений, однако есть примеры распада федераций. То есть федерализм сам по себе не является гарантией стабильности и эффективности государства. В действительности причина заключается не столько в самом федерализме, сколько в ошибках и неуместности форм его применения. Не существует «идеальных институтов» федерализма. Поиск идет путем проб и ошибок. Федерализм – это не готовый универсальный проект: институциональные меры по федерализации могут и должны варьироваться в зависимости от конкретных условий и никогда не являются «абсолютными». Тем не менее, утверждает Х. Бхаттачарья, поскольку федерализм требует разделения властей на многих уровнях, – он по своей сути демократичен [2, р. 3].

Баобан Хэ, Лора Эллисон-Ройманн и Майкл Брин в своей книге «Сравнительный федерализм в Азии: демократия, этничность и религия» задаются вопросом: следуют ли азиатские страны западным моделям федерализма – либо это некие «гибридные варианты»? Каким образом такие факторы, как демократия, религия, этничность и разнообразие в целом влияют на выбор модели федерализма? [3, р. 1]. При ответе на эти и другие вопросы надо принимать во внимание тот факт, что государства Азии при выборе пути и форм федерализации были вынуждены иметь дело с уникальными историческими контекстами, высоким уровнем религиозного и этнического многообразия внутри стран, существенным представительством и влиятельностью субнациональных групп, их уровнем экономического развития, прошлого и действующего типов государственных политических режимов и других обстоятельств. Поэтому, в то время как условия и обстоятельства жизни в государствах Азии существенно различаются между собой, общим для них становится выбор в пользу «гибридного» федерализма, т.е. соединения централизации и децентрализации, учета интересов коренного населения, его потребности в федерализации, сочетании этнических и территориальных принципов построения федерации. Общий интерес вызывает влияние федерализации на (потенциальные) этнические конфликты и сепаратизм [ibid].

В исследованиях по федерализму, подчеркивают авторы, в основном принята формальная классификация государств по принципу их соответствия определенным атрибутам федерации,

стандартным структурам, свойственным таким федеративным государствам, как США, Канада, ФРГ, Австралия. Этот подход – общий для западных сравнительно-правовых исследований федерализма – сфокусирован на институционализации федеративного устройства, в отношении которой та или иная страна относится к определенной модели федерации. Классические формы федерализма, например, в США или Австралии, основаны на принципе территориальности, в то время как формы федерализма, встречающиеся в государствах Азии, отличает этническое своеобразие [3, р. 5].

Дихотомия между территориальным и этническим федерализмом, подчеркивают Б. Хэ, Л. Эллисон-Ройманн и М. Брин, создает интеллектуальное препятствие как для развития исследований «азиатского федерализма», так и для его учреждения и функционирования на практике. Чтобы его преодолеть, исследователи предлагают гибридный подход. Гибридный федерализм сочетает подходы этнического и территориального федерализма, который не только эмпирически прослеживается на Азиатском континенте, но и представляет высокую ценность для меньшинств, проживающих в азиатских странах, которым свойственен высокий уровень многообразия.

Понятие гибридного федерализма позволяет охватить вариации федераций в странах Азии, анализировать случаи, которые не подпадают под представления западного либерального территориального федерализма или его многонационального (этнического) варианта. Представления о гибридном федерализме отражают баланс между территориальным и этническим подходами, позволяют оптимизировать поиск «единства в многообразии», т.е. выстраивать национальное единство, предоставляя значительную автономию этнически отличным субнациональным регионам [3, р. 5–6].

Анализ случаев сецессии Пакистана от Индии, Бангладеш от Пакистана, Сингапура от Малайзии, а также озабоченность Шри-Ланки, Мьянмы, Индонезии и Китая сохранением единства в ущерб федерализации, показывает важность правильного принятия решения – пойдет ли государство на федерализацию или не будет реагировать на запросы об этнической или региональной автономии. Например, в Индонезии федерализм оценивался как

антинациональный проект, который позволил голландцам восстановить контроль над страной после капитуляции Японии [3, р. 6–7].

Тем не менее недавние исследования, как отмечают Б. Хэ, Л. Эллисон-Ройманн и М. Брин, показали, что федеральные меры по обеспечению региональной автономии были с успехом приняты в ряде стран. Многие страны Азии характеризуются очень древним социальным и культурным многообразием, основанным на языке, религии, племенных общинах коренных малочисленных народов, региональных или других этнических признаках. Однако отсутствие адекватных институциональных механизмов учета такого разнообразия в политических системах Азии приводит к тому, что этническая напряженность и возникающие в результате конфликты становятся все более серьезной проблемой для политического единства и управления.

Исследователи предлагают еще один вариант «классификации» федераций в Азии. Так, Индия, Пакистан, Малайзия рассматриваются как «постколониальные федерации» с их общими проблемами государственного строительства путем национальной интеграции; а, например, Непал и Мьянма определяют как федерации «третьего поколения». Непал после Гражданской войны (маоистской революции) 2006 г. принял Конституцию федеративной демократической республики с трехуровневой федеративной структурой, имеющей ярко выраженную инклюзивную направленность. Особенности федерализма в Мьянме связаны с историческими обстоятельствами: Мьянма находилась под контролем британцев (1825–1842), а также Японии (1942–1947), позже снова перешла под контроль Великобритании (1947–1948) после Второй мировой войны; затем власть в стране была передана националистам; в период 1948–1962 гг. Мьянма была парламентской демократией; в 1962 г. власть перешла к военным, которые приняли социалистическую модель с сильной централизацией власти. После многих десятилетий военной диктатуры в 2008 г. была принята новая конституция, предусматривающая создание «союзного» типа и сильно централизованной федерации, которая до настоящего времени не была реализована на практике [2, р. 1–2].

Индия. В 1858 г., когда управление Индией полностью перешло к Ост-Индской компании, в стране существенно усилилась централизация власти: колониальное правительство было настоль-

ко централизованным, насколько это было возможно [2, р. 64–65]. В качестве реакции стало развиваться движение за политико-правовую реформу, децентрализацию и «индианизацию» администрации в Индии. Результатом стал Закон 1919 г., который определил компетенцию министров, подотчетных избранным законодательным органам провинций. Хотя исследователи не склонны рассматривать этот Закон как некую «деволюционную меру», он стал шагом в направлении федерализации страны [2, р. 65].

Колониальным мотивом, стоявшим за процессами федерализации в Индии, было стремление сохранить «единство» так называемых «двух Индий» – Британской Индии, состоявшей из 11 провинций под ее прямым управлением, и около 560 княжеских автократий, разбросанных по всей Индии, – под единой политической властью. Эти 560 княжеств «второй Индии» существенно различались между собой по размерам, этническому и расовому составу населения, занимая около двух третей территории Индии и составляя в совокупности около четверти населения страны. Правителями княжеств были индуисты, мусульмане и сикхи. Все они без исключения были абсолютно лояльны британскому колониализму в Индии [2, р. 65].

Закон о правительстве Индии 1935 г. (The Government of India Act, 1935), принятый парламентом Великобритании, впервые предусматривал создание «федерации» для Индии; однако он был реализован лишь частично, в основном на уровне провинций, после 1937 г. Закон предусматривал создание федерации, в которой провинции и индийские штаты были бы объединены в единое целое. Полномочия были распределены между провинциальными и центральными законодательными органами, а действовавшее правительство Индии взяло на себя роль федерального правительства по отношению к правительству провинций.

Разделение полномочий было осуществлено между федеральным, провинциальными и совместными предметами ведения. Исполнительная власть на федеральном провинциальном уровнях была возложена на генерал-губернатора, который действовал от имени Короны и управлял вопросами, касающимися обороны, внешних сношений, вопросов племен и др. Поскольку федерация по Закону 1935 г. в полной мере так и не была создана, старые ко-

лиональные органы и законодательство продолжали действовать вплоть до обретения Индией независимости [2, р. 66–67].

План действий Кабинета министров (The Cabinet Mission Plan) 1946 г. стал последней британской колониальной институциональной мерой, направленной на формирование государственного устройства Индии на этапе бурного послевоенного стремления Индии к независимости. В Плате прослеживалась обеспокоенность тем, что «меньшинство» мусульманских общин в объединенной Индии будет ущемляться «индуистским большинством». В результате План полностью воспринял требование Мусульманской лиги о создании Пакистана, состоящего из провинций Пенджаб, Синд, Северо-Западная граница, Британский Белуджистан и Бенгалия и Ассам [2, р. 69].

План действий Кабинета министров горячо обсуждался политическими партиями Индии, каждая из которых так или иначе представляла различные общины страны. Предложение Плана о «Союзе» ('Union') со «слабым центром и сильными провинциями» не нашло поддержки у Индийского национального конгресса (ИНК). В конце концов 14 августа 1947 г. Индия с неизбежностью пришла к разделу с Пакистаном [2, р. 70].

Отказ ИНК от британских колониальных проектов федерализации в пользу своих собственных альтернативных планов, включение их в повестку дня национально-освободительных движений и «федеральная реорганизация» самой партии подготовили основу для последующего конституционного закрепления федерализма в Индии, вовлечения населения в борьбу за независимость страны и деколонизацию [2, р. 70].

Приверженность ИНК этнолингвистическому федерализму в Индии отразилась в следующих принципах: общественное мнение является определяющим фактором при определении языкового перераспределения; учет разнообразия культуры, традиций и литературы, другими словами – особой этнолингвистической идентичности; самоопределение народов – как для Индии в целом, так и для этносов и народностей, ее населяющих [2, р. 75].

Пропагандируемый ИНК принцип самоопределения даже небольших национальных языковых групп в рамках федерализма отождествлялся ИНК с этнолингвистическим федерализмом и са-

моопределением, пробуждением «политическогно сознания» этих групп в разлитчных частях Индии [2, р. 75–76].

В современных исследованиях принято считать, что федеративное устройство Индии имеет глубокие корни и было неотделимо от ее государственности и демократии.

Пакистан. В отличие от Индии, где федерализм рассматривался «национальным наследием», Пакистан как федерацию пытались построить как «сильное государство, основанное на тройственном принципе: одна нация, одна культура и один язык». Предполагалось, что Пакистан должен был стать родиной мусульман Британской Индии с языком урду [2, р. 86]. Пакистанское правительство провозглашалось федеральным, с ключевыми полномочиями в вопросах обороны и иностранных дел. По сути, пакистанский федерализм – по инерции – стал продолжением борьбы за федерализацию, которую вели мусульманские организации в Индии до отделения Пакистана [ibid].

С момента своего создания в 1947 г. Пакистан встал на путь федерализации. Будучи изначально разделенным на Восточный и Западный Пакистан, где каждая часть обладала значительной автономией, централизация в государстве со временем существенно усилилась из-за военного правления, – что, в результате, привело к распаду страны и образованию независимого государства Бангладеш в Восточном Пакистане в 1971 г. [5, р. 63].

Конституция 1973 г. провозгласила Пакистан федеративной парламентской республикой, власть в которой распределена между федеральным правительством (Исламабадом) и четырьмя федеративными единицами – Синдом, Северо-Западной границей, Пенджабом и Белуджистаном, а также федеральной столицей Исламабадом. Совет по общим интересам был создан с целью разрешения спорных вопросов между центральным правительством и правительствами провинций [5, р. 64].

Основными федеративными характеристиками, согласно Конституции Пакистана, являются:

– Пакистан – федеративная республика, состоящая из: (а) четырех провинций – Белуджистан, Северо-Западная граница, Пенджаб и Синд; (б) столичная территория Исламабад (как федеральная столица); и (с) территории племен федерального управления (FATA).

– двухпалатный федеральный парламент: Национальная ассамблея (народная палата в составе 200 членов) и Сенат (верхняя палата в составе 63 членов) с равным представительством от четырех провинций (по 14 членов от каждой), пять – избираемые от ГАТА, двое – от федеральной столицы, назначенные президентом;

– президент избирается членами парламента на совместном заседании сроком на пять лет в качестве главы государства и символа единства республики;

– в каждой провинции президент назначает губернатора;

– в ассамблеях провинций предусмотрены квоты для представителей религиозных или иных меньшинств: одно – для Белуджистана; два – для Северо-Западной границы; три – для Пенджаба; два – для Синда;

– урду – государственный язык Пакистана; английский язык может использоваться в официальных целях; ассамблеям провинций разрешено использовать языки провинций в дополнение к государственному языку [2, р. 94–95].

Развитие федерализма в Пакистане сопровождалось претензиями к федеральному центру в случае, если он посягает на конституционные права провинций, особенно в финансовой и административной сферах. Провинции последовательно выступали за предоставление себе большей автономии и более существенной доли ресурсов. Эти требования были учтены в 18-й поправке к Конституции, принятой в 2010 г., согласно которой значительно расширены полномочия, предоставленные провинциям. Поправка способствовала усилению контроля над природными ресурсами и расширению влияния властей провинций в сфере образования и здравоохранения. Кроме того, была усилена роль Совета по общим интересам (СЦИ) принимать решения уполномоченного, становились обязательными для всех заинтересованных сторон.

Несмотря на эти реформы, федерализм остается важнейшим и остро обсуждаемым вопросом в Пакистане, который сосредоточен вокруг баланса между федеральным правительством и провинциями [6, р. 64].

Китай. В научной литературе активно обсуждается квазифедерализм в Китае. В 1910–1920-е годы в Китае развивалось движение за федерализацию страны, ставшее продолжением распространенного в поздний период правления династии Цин движения

за местное самоуправление. Эти движения внесли существенный вклад в политическую реформу и государственное строительство в Китае. Кроме того, учреждение законодательных собраний в провинциях в последние годы правления династии Цин институционализировало растущие попытки расширить местное самоуправление. Смерть Юань Шикая в 1916 г. усугубила политическую и военную раздробленность. Многие военные авторитеты, особенно на юге страны, не только устанавливали свои режимы на местах, но и выступали за автономию провинций.

В целях поддержать автономию провинций и реализовать идею китайской федерации Чжан Тайянь в 1920 г. предложил концепцию под названием «федеративное самоуправление». Этот посыл послужил катализатором китайского федералистского движения, а сам термин «федеративное самоуправление» приобрел популярность, среди сторонников федерализации в Китае [1, р. 1–5].

Сегодня, по мнению Мин Сун Куо, власти Китайской Народной Республики с осторожностью относятся к обсуждению темы федерализма. Вместе с тем в стране идет определенное переосмысление распределения властных полномочий, в частности обсуждаются проблемы конституционного статуса Гонконга, т.е. элементы федерализма, считает автор, в действительности существуют в Китае, однако эти элементы практически незаметны, поскольку отношения между материковым Китаем и Гонконгом развиваются в противоположном направлении. Такая динамика отношений отчасти связана с «антифедеральной идеей», ставшей стереотипом, оформившимся под влиянием исторического опыта Китая в области федерализма. Согласно этой идее, «намекы» на федерализм в Конституции «материкового» Китая отнюдь не являются мостом к созданию полноценной китайской федерации, а являются лишь инструментальными и переходными. «Антифедеральная идея» в Китае отражает представление о том, что территориальное деление страны должно быть переосмыслено в стремлении к однородности государственной территории. Более того, под влиянием западных правовых концепций, по мнению специалистов, в китайской политико-правовой мысли укрепляется представление, что федерализм – это путь к ослаблению и разделению страны [4, р. 510].

Тем не менее на практике, отмечает автор, в КНР зачастую применяются методы управления, свойственные федеративным государствам. В литературе можно встретить термин «квазифедерализм», когда речь идет, например, о подходах, применяемых в КНР в вопросах борьбы с изменениями климата. Так, в Китае, по мнению исследователей, принята квазифедеративная система борьбы с изменением климата, включающая пять механизмов: систему целевой ответственности; оценку продвижения местных должностных лиц по службе, исходя из результатов их природоохранной деятельности; налоговые льготы; централизованную систему контроля за экологией и охраной окружающей среды; участие общественности [4, р. 510–511].

Квазифедералистская система управления борьбой с изменением климата в Китае включает централизованное принятие решений, оценку и надзор и децентрализованную систему исполнения на местах. По мнению специалистов, такой подход свидетельствует об «экологическом федерализме», проявляющемся в экспериментировании с инновационными решениями проблем, связанных с климатическим кризисом, и содействии реализации соответствующей политики на местах. Недостатком подхода можно назвать высокую разрозненность форм исполнения и (экологической) политики на местном уровне управления. Тем не менее в целом китайский экологический квазифедерализм, предполагающий передачу полномочий в рамках централизованного формирования общей государственной политики, демонстрирует эффективность в области управления климатом, хотя и имеет некоторые недочеты [6, р. 86].

Заключение

Анализ проблем федерализма в Азии демонстрирует высокую актуальность проблем федерализации на современном этапе для многих, в особенности крупных и неоднородных по этнонациональному составу, государств. Опыт федерализации не всегда успешен, поскольку нередко приводит к распаду государств (напр., Пакистан). Поэтому многие из современных государств Азии относятся к вопросу федерализации весьма сдержанно. Особенный интерес, однако, представляет КНР, поскольку, формально

отвергая идеи федерализации на современном этапе, в политико-правовой практике и правовой системе КНР применяются методы и подходы в развитии законодательства, свойственные федеративным государствам.

Список литературы

1. Guo V.X. Conceiving an Alternative: The Ideological Underpinnings and Political Blueprints of Chinese Federalism // *Journal of Chinese History*. – 2024. – March. – P. 1–26. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-chinese-history/article/conceiving-an-alternative-the-ideological-underpinnings-and-political-blueprints-of-chinese-federalism/606BACEA529FF52C13E715F0126CE6F5> (дата обращения: 12.04.2024).
2. *Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar*. – 2 nd ed. / by Harihar Bhattacharyya. – Abingdon, Oxon: Routledge, 2021. – XII + 246 p. – DOI: 10.1080/13597566.2020.1858812
3. He B., Breen M.G., Alison-Reumann L. *Comparative Federalism in Asia: Democracy, Ethnicity and Religion*. – 1-st. ed. – Abingdon, Oxon: Routledge, 2023. – 212 p. – DOI: 10.4324/9781003346784
4. Kuo M.-S. The Path Towards Sovereign Territory: Reading China’s (Anti)Federal Idea against its Modern Territorial Constitutional Imaginary // *International Journal of Constitutional Law*. – 2023. – Vol. 21, N 2. – P. 510–533. – URL: <https://typeset.io/papers/the-path-towards-sovereign-territory-reading-chinas-anti-72ui4zyd?ysclid=lwezlj0b9c879220136> (дата обращения: 12.04.2024).
5. Tahir M., Askari M.U., Jatoi S.A. The Federalism in Pakistan within Constitutional Frameworks // *Journal of Social Sciences*. – 2023. – Vol. 3, N 1. – P. 63–71. – DOI: <https://doi.org/10.36755/khaldunia.v3i1.77>
6. Yi H., Cao S. Climate Governance and Quasi-Federalism in China // *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* / ed. A. Fenna, S. Jodoin, J. Setzer. – Cambridge, 2023. – P. 86–108. – URL: <https://www.cambridge.org/core/books/climate-governance-and-federalism/climate-governance-and-quasifederalism-in-china/EABD456BCFF37F24455ED5367E634A03> (дата обращения: 12.04.2024).

ЗАХАРОВ Т.В.¹ ФЕДЕРАЛИЗМ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Аннотация. В обзоре представлены позиции российских и зарубежных ученых по вопросу влияния условий пандемии COVID-19 на механизмы реализации государственной власти в федеративных государствах. Освещен подход российской науки к проблемам эффективности федеративного государственного устройства в чрезвычайных ситуациях, тенденции развития государственности в период пандемии. Затрагиваются вопросы фискального федерализма в условиях пандемии и ответственности органов государственной власти федеративного государства.

Ключевые слова: федерализм; государственное устройство; компетенция органов государственной власти; чрезвычайная ситуация; пандемия; COVID-19.

ZAKHAROV T.V. Federalism in the Context of the COVID-19 Pandemic

Abstract. The review presents the positions of Russian and foreign scientists on the impact of the conditions of the COVID-19 pandemic on the mechanisms of implementation of state power in federal states. The approach of Russian science to the problems of the effectiveness of the federal state structure in emergency situations, the trends in the development of statehood in the coronavirus period are highlighted. The issues of fiscal federalism in the context of a pandemic and the responsibility of state authorities of a federal state are discussed.

¹ Захаров Тимофей Владимирович, научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН.

Keywords: federalism; state structure; competence of a public authority; emergency; pandemic; COVID-19.

Для цитирования: Захаров Т.В. Федерализм в условиях пандемии COVID-19 // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 104–113. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.08

Введение

Пандемия COVID-19 внесла значительные коррективы в работу органов государственной власти всех стран, им приходилось находить и внедрять новые правила работы и механизмы принятия решений, чтобы скоординированно, своевременно и эффективно действовать в условиях стремительного распространения вируса и гибели людей. Условия пандемии стали известной проверкой механизмов разграничения полномочий между уровнями государственной власти федеративных государств; федеративное государственное устройство обеспечивало возможности более гибкого, дифференцированного реагирования на локальном уровне. Одновременные разнонаправленные процессы централизации и децентрализации власти в таких условиях обнаружили предметные направления развития и потребность в тесном сотрудничестве. Данная тема нашла отражение в многочисленных публикациях, остановимся на некоторых из них, отражающих основные тенденции и особенности борьбы с COVID-19 в 2019–2022 гг. в федеративных государствах.

Тенденции развития национальных государств в условиях пандемии COVID-19. Проблемы эффективности федеративной формы государственного устройства в условиях пандемии COVID-19 и тенденции развития национальных государств в этот период рассматривают в своей статье М.В. Глигич-Золотарева, начальник отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и Н.И. Лукьянова, сотрудник данного отдела [1]. По их мнению, в условиях пандемии наблюдались следующие тенденции: 1) усиление национальной государственности на фоне ослабления процесса глобализации; 2) дальнейшее усугубление внешнеполитических проблем и деградация международно-правовых институтов;

3) поиск скрытых ресурсов развития прежде всего внутри самих государств; 4) возрастание роли регионов и муниципалитетов. [1, с. 146–148].

В условиях пандемии, когда органы публичной власти перешли на особый режим работы, на первый план вышла разработка стратегии принятия гибких, оперативных решений, соответствующих сложившейся ситуации. Существенно возрастает роль четкого взаимодействия как между федеральными органами, так и между регионами и муниципалитетами. В странах, которым удалось эффективно сдерживать натиск пандемии, своевременно была налажена скоординированная работа центральных, региональных и местных органов власти [1, с. 148, 152, 155–156].

В целом ряде стран дезорганизованная реакция на пандемию привела к угрозе подрыва не только экономики, но и территориальной и даже политической целостности государства и общества. Это особенно опасно для федеративных и так называемых региональных государств, в которых субъекты федерации (регионы) обладают определенной автономией от центра. От проблем с единством оказались не застрахованы и межгосударственные объединения, имеющие в своей основе определенные федеративные принципы, в частности, Европейский союз [1, с. 150, 152].

Адаптация к условиям пандемии COVID-19, как показал опыт борьбы с ней, во многом зависела от оперативной перестройки государственного аппарата. Во-первых, пандемия коронавируса потребовала от государств принятия комплексных мер, направленных на укрепление самого государства, повышение его эффективности и сопротивляемости угрозам извне. Среди них: мобилизация государственного аппарата, создание чрезвычайных органов по противодействию распространению коронавируса, преодолению его негативных последствий; усиление роли государства в экономике и социальной сфере; расширение сферы государственного планирования. Во-вторых, в государственно-территориальном устройстве федеративного государства выявились проблемы в сфере межбюджетных отношений центра, регионов и муниципалитетов, реализации государственных полномочий регионов (муниципалитетов), их разграничения и делегирования на местный уровень новых, но так, чтобы не нарушалось единство государства, основы конституционного строя, а также права его

граждан. В-третьих, условия противодействия пандемии обнаруживают степень эффективности отраслей, институтов и должностных лиц государства в новых условиях [1, с. 157–159].

Федеративная государственность, с одной стороны, имеет ряд преимуществ в противодействии угрозам типа пандемии коронавируса, среди которых возможность дифференцированного подхода к территориям, наличие налаженных механизмов взаимодействия между уровнями публичной власти и т.д. С другой – характеризуется целым рядом рисков, таких как разбалансированность власти, полномочий и ресурсов в федеративной системе, отставание с принятием необходимых решений, что чревато резким снижением темпов социально-экономического развития и выходом ситуации в регионах из-под контроля федеральных властей. Как полагают авторы, в условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти [1, с. 165].

Проблемы координации деятельности органов государственной власти в период COVID-19. Выявить и обстоятельно исследовать эти проблемы, изучить влияние условий пандемии COVID-19 на разграничение полномочий органов власти федеративного государства взялся коллектив авторов сборника статей «Сравнительный федерализм и COVID-19. Борьба с пандемией» [4]. Н. Стэйтлер, профессор публичного права и заведующий кафедрой исследований многоуровневого управления, права и развития Южной Африки в Институте конституционного права, управления и прав человека Дуллы Омара при Университете Западного Мыса (ЮАР), отмечает, что в число пятнадцати стран с наибольшими показателями зарегистрированной смертности, вызванной вирусом COVID-19, входят одиннадцать федераций. Однако в каждой из них наблюдались совершенно разные тенденции в распространении инфекции и смертности, связанной с вирусом. Хотя некоторые различия автор объясняет такими факторами, как разница в численности возрастных групп, в общих показателях здоровья населения, во времени начала эпидемии, а также в характере и масштабах регистрации инфекций и смертей в разных странах, расхождение в мерах реагирования также сыграло роль в наблюдаемых тенденциях [4, р. 2].

Борьба с пандемией в федеративных государствах обострила значение ключевых элементов федеральных систем: ответственности федеральных правительств за координацию государственного управления в условиях национальных чрезвычайных ситуаций; автономии субъектов федерации в таких важных областях, как здравоохранение и борьба с бедствиями; ответственности муниципалитетов за общественную гигиену, предоставление медицинских услуг, качества предоставляемых коммунальных услуг, таких как водоснабжение, канализация, вывоз мусора и контроль мест общественного пользования; сотрудничества между уровнями государственного управления по вертикали и по горизонтали; выработки мер борьбы с COVID-19 и др. [4, р. 2–3].

Пандемия COVID-19 поставила острые вопросы: насколько быстро, согласованно и эффективно действовали органы государственной власти всех уровней для ограничения и ликвидации вируса и вызванных им тяжелых социально-экономических последствий? Каковы были методы действий каждого уровня федеративного государственного управления? Как они повлияли на конституционное распределение полномочий – привели к усилению централизации или децентрализации? Что случилось с межбюджетными финансовыми отношениями? Была ли при расщеплении полномочий между уровнями власти достаточная и эффективная координация и сотрудничество? Наблюдалась ли в условиях пандемии динамика движения в сторону децентрализации или централизации федеральной системы? Вернется ли система к своей старой схеме функционирования, или же борьба с пандемией вызвала долгосрочные реформы? [4, р. 4–5].

Авторы полагают, что основополагающими в успехе борьбы с пандемией стали геофизические, демографические, экономические, социальные и политические факторы и то, как эти особенности страны и общества проявились в борьбе с пандемией. Так, определенную роль играл географический фактор, влияющий на то, как конкретная страна-сосед отреагировала на кризис. Например, на страны ЕС повлияло то, что делали (или не делали) их соседи, а также сами структуры ЕС. В Северной Америке подход президента США к пандемии имел поразительное сходство с подходом Мексики. Две южноамериканские федерации – Бразилия и

Аргентина – продемонстрировали сходство друг с другом, а также с Мексикой и Соединенными Штатами [4, р. 6].

Во многих федерациях вопросы здравоохранения и борьбы с чрезвычайными ситуациями отнесены к компетенции субъектов федераций либо дополнительно дублируются в компетенции федерального правительства, в то время как федеральное правительство обладает чрезвычайными полномочиями. Более того, учитывая исключительные обстоятельства, вызванные пандемией, большинство федеральных правительств наделены чрезвычайными конституционными полномочиями по отмене полномочий субъектов федерации. Кроме того, не прибегая к объявлению чрезвычайного положения в стране, федеральные правительства могут использовать обычное законодательство для объявления чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. В некоторых федерациях объявление чрезвычайных ситуаций отнесено к полномочиям субъектов федераций [4, р. 7].

Извлекая уроки из прошлых чрезвычайных ситуаций, большинство федеративных государств разработали для борьбы с ними соответствующие правовые, политические и технико-технологические инструменты. Такие инструменты, как правило, носят межуровневый характер: например, в национальные координационные органы входят представители и федерального правительства и руководства субъектов федерации [4, р. 7].

Поскольку полномочия в области здравоохранения и реагирования на чрезвычайные ситуации распределены по всем уровням государственного управления, важнейший вопрос в федеральной системе заключается в том, кто первым ответит на надвигающийся кризис – федеральные органы или органы субъектов федерации. В условиях COVID-19 в большинстве стран федеральное правительство координировало эту деятельность в своих руках, предложив ряд жестких и мягких мер по сдерживанию распространения пандемии. В его распоряжении был целый ряд чрезвычайных полномочий, вооруженные силы и большие объемы финансовых ресурсов [4, р. 8–9].

Борьба с пандемией COVID-19 потребовала существенные финансовые расходы. Потребность в статьях бюджета здравоохранения – больницах, оборудовании, медицинском персонале и лекарствах – росла в геометрической прогрессии. Более того, по-

следствия карантинных мер для отдельных лиц и экономики в целом были настолько велики, что потребовались огромные пакеты экономических стимулов и социальных выплат для людей, скатывающихся в безработицу и бедность.

Будучи поставщиками медицинских услуг и социальной помощи, субъекты федерации испытали чрезвычайное давление на свои бюджеты. В то время как федеральные правительства имеют доступ к резервным фондам для распределения среди субъектов федерации и местных органов власти, терпящих бедствие, субъекты федерации испытали резкое снижение собственных доходов из-за экономического спада [4, р. 9–10].

Распределения бюджетных полномочий федеральных и региональных органов власти РФ на принципах фискального федерализма – тема исследования М.Е. Косова, директора Института юридического менеджмента НИУ «Высшая школа экономики» [2]. Релевантность введения фискального федерализма объясняется спецификой федеративного устройства и необходимостью принятия решения на местном уровне. Государственное устройство России приводит к проблемам распределения полномочий между Федеральным центром и субъектами РФ. К тому же часть регионов обладает объективно большими ресурсами, чем другие, что приводит к различному уровню экономического состояния. Поиск правильного решения в вопросах бюджетной политики приводит к необходимости разделения полномочий и финансов между федеральными и региональными властями. В 2021–2022 гг. фискальный федерализм оказался наиболее эффективным решением для борьбы с экономическими последствиями пандемии коронавируса. Во-первых, ситуация отличалась в разных регионах России, и органы государственной власти субъектов РФ принимали соответствующие меры на региональном уровне. Во-вторых, уже сложившаяся система распределения финансовой помощи и распределения полномочий позволила быстро реализовать стратегию по восстановлению экономики после кризиса [2, с. 226–228].

М.Е. Косов выделяет следующие принципы фискального федерализма в Российской Федерации: полномочия по системе расходов распределяются между органами власти всех уровней; органы власти обеспечиваются финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения наложенных функций; обеспечивается

горизонтальное и вертикальное выравнивание доходов на всех уровнях; для каждого уровня бюджетной системы применяются особые методы регулирования бюджетного процесса; все бюджеты обладают самостоятельностью и равноправием; финансовая помощь распределяется в зависимости с величиной налогового потенциала регионов; целевой характер финансовой помощи, отделение инвестиционной от текущей [2, с. 228].

Ответственность государственных органов федеративных государств за эффективность мер противодействия пандемии COVID-19. Этот вопрос находится в центре внимания Д. Кеннеди, докторанта кафедры политологии Университета Западного Онтарио (Канада), Э. Сэйерс, профессора политологии Университета Калгари (Канада) и К. Алькантара, профессора политологии Университета Западного Онтарио. Распределение ответственности органов государственной власти имеет решающее значение в условиях пандемии и других чрезвычайных ситуаций. Это особенно верно в странах, где особенность распределения полномочий между государственными органами не дает четкого представления о том, какой уровень государственной власти отвечает за выполнение конкретных функций, или где у власти на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации находятся разные политические силы [3, p. 158–159].

Федеративное государственное устройство оказывает влияние на демократическую подотчетность государственного управления за счет усложнения системы государственной власти, а следовательно, и организационной четкости распределения властных полномочий между государственными органами разных уровней. Гражданам федеративного государства, таким образом, в некоторой степени затруднена способность оценивать эффективность государственного управления, полагают авторы [3, p. 159].

Высокая значимость проблемы пандемии COVID-19 объединила общество, понизила конфликты между властными группами. В условиях пристального внимания средств массовой информации к проблеме ответственности государственного управления выявляются существующие противоречия. Пандемия позволила проверить влияние федерализма на демократическую подотчетность государственных органов, поскольку граждане крайне мотивированы требовать от правительств ответственности

за неспособность предотвратить стремительное распространение вируса [3, p. 159].

В провинциях Канады в период COVID-19 наблюдалось широкое общественное одобрение таких мер, как закрытие школ и ресторанов, тестирование на выявление вируса, что играло важную роль в контроле над его распространением и борьбе с неизбежными второй и третьей волнами инфекций. В то же время отмечались значительные различия в уровне тестирования в разных провинциях, так как эта задача находилась в их ведении как субъектов федерации [3, p. 160].

Федеральные системы могут иметь сложное разделение предметной юрисдикции, финансовых ресурсов и нефинансовых активов. Это требует от граждан дополнительных когнитивных усилий для понимания особенности таких систем и определения субъекта ответственности. Возложение ответственности за реализацию функций государственного регулирования имеет политический контекст распределения полномочий между государственными органами разных уровней. При этом чрезвычайные условия диктуют необходимость создания инструментов, распределяющих ответственность в системе государственных органов. Многоступенчатая модель ответственности позволяет определить формы взаимодействия уровней власти и виды ответственности федерации и ее субъектов в борьбе с пандемией. Речь идет о коалиционном поведении и институциональной ответственности [3, p. 163–164].

Заключение

«Фактор федерализма» в изучении влияния пандемии COVID-19 на эффективность противодействия ей государствами имеет ограниченное аналитическое и описательное значение. Сравнительный анализ борьбы с пандемией в федеральных системах раскрывает лишь природу федерализма в конкретной стране в конкретный период [4, p. 4]. Государства, сохранившие разумный государственный контроль и эффективные механизмы координации органов власти на всех уровнях федерации в чрезвычайных условиях, оказались более эффективными перед лицом пандемии [1, с. 152].

Список литературы

1. Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. – 2020. – Т. 25, № 3 (99). – С. 145–168.
2. Косов М.Е. Фискальный федерализм как ответная мера на кризис, вызванный пандемией коронавируса // Вестник экономической безопасности. – 2023. – № 1. – С. 226–230.
3. Kennedy J., Sayers A., Alcantara C. Does Federalism Prevent Democratic Accountability? Assigning Responsibility for Rates of COVID-19 Testing // Political Studies Review. – 2022. – Vol. 20, N. 1. – P. 158–165.
4. Steytler N. How Federations Combat COVID-19 // Comparative Federalism and COVID-19. Combating the Pandemic / ed. by N. Steytler. – 2022. – P. 1–11. – URL: <https://doi.org/10.4324/9781003166771>

КРАСИКОВ Д.В.¹ СУДЕБНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЕДЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В научно-исследовательской практике понятием судебного федерализма охватываются различные аспекты организации и отправления судебной власти в федеративных государствах, а также участия судов в федеративных отношениях, в их формировании и развитии. Настоящий обзор посвящен изложению результатов ряда современных исследований судебного федерализма в Австралии, Европейском союзе, Индии, России и США.

Ключевые слова: судебный федерализм; федерализм в Австралии; федерализм в Европейском союзе; федерализм в США; федерализм в Индии; федерализм в России.

KRASIKOV D.V. Judicial Federalism: Comparative Legal Aspects

Abstract. In academic research practice, the concept of judicial federalism covers various aspects of the organization and administration of judicial power in federal states, as well as the participation of courts in federal relations, their formation and development. The present review contains a brief overview of selected modern studies of judicial federalism in Australia, the European Union, India, Russia, and the USA.

Keywords: judicial federalism; federalism in Australia; federalism in the European Union; federalism in the USA; federalism in India; federalism in Russia.

¹ © Красиков Дмитрий Владимирович, заведующий кафедрой международного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Красиков Д.В. Судебный федерализм: сравнительно-правоведческие аспекты // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 114–125. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.09

Введение

Суды играют важную роль в процессах формирования и регулирования федеративных отношений. Толкуя и применяя конституционные и иные правовые нормы, распределяющие компетенцию между центром и федеративными единицами, разрешая соответствующие споры с их участием, судебные органы оказывают значительное влияние на степень региональной автономии, а также на реализацию соответствующих конституционных прав граждан. Кроме того, федеративное устройство государства и его особенности определяют и организацию самой судебной власти. Различные концепции судебного федерализма используются для исследования этих и иных аспектов функционирования судов в федеративных государствах.

Измерения судебного федерализма. В своей статье, посвященной сравнительному судебному федерализму, Джеффри Стивен Гордон, лектор Юридической школы Сиднейского университета (Австралия) [2] развивает отстаиваемую в современной науке [3, р. 15–16] идею о восприятии судебного федерализма в качестве континуума: если традиционный сравнительно-правовой подход к классификации интегрированных и дуалистических систем судебного федерализма способен лишь обозначить полярные конструкции различающихся национальных систем, то концепция континуума предполагает, что надлежащая характеристика той или иной системы определяется более сложным комплексом факторов, таких как распределение компетенции, возможность осуществления федерального конституционного контроля, существование региональных конституций и т.д. По мнению автора, существует не одно, а, как минимум, три измерения судебного федерализма как континуума – институциональное, юрисдикционное и юриспруденциальное [2, р. 979].

В контексте данных измерений Дж.С. Гордон рассматривает судебный федерализм в США и в Австралии и исследует влияние

интеграционных взаимосвязей центральных и местных судов на объем признаваемых в этих государствах конституционных прав [2, р. 979–991].

Институциональное измерение касается сосуществования систем центральных и местных судов. В отличие от США, где система федеральных судов (нижестоящих по отношению к Верховному суду) была учреждена по воле Первого Конгресса в 1789 г., в Австралии вплоть до 1970-х годов существовали лишь два федеральных суда ограниченной компетенции, а первичную юрисдикцию практически по всем делам, охватываемым апелляционными полномочиями высшего судебного органа – Высокого Суда (High Court), – осуществляли суды штатов. С 1976 г. в Австралии функционирует Федеральный суд, распространяющий свою компетенцию на большинство дел, связанных с применением федерального законодательства. В США общая юрисдикция по федеральным правовым вопросам была передана федеральным судам в 1875 г. Суды штатов как в США, так и в Австралии являются судами общей юрисдикции и выполняют роль «естественных инструментов содействия исполнению» федерального закона. Верховный Суд США и австралийский Высокий суд являются высшими федеральными судами; при этом, в отличие от первого, последний является высшей судебной инстанцией по вопросам как федерального законодательства, так и законодательства штатов.

С точки зрения *юрисдикционного измерения* в США действует «атомизированная» модель: федеральная юрисдикция не может быть возложена Конгрессом на суды штатов, которые применяют федеральное законодательство в соответствии с конституционным принципом его верховенства, однако действуют при этом в порядке осуществления судебной власти штатов. Федеральная судебная власть распространяется, среди прочего, на все дела, возникающие в соответствии с федеральным законодательством, а также на споры, в которых Соединенные Штаты являются стороной, споры между двумя или более штатами, а также между гражданами разных штатов. Верховный Суд обладает юрисдикцией первой инстанции, в частности, по делам, в которых штат выступает стороной, а также апелляционной юрисдикцией во всех других случаях, на которые распространяется федеральная судебная власть. Австралийская модель федеральной юрисдикции – «гештальт-модель»

– отличается интегрированностью судов штатов и федеральных судов. Статья 77 Конституции Австралии уполномочивает законодателя наделять федеральной судебной юрисдикцией не только федеральные суды, но и суды штатов. Кроме того, в отличие от Верховного суда США, обширная первичная и апелляционная юрисдикция Высокого суда Австралии (включающая полномочия в отношении применения законодательства штатов) играет важную роль в тесной интеграции федеральных судов и судов штатов. Различия американской и австралийской моделей иллюстрируются также концепциями дополнительной юрисдикции в США и ассоциированной юрисдикции в Австралии. Разграничение требований на основании федерального законодательства и законодательства штатов имеет значение для федеральных судов США, которые могут отказаться осуществлять дополнительную юрисдикцию при возникновении новых или сложных вопросов применения законодательства штатов. В австралийской же «гештальт-модели» судебного федерализма подобная необходимость отсутствует, как отсутствует и соответствующая возможность.

Третье измерение – *юриспруденциальное* – касается источников права, обязывающего центральные и местные суды. Отрицание в современной практике Верховного суда США существования «федерального общего обычного права», независимого от воли штатов, резко отличается от позиции австралийского Высокого суда, воспринимающего обычное право как единый целостный комплекс, сформированный на общегосударственном уровне и распространяющий свое действие на штаты. Различается и отношение судебных органов США и Австралии к федеральным законам и законам штатов. Хотя суды в обеих странах воспринимают законодательство штатов как обязывающее их, благодаря «гештальт-модели» федеральные суды в Австралии выступают одним из его творцов наряду с судами штатов, в отличие от судов США. Аналогичным образом, суды штатов в Австралии, осуществляя федеральную юрисдикцию, участвуют в формировании федерального права, в то время как в США федеральная юрисдикция судами штатов не осуществляется.

Сквозь призму этих трех измерений Дж.С. Гордон демонстрирует, каким образом судебный федерализм влияет на подход высших судов Австралии и США в отношении содержания кон-

ституционных прав на примере свободы политической коммуникации и свободы слова [2, р. 992–1009].

Очевидно, что Первая поправка к Конституции США содержит гарантию защиты свободы слова более обстоятельную, чем признание в Австралии подразумеваемой свободы политической коммуникации в качестве неотъемлемой части системы представительного и ответственного правительства. В отличие от американской свободы слова, австралийская ограничена политическими вопросами, позволяет оспаривать лишь нормативные основания ее ограничения (а не их применение в конкретном деле) и обеспечена лишь ординарными условиями правомерности вмешательства в нее (критериями разумной приемлемости и преследования законной цели). Вместе с тем подход австралийского Высокого суда к применению конституционных гарантий свободы слова в противовес общему праву имеет эффект, схожий с последствиями соответствующего подхода Верховного суда США. С одной стороны, Высокий суд напрямую отверг американскую доктрину восприятия Конституции в качестве автономного внешнего препятствия для применения противоречащих ей норм обычного права. С другой – достижение возможности на федеральном уровне «переписывать» право штатов, признанной в США в силу авторитета гарантии свободы слова, обеспеченной Первой поправкой, в Австралии состоялось благодаря подразумеваемой свободе политической коммуникации в сочетании с более тесно интегрированной судебной системой. Дж.С. Гордон приходит к этому выводу, обращаясь к практике по делам о правонарушениях и контрактах, связанных с публичными высказываниями [ibid].

Эволюция судебного федерализма в Европейском союзе. Ян Зглински, доцент Юридической школы Лондонской школы экономики, научный сотрудник Оксфордского института европейского и сравнительного правоведения, исследует изменения, произошедшие в судебной архитектуре Европейского союза (далее – ЕС, Союз) в течение последнего десятилетия, и отстаивает позицию о появлении на уровне ЕС новой формы судебного федерализма, отличной от традиционного способа выстраивания отношений между судами Союза и его государств-членов [5, р. 345–371].

Автор приходит к выводу о том, что, хотя этот «новый федерализм» многогранен и характеризуется как центростремительны-

ми, так и центробежными силами, его отличительной чертой является усиление централизации.

Судебная система ЕС с течением времени менялась благодаря конституционным или институциональным реформам, в результате политических трансформаций на более низком уровне, а также за счет судебной практики толкования и применения европейского права и конституционных норм государств-членов.

Некоторые изменения стали воплощением тенденции централизации судебной власти в правовой системе Союза [5, р. 350–360]. Во-первых, постепенно растут масштабы общеевропейской судебной системы: с принятием новых государств увеличивалось число судей, расширялся корпус генеральных адвокатов, росло количество рассматриваемых дел; был учрежден Общий суд (General court), компетенция которого последовательно расширяется, появилась возможность создания специализированных судов в рамках европейской судебной системы. Во-вторых, происходит «иерархизация» судебного федерализма в ЕС, несмотря на отсутствие формальных отношений верховенства и подчинения между судебными органами ЕС и государств-членов. Об этом свидетельствует повышение востребованности процедуры преюдициальных запросов в Суд ЕС со стороны высших внутригосударственных судов, которые ранее, в отличие, от нижестоящих судов, традиционно уклонялись от ее использования, и усиление требовательности Суда ЕС в отношении применения европейского права высшими внутригосударственными судами. В-третьих, усиливается дифференциация приоритетов в деятельности Суда ЕС, что находит отражение во внутренних структурных изменениях, во введении ограничений в отношении обжалования решений Общего суда, в перспективе наделения данного суда компетенцией по рассмотрению преюдициальных запросов, а также в ужесточении подхода Суда ЕС к приемлемости таких запросов. В-четвертых, повышается уровень контроля со стороны ЕС в отношении национальной судебной власти, считающейся, в принципе, автономной, но постепенно испытывающей все большее давление со стороны Суда ЕС и некоторых политических акторов. Об этом свидетельствует и интервенционалистский подход Суда ЕС к национальным процедурам, призванным обеспечить защиту гарантированных на уровне ЕС прав, и усиление контроля со стороны Суда ЕС в отно-

пении «макровопросов» организации национальной судебной власти с точки зрения принципа верховенства права – состава судов, их взаимоотношений с другими ветвями власти и их статусу в рамках правового порядка в целом.

При этом в развитии судебной системы ЕС наблюдаются и некоторые децентрализационные тенденции, связанные с «сопротивлением» высших судов государств-членов верховенству права ЕС и с автономной интерпретацией ими права ЕС [5, р. 361–366].

Вместе с тем, по мнению Я. Зглински, в ЕС все же преобладают тенденции централизации судебной власти, приводящие к осязательному перемещению ее с национального уровня на европейский и имеющие своим результатом «федерализацию судебной системы ЕС» [5, р. 370].

Судебный федерализм в Индии. Уилфрид Свенден, профессор южно-азиатской и сравнительной политики Школы социальных и политических наук Эдинбургского университета (Великобритания), и Рекха Саксена, профессор политологии факультета социальных наук Делийского университета (Индия) – исследуют судебный федерализм в Индии в контексте роли индийского Верховного суда в качестве политического актора, оказывающего влияние на формирование контуров федерализма в стране [4, р. 12–31].

Особенности закрепления в индийской Конституции государственного устройства Индии в качестве «союза» (а не «федерации») оставляют определенную гибкость для толкования ее положений как «федеративной» или «унитарной», и значительная роль в этом отводится Верховному суду. У. Свенден и Р. Саксена оценивают его деятельность в контексте трех выдвигаемых в науке гипотез о влиянии высших государственных судов на архитектуру федеративных отношений в разных государствах [4, р. 15–17]. Согласно первой гипотезе – гипотезе «политического превосходства», высшие суды, как правило, почтительно относятся к исполнительной и законодательной ветвям центральной власти и редко противостоят политическим процессам, имеющим широкую поддержку на местах: суды нуждаются во властном содействии реализации их решений, и если политический контекст благоприятствует централизации, они отдают предпочтение централистскому прочтению конституционных норм, в ином же случае (например, в

условиях крайне децентрализованной партийной системы) они склонны толковать основной закон в пользу расширения автономии субъектов федераций.

Вторая гипотеза – «судебной защиты» – исходит из того, что суды, толкующие конституцию, больше защищают региональную автономию в случаях ограниченности встроенных в центральный аппарат государственного управления механизмов выражения воли федеративных единиц. Если субъекты федераций не имеют достаточных инструментов влияния на национальную политику через такие механизмы, как «вторая палата» парламента или децентрализованная система партийных организационных структур, высшие суды будут поддерживать их посредством конституционного толкования.

Третья гипотеза – «судебной доктрины» – предполагает, что на позиции верховных и конституционных судов влияют, прежде всего, эндогенные факторы, включая авторитет предшествующей судебной практики или в целом значение, придаваемое правовым источникам и толкованию права.

Проверяя справедливость этих гипотез в отношении Верховного суда Индии, авторы проанализировали 40 его решений, посвященных различным аспектам «федерализации» этой страны в течение периода с 1950 г. до настоящего времени [4, р. 15–31].

В отношении президентских чрезвычайных полномочий (в частности, позволяющих «приостанавливать автономию штатов» в случае несостоятельности их конституционных механизмов) и инкорпорации федерализма в «базовую структуру» индийской конституции У. Свенден и Р. Саксена пришли к выводу о том, что гипотеза «политического превосходства» подтверждается лишь фрагментарно: Верховный суд стоял на стороне центральной власти на протяжении большей части периода однопартийного режима (1952–1989) и практиковал более благоприятное для штатов толкование конституционных норм в эпоху правления многопартийного и/или правительств меньшинства (1989–2014); однако несмотря на возвращение однопартийного доминирования в 2014 г., он продолжил свою линию поддержки большей автономии штатов. В контексте политически менее заметных споров, связанных с распределением законодательных полномочий между центром и штатами, авторы заключают, что теории, лежащие в основе гипо-

тез «политического превосходства» и «судебной защиты», не пригодны для объяснения направлений развития практики индийского Верховного суда. Дела, в которых он поддержал штаты, как и дела с решениями в пользу центра встречаются и в период однопартийного управления, и в эпоху коалиционных властей и экономической либерализации. Скорее, в отношении этой категории споров Верховный суд руководствовался идеями «судебной доктрины», связанными с сущностью и содержанием норм, с национальными общественными интересами и со своими представлениями об остаточных и совпадающих полномочиях штатов и центра. Обращение к практике по спорам, связанным с асимметрией индийского федерализма (проявляющейся в наличии специальных конституционных режимов для определенных регионов), показывает, что Верховный суд терпимо относился к соответствующей дифференциации без заметных различий в зависимости от политического контекста, что также не позволяет подтвердить гипотезы «политического превосходства» и «судебной защиты». Аналогичные выводы авторы делают в отношении участия штатов в решении вопросов их территориального изменения, участия в международных договорах и выдвижения кандидатов в Сенат (Rajya Sabha), поскольку практика Верховного суда шла в основном по пути поддержки центра как в условиях однопартийности, так и в период коалиционного правления [4, p. 15–31].

Исследование судебного федерализма в России. Александр Владимирович Саленко – доцент кафедры международного и европейского права Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта (г. Калининград) исследует специфику судебного федерализма в России в контексте упразднения региональных органов конституционной юстиции, децентрализации местонахождения высших судов и значения сохранения института мировых судей [1, с. 99–123].

Рассматривая судебный федерализм в качестве «одной из важнейших основ российской судебной системы», А.В. Саленко негативно в контексте данного принципа оценивает упразднение конституционных и уставных судов субъектов РФ вследствие конституционной реформы 2020 г. [1, с. 101–110]. В результате данной реформы Конституции РФ был закреплен закрытый перечень судов (в котором региональные органы конституционной юстиции

не упоминаются), а Конституционный суд РФ получил дополнительные полномочия предварительного регионального нормоконтроля. Не были приняты во внимание роль и потенциал конституционных/уставных региональных судов в обеспечении подлинного федерализма и плюралистической демократии. Не имеющее достаточных оснований и поспешное решение о ликвидации всех этих органов было принято без должной оценки индивидуальных достижений и показателей их работы. Так, по мнению автора, результаты деятельности Уставного суда Калининградской области, его эффективность, авторитет и популярность у граждан порождают серьезные сомнения в рациональности такого аргумента в пользу прекращения существования рассматриваемых органов как озабоченность экономией бюджетных средств. Неубедительными выглядят и доводы о чрезвычайно малом количестве дел, основанных на нерелевантном сопоставлении с числом дел, рассматриваемых федеральными судами и мировыми судьями. Подлинными же причинами упразднения региональных органов конституционной юстиции А.В. Саленко считает их автономность, неподчиненность каким-либо высшим инстанциям, а также встречавшиеся проблемы негативного восприятия их решений со стороны исполнительной и законодательной власти субъектов РФ (как это происходило, например, с отдельными решениями санкт-петербургского и челябинского уставных судов). Критически автор оценивает и появившуюся в результате конституционной реформы 2020 г. возможность создания (вместо ликвидированных органов) конституционных и уставных советов при региональных законодательных органах: существует значительный риск того, что в отсутствие реальных полномочий и институциональной независимости они станут лишь «имитационными атрибутами остатков судебного федерализма».

Принятие решений об изменении местонахождения Конституционного суда РФ и Верховного Суда РФ А.В. Саленко считает важными реальными воплощениями судебного федерализма в российском конституционном устройстве, однако отмечает ряд недостатков реализации этих решений [1, с. 110–115]. Во-первых, в связи с переездом Конституционного суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург не произошла окончательная его «регионализация»: в российской столице было учреждено его постоянное представи-

тельство, существование которого вызывает сомнения с точки зрения оправданности и экономической целесообразности. Во-вторых, есть веские основания для дополнительной проработки вопроса о выборе перспективного местонахождения Верховного Суда РФ. С одной стороны, решение о его переезде из Москвы заслуживает поддержки в контексте значимости территориальной децентрализации высших судов (подобная модель используется, например, в ФРГ). С другой – размещение в Санкт-Петербурге и Конституционного, и Верховного Судов РФ, по сути, подменяет московскую централизацию петербургской. Выбор места для резиденции Верховного Суда РФ в том или ином регионе значительно повлияет на экономическое, научное, образовательное и культурное развитие соответствующего субъекта РФ. С точки зрения общегосударственных интересов, потенциалов соответствующих регионов, а также принципа их конкуренции уместным было бы рассмотреть возможность переезда Верховного Суда РФ, например, в Екатеринбург, Казань, Саратов, либо в Калининград – город, заслуживающий рассмотрения в качестве одного из наиболее серьезных претендентов в этом отношении. В целях изменения вектора российской государственности, направленного на не всегда оправданную «унитаризацию федеральных отношений», автор считает целесообразным руководствоваться принципом судебного федерализма с использованием механизмов открытой конкуренции регионов при выборе места размещения Российского суда по правам человека, если будет принято положительное решение о его учреждении.

Принцип судебного федерализма в Российской Федерации, по мнению А.А. Саленко, нельзя считать полноценно реализуемым, но и полный отказ от данного принципа не состоялся; одним из его практических воплощений остается (хотя и в большей степени формально-юридически) институт мировой юстиции, который заслуживает сохранения и «ограждения» от рисков усиления федерального влияния [1, с. 115–117].

Заключение

Проблемы судебного федерализма являются важным направлением конституционно-правовых и сравнительно-

правоведческих исследований в связи со значительным его влиянием на баланс властных полномочий и обеспечение прав человека внутри государств. Изложенные выше результаты исследований учёных в данной сфере позволяют сравнить отдельные внутригосударственные модели судебного федерализма, выявить их преимущества и недостатки, в том числе в контексте оценки эффективности правовых механизмов и совершенствования правовых систем.

Список литературы

1. Саленко А.В. Судебный федерализм в России: новейший этап конституционной эволюции // Антиномии. – 2021. – Т. 21, вып. 1. – С. 99–123.
2. Gordon J.S. Comparative Judicial Federalism // International Journal of Constitutional Law. – 2023. – Vol. 21, N 4. – P. 976–1010.
3. Delaney E.F. Judicial Federalism in Comparative Perspective // Federalism and the Courts in Africa / ed. by Y.T. Fessha, K. Kössler. – 2020. – P. 10–23.
4. Swenden W., Saxena R. Policing the Federation: The Supreme Court and Judicial Federalism in India // Territory, Politics, Governance. – 2022. – Vol. 10, N 1. – P. 12–31.
5. Zglinski J. The New Judicial Federalism: The Evolving Relationship between EU and Member State Courts // European Law Open. – 2023. – Vol. 2, N 2. – P. 345–371.

АЛЕШКОВА И.А.¹ НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ВКЛАД НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ В РАЗВИТИЕ ИДЕЙ ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. В обзоре на основе анализа юридической литературы по федерализму и материалов научных конференций ученых и студентов, проводимых последние пять лет кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, выделяются и кратко рассматриваются новые направления исследований, правовые подходы и проблемы, конституционные модели и разновидности в такой важной сфере публичных отношений, как федеративные.

Ключевые слова: федерализм; федеративные отношения; органы публичной власти; научные мероприятия; научные исследования.

ALESHKOVA I.A. New Directions OF Scientific Research and the Contribution of Scientific Conferences to the Development of Ideas of Federalism

Abstract. The review, based on the analysis of the legal literature on federalism and the materials of scientific conferences of scientists and students held over the past five years by the Department of Constitutional and Municipal Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, highlights and briefly examines new research areas, legal approaches and problems, constitutional models and varieties in such an important sphere of public relations as federal.

¹Алешкова Ирина Александровна, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, заведующий сектором НБИ по социальным наукам, кандидат юридических наук.

Keywords: federalism; federal relations; public authorities; scientific events; scientific research.

Для цитирования: Алешкова И.А. Новые направления научных исследований и вклад научных конференций в развитие идей федерализма // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 126–135. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.10

Введение

Конституционные и политические реформы в ряде государств, глобальное развитие социально-экономических отношений, обострение территориальных споров, активное внедрение цифровизации в жизнедеятельность человека и общества, трансформация полномочий органов публичной власти в кризисных ситуациях, в том числе связанных с реализацией мер защиты от инфекций в условиях пандемии и ряд других обстоятельств [8; 14; 15; 16], существенно актуализировали внимание к институту федерализма, в результате появились новые области научных интересов в исследованиях. Эти изменения делают целесообразным попытку их обобщить.

Наставничество и партнерство сторонников федерализма (федералистов). Правоведов волнуют сегодня не только проблемы, касающиеся изменений в институциональной структуре организации публичной власти. Они все чаще задаются вопросами: какая модель федеративных отношений является для конкретного государства оптимальной? Существует ли универсальная модель федеративных отношений? Этнофедерализм – аномалия или норма? Стабильной или динамичной является та или иная модель федеративного устройства? Ответы на них даются не только в научной литературе, но и обсуждаются на научных мероприятиях – конференциях, круглых столах, симпозиумах, т.е. открытых площадках для дискуссий. Анализ программ научных мероприятий, проводимых в ведущих вузах страны и научных учреждениях, позволяет отметить, что наиболее часто встречаются следующие вопросы для обсуждения учеными: 1) исторические и теоретические основы федерализма; 2) конституционно-правовые основы федерализма; 3) организация и практика реализации федеративных

отношений; 4) сравнительный федерализм; 5) новые тенденции и перспективы развития федерализма и др.

Произошедшие за последние десятилетия изменения в организации публичной власти во многих государствах мира, которые зачастую связаны с конституционными реформами и политическими событиями обуславливают потребность в новом научном прогнозировании развития федеративных отношений. В связи с этим важным является анализ точек зрения известных российских ученых-государствоведов о федерализме в России [1; 2; 5; 9; 13].

Флагманом такой дискуссионной площадки является ведущий университет России – Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. На юридическом факультете Университета по инициативе его молодых ученых в сотрудничестве с ведущими вузами страны – МГИМО МИД России, МГЮУ им. О.Е. Кутафина, СПбГУ и других, под руководством выдающегося российского ученого-конституционалиста, доктора юридических наук, профессора Сурена Адиебековича Авакьяна – наставника многих поколений студентов-юристов и аспирантов, с 2018 г. проводятся межвузовские конференции по федерализму и публикуются материалы этих научных мероприятий. Так, ежегодная научно-практической конференция «Федерализм в современном публичном праве», проводимая в 2021, 2022, 2023 и 2024 гг., получила статус международной. Этот статус подчеркивает не только ее значимость, но и расширяет географию научных интересов ученых-правоведов по теме федеративного устройства государств. Традиционным для данных конференций является участие зарубежных ученых, в том числе индийских и сербских правоведов, специалистов по федеративным отношениям из Латинской Америки, а также из европейских и азиатских стран.

Начиная с 2021 г., в конференции, задуманной как площадка для дискуссии молодых ученых, во-первых, участие приняли такие известные ученые-конституционалисты и одновременно наставники молодых исследователей и студентов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Н.А. Богданова, Е.В. Гриценко, И.Г. Дудко, А.В. Должиков, М.А. Краснов, С.В. Нарутто, О.Г. Румянцев, Н.Е. Таева, А.А. Троицкая и др.; во-вторых, появились новые партнеры-соорганизаторы и новые места проведения конференций.

Последовательное и на протяжении нескольких лет изучение вопросов федеративных отношений, активное привлечение молодых ученых, междисциплинарный подход позволили получить, в частности, определенные результаты. Среди них:

1) защита кандидатской диссертации одного из инициаторов создания этого цикла научных конференций В.В. Королькова на тему «Федеративные отношения в предмете конституционного права», в которой исследуется общая конституционно-правовая теория федерализма, основанная на анализе федеративных отношений в области организации публичной власти, распределения компетенции, федеративного представительства, финансовой системы, федеративной ответственности во всех существующих в современный период федеративных государствах [4];

2) опубликование серии научных сборников материалов конференций, отражающих позиции современных федералистов [6; 7; 10; 11; 12].

3) создан Дискуссионный клуб федералистов, целью которого является создание возможностей для самореализации в науке молодых ученых при поддержке профессиональных наставников;

4) сформирован ряд требующих современного научного осмысления вопросов. В их числе: федерализм и территориальные кризисы; теория и практика советского федерализма; сравнительный федерализм; федерализм в законодательстве и правоприменительной практике; перспективы федерализма в современном мире и др.

Таким образом, развитие исследований в области федерализма продолжается и является приоритетным в современный период. Появляются новые темы для исследования: бюджетный федерализм, экологический федерализм и другие, происходит интеграция знания в области федеративного устройства государств через междисциплинарный и сравнительно-правовой подходы, научная взаимосвязь поколений.

Научные позиции ученых-федералистов. В современный период многие ученые исследуют вопросы, затрагивающие исторические, теоретические, методологические и практические аспекты в области федеративных отношений, которые активно обсуждаются на научных мероприятиях, посвященных вопросам федерализма.

В сборнике научных трудов, опубликованном по итогам проведения в 2022 г. V Международной научно-практической конференции «Федерализм в современном публичном праве», были представлены статьи российских и зарубежных исследователей о трансформации института федерализма, обобщен опыт развития федеративных отношений, накопленный в различных государствах [12].

Выделим позиции некоторых из участников конференций и авторов статей. Так, Жан Эрк (Jan Erk), профессор Марокканского университета, представил обзор законодательства и практики применения принципа федерализма в странах Африки. Ученый подчеркнул, что недостаточное внимание со стороны ученых к африканской модели федерализма привело к ее медленному развитию, многим неудачным попыткам реализации федеративной организации публичной власти. И поскольку многие вопросы федеративных отношений оказались недостаточно изученными, проводимые в ряде стран Африки реформы не дали ожидаемых позитивных результатов. Соответственно, необходимость изучения исторических и культурных аспектов, в попытке понять, как же может эффективно работать федерализм в Африке является значимым направлением научных исследований [12, с. 238–244].

Известный российский правовед Д.Г. Шустров, рассматривая некоторые аспекты федерализма и опыт изменения конституций в России, США и Канаде, отметил, что участие субъектов федераций в изменении федеральной конституции является серьезной гарантией федерализма, а «сецессия – институт, разрушающий целостность государства, и противоречащий интеграционной природе федерализма» [12, с. 252–264].

Ученые из Индии – Харихар Бхаттачарья (Harihar Bhattacharya) и Парна Гангулы (Parna Ganguly) – представили опыт федеративного развития в их стране и отметили наличие многих требующих научного осмысления вопросов, в том числе – о соотношении автономности и федерализма в федеративной системе Индии, внутренней системе связей и механизмах взаимодействия федерации и ее субъектов в сфере экономической деятельности, учете экономических интересов субъектов федерации, непроработанности представительства индийских племен и др. [12, с. 418–424, 425–433].

В исследованиях сравнительного федерализма число и разнообразие моделей федеративного устройства становится все больше в связи с дальнейшим развитием идей федерализма. В связи с этим вполне возможно, что в будущем на конференциях появятся секции, связанные с мониторингом и прогнозированием различных форм организации государственного устройства, ибо научные исследования в этом направлении уже имеются.

Так, например, Дж. Ньюджент (John Nugent), изучая явления и процессы в области американских федеративных отношений, прогнозирует, как будет работать американский федерализм в будущем и как власти штатов смогут избежать со временем консолидации в единое национальное правительство. По мнению американского федералиста, важным инструментом изучения федерализма является мониторинг, с одной стороны, устоявшихся моделей федеративных государств, которые делегировали государственные полномочия субгосударственным единицам в ходе процессов децентрализации или передачи полномочий; с другой стороны, мониторинг многонациональных систем, которые используют элементы федерации в процессе государственного строительства – часто также при восстановлении государства после вооруженных конфликтов – для урегулирования групповых конфликтов на своей территории [17, с. 19–22].

Бельгийский профессор Патриция Попелье (Patricia Popelier), выступая в 2021 г. на международной конференции «Федерализм в современном публичном праве», презентовала авторскую монографию «Динамический федерализм: теория автономии и сплоченности»¹, в которой по-новому взглянула на теорию федерализма и сделала прогнозы развития федеративных систем. Она предложила, в частности, называть федеративную систему с очень низкой сплоченностью составных частей и очень высокой их автономией – «политической ассоциацией», а «федерацию» понимать как систему с очень высоким уровнем сплоченности и средневысоким уровнем автономии [11, с. 114].

Австралийский профессор Николас Эрони (Nicholas Aroney) на этой же конференции посвятил свое выступление перспективам

¹ См.: Popelier P. Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy. –2021. –304 p.

развития учредительной власти в федеративных системах и ее влиянию на формирование федеративных отношений, структуре учредительной власти федерации. Мотив единства федерации и множественности ее субъектов признается им значимым для каждой федеративной системы [11, с. 219]. Его ученики – Терефе Гебрейсус (Terefe Gebreyesus) и Ренато Коста (Renato Costa) – в своих выступлениях, исходя из научных взглядов Н. Эрони на федерализм, назвали основные, с их точки зрения, проблемы федеративного строительства в сложносоставных обществах и представили обзор практики реализации конституционных гарантий принципов федерализма [11, с. 239–244, 285–292].

Анализ научных конференций показал, что особый интерес у молодых ученых вызвала междисциплинарная тема – фискальный федерализм. Многие государства в современный период пересматривают роль государственных финансовых структур и их взаимоотношения с частным бизнесом и гражданским обществом в целях повышения их потенциала более эффективно реализовывать национальные экономические интересы государства. Такие изменения, по мнению А.-М.М. Макаровой, обусловили возрождение научного интереса к понятию, принципам и практике реализации фискального федерализма. Сравнительный анализ позволил автору выделить виды взаимосвязанных с фискальным федерализмом понятий – «налоговый федерализм»; «бюджетный федерализм»; «финансовый федерализм»; «финансово-бюджетный федерализм», которые зачастую признаются тождественными [12, с. 559–572]. А.Е. Пешкова, раскрывая ретроспективу развития фискального федерализма, акцентировала внимание на экономическом аспекте фискального федерализма [12, с. 573], А.Ф. Атряскина – на его конструктивной способности стать правовым инструментом для смягчения регионального неравенства [12, с. 583–591].

Важным представляется и то, что молодые ученые, анализируя на основе сравнительного анализа зарубежный опыт, стремятся охарактеризовать возможные риски развития бюджетного федерализма в России.

Так, Д.Э. Джалилова, проанализировав практику развития и применения института горизонтальных межбюджетных трансфертов в германском и российском праве, обратила внимание на упразднение так называемых горизонтальных трансфертов в ФРГ,

в это же время России он определяется как новый институт бюджетного права и мера, направленная на упрощение взаимодействия субъектов бюджетной системы в рамках осуществления совместной хозяйственной. По ее мнению, неконтролируемое использования механизма выравнивания бюджета посредством горизонтальных трансфертов ведет к экономической неопределенности и социальной нестабильности, а потому для Российской Федерации оптимальным является использование данного механизма скорее в целях эффективной реализации межрегиональных и межмуниципальных проектов [12, с. 648–658].

В целом именно молодые ученые, их взгляды и знания, особенно важны для развития современной науки. В этом смысле благодаря их самореализации, любознательности, терпению осуществляются научные проекты, заглядывающие в будущее федерализма.

Заключение

Современная российская наука, с точки зрения возраста тех, кто активно занимается научными исследованиями вопросов федерализма, сильно «помолодела». Большая часть исследователей – это студенты, магистранты, аспиранты. Вместе с тем при наставнической поддержке известных ученых-конституционалистов они успешно реализуют научные проекты, последовательно развивают научные школы и демонстрируют готовность решать многие социальные и общественные проблемы.

В 2023 г. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ была организована и проведена очередная научная конференция, включавшая две панельные дискуссии и семь тематических секций, существенно расширивших области научных дискуссий, в частности, появились секции – «Фискальный федерализм и региональная интеграция» и «Федерализм и права человека». То есть тема федерализма не исчерпана, появляются новые направления научных исследований, и эстафету в дискуссиях приняли молодые исследователи.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Национальная и территориальная составляющая в федеративной организации государства // Государство и право. – 2022. – № 6. – С. 13–22.

2. Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. – 2022. – № 3. – С. 48–59.
3. Кожевников О.А., Кузнецова С.С. Принцип федерализма в миграционной политике России и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование // Российский юридический журнал. – 2023. – № 4. – С. 42–59.
4. Корольков В.В. Федеративные отношения в предмете конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2: Публично-правовые (государственно-правовые) науки / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2024. – 301 с.
5. Нарутто С.В. Взгляды Д.Л. Златопольского на отечественный федерализм и их современная интерпретация // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 6. – С. 2–6.
6. Сборник тезисов выступлений Межвузовской научно-практической конференции студентов «Федерализм в современном публичном праве» / под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна, В.В. Королькова. – Москва: Белый ветер, 2019. – 222 с.
7. Сборник материалов Межвузовской научно-практической конференции студентов «Федерализм в современном публичном праве» / под ред. С.А. Авакьяна, В.В. Королькова. – Москва: Белый ветер, 2020. – 390 с.
8. Умнова-Конюхова И.А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 3. – С. 101–112.
9. Умнова-Конюхова И.А. Тенденции и перспективы конституционного развития Российской Федерации. К 30-летию Конституции РФ / РАН, ИНИОН, Отдел правопведения. – Москва, 2024. – 174 с.
10. Федерализм в современном публичном праве: сб. тр. III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся / под ред. С.А. Авакьяна, В.В. Королькова. – Москва: РГ-Пресс, 2021. – 688 с.
11. Федерализм в современном публичном праве: сб. тр. IV Междунар. науч.-практ. конференции молодых ученых / отв. ред. С.А. Авакьян, В.В. Корольков, Э.О. Григорян. – Москва: Проспект, 2022. – 544 с.
12. Федерализм в современном публичном праве: сб. тр. V Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян, Э.О. Григорян, М.М. Ильчикова, В.В. Корольков. – Москва: Блок-Принт, 2023. – 800 с.
13. Шахов А.А. Федерализм и местное самоуправление: единство смыслов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2024. – № 3. – С. 30–33.
14. Behnke N., Person C. Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder // Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. – 2022. – Heft 1, Vol. 15. – S. 62–83. – URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/40065-42255-1-PB.pdf (дата обращения 15.03.2024).
15. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy / ed. by H. Bakvis and G. Skogstad. – 2020. – 515 p.

Новые направления научных исследований и вклад научных конференций в развитие идей федерализма

16. Eaton K., Schakel A.H. Interconnected Multilevel Governance: Regional Governments in Europe and Beyond // *Regional & Federal Studies*. – 2022. – Vol. 32, N 3. – P. 255–275.
17. Nugent J.D. Monitoring American Federalism: The History of State Legislative Resistance / ed. by Christian G. Fritz // *The Journal of Federalism*. – 2023. – Vol. 53, N 3. – P. 19–22.

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. Рацитская, 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 сецессии 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).

УДК 342

DOI: 10.31249/iajptavo/ 2024.03.12

АЛФЕРОВА Е.В.¹ Рецензия на книгу: ВАТТЕР А. ШВЕЙЦАРСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

ALFEROVA E.V. Book review: Vatter A. Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Mode. – London: Routledge, 2018. – 286 p.

Ключевые слова: федеративное государство; швейцарский федерализм; Конституция Швейцарии; основные принципы федерализма; правовой статус кантонов.

Keywords: federal state; Swiss federalism; Swiss Constitution; basic principles of federalism; legal status of cantons.

Для цитирования: Алферова Е.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 146–157. – Рец. на кн.: Ваттер А. Швейцарский федерализм: Трансформация федеральной модели. – 2018. – 286 с. = Vatter A. Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Mode. – London: Routledge, 2018. – 286 p. DOI: 10.31249/iajptavo/ 2024.03.12

Интерес к швейцарскому федерализму в последнее время усилился в связи с заметным расширением использования федеративных форм государственного устройства в различных странах мира. Федерациями стали Бельгия (1993), Эфиопия (1995), Босния и Герцеговина (1995), Нигерия (1999), Ирак (2006) и Непал (2007).

Настоящее издание А. Ваттера содержит исчерпывающее описание структуры, функционирования и реформ швейцарского

¹ Алферова Елена Васильевна, ведущий научный сотрудник, зав. отделом правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

федерализма, истории развития отношений между Федерацией и кантонами, распределения задач и полномочий между ними, функционального взаимодействия их государственных органов, законодательства и практики строительства федеративного государства. Ключевая мысль А. Ваттера – «федеративное государственное устройство и его институты в Швейцарии функционируют не вопреки, а благодаря своей культурной традиции». Этот подход позволяет ему проследить, например, динамику децентрализации и централизации в стране (р. 2–3).

В этой книге подробно рассмотрены не только особенности швейцарского федерализма, но и обсуждаются существенные реформы, в частности реформа национального финансового выравнивания и распределения задач между Федерацией¹ и кантонами (Новый федеральный закон о финансах и управлении 2004 г. (далее – NFA). По мнению А. Ваттера, другие страны могли бы извлечь уроки из решения трех вопросов в этой стране: как швейцарский федерализм за последние более 170 лет смог сохранить баланс между единством и разнообразием (1); как защищены религиозные и языковые меньшинства (2); как швейцарская политика справлялась с этими проблемами (3) (Introduction 1: р. 20–21). Автор дает развернутые ответы на эти вопросы и пытается объяснить факторы успеха: во всех случаях федеральные институты были неразрывно связаны с такими основными политическими институтами, как прямая демократия, консоционализм и право вето кантонов.

Основная тема книги – базовые принципы швейцарского федерализма: широкая автономия кантонов и равенство между ними, их права на участие в процессах принятия решений в Швейцарской конфедерации, а также их обязанность сотрудничать. Кроме того, эта книга знакомит с истоками швейцарского федера-

¹ В тексте книги А. Ваттер использует термин «the Federation» («Федерация»). Его и будем придерживаться в данном обзоре книги. Однако, заметим, что в английском переводе Конституции Швейцарии (Швейцарской конфедерации) 1999 г. звучит термин «the Confederation» («Конфедерация»), в немецком – «der Bund» (Союз), французском – «La Confédération» («Конфедерация»). В вводной статье к сборнику «Конституции стран Европы» (Москва: Норма, 2001) его отв. редактор, проф. Б.А. Страшун, объяснял особенность перевода этих взаимосвязанных слов на русский, как «Союз», «Союзная конституция», «Союзное собрание», «Союзный совет», «Союзный суд», «союзные законы».

лизма, структурой, функционированием, трансформацией и значением швейцарского федерализма, конституциями Швейцарской конфедерации, в том числе с новой Конституцией 1999 г.

Краткая история возникновения швейцарского федерализма. Важно то, что автор не ограничивается характеристикой современного швейцарского федерализма, а погружается и описывает историю швейцарского государства и его развитие как конфедерации, а на данном этапе – успешной федерации. В течение порядка 500 лет Швейцарская конфедерация (Клятвоный Союз) представляла собой объединение различных городов и местностей. Его целью являлось прежде всего обеспечение внутреннего мира, а также отражение внешней опасности. Преобразование этого Союза в единое национальное государство на демократических началах датируется 1848 г., когда была образована Швейцарская конфедерация и принята первая ее Конституция, заложившая основы современного федеративного устройства страны в том виде, в каком оно известно сегодня¹. Поскольку все 25 кантонов (в настоящее время – 26) Конфедерации отличались по религии, языку и культуре, с федерализмом связывалась надежда защитить меньшинства и урегулировать конфликты в многокультурном государстве. Сложившаяся система субнациональных единиц – кантоны и муниципалитеты (коммуны) – имеют важный голос при принятии союзных решений и могут пользоваться своей автономией благодаря собственным и независимым финансовым ресурсам. Более того, конституционные гарантии федерализма поддерживают равновесие между единством и многообразием. Отношения между Федерацией и кантонами характеризуются политической культурой консociации, позволяющей разрешать возникающие конфликты.

Вместе с тем под воздействием происходящих в стране и мире перемен швейцарский федерализм находится в процессе трансформации: законодательные полномочия во все большей степени смещаются на союзный уровень. В XX в. путем внесения

¹ Подробнее также см.: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: дис. ... канд. юрид. наук. – URL: <https://www.dissercat.com/content/shveitsarskii-federalizm>; Хофер Э. Федерализм и нейтралитет Швейцарии – вчера и сегодня. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-neytralitet-shveytsarii-vchera-i-segodnya> и др. (дата обращения: 12.04.2024).

поправок в Конституцию Швейцарии Федерации был передан целый ряд компетенций, ранее осуществлявшихся кантонами (социальное обеспечение, законодательство о труде, охрана окружающей среды, дорожное строительство, судоходство и др.), так и вновь возникших (атомная энергетика, гражданская оборона, конъюнктурная политика и др.). Все это было закреплено в новой Конституции Швейцарии, принятой на референдуме в 1999 г. и вступившей в силу 1 января 2000 г.

Как отмечают российские исследователи, новая Конституция страны стала уникальным событием в мировой конституционно-правовой практике, соединив в себе традиции швейцарского федерализма и мирового опыта¹.

Швейцарский федерализм как объект исследования. Интересно то, что в многочисленных научных источниках исследователи пытаются представить Швейцарию в качестве «модели» самых разных явлений: «политической интеграции», «европейской интеграции», «федеративного устройства Европы», реализации «принципа демократии» или «разрешения национальных конфликтов»; «реального федерализма в мире»; «уникальным случаем сильных кантонов при сильном федерализме»². Как замечает сам автор, в последние два десятилетия было опубликовано значительное количество англоязычных книг о швейцарской демократии, некоторые из которых написаны политологами или учеными в смежных областях. Эти книги не концентрируются конкретно на федерализме, он представлен в них лишь как один из аспектов швейцарской политической системы.

Структуру монографии отличает разнообразие тематики, позволяющее погрузиться не только в историю и современную практику швейцарского федерализма, но и понять, почему она оценивается специалистами так высоко. Глава 1 – введение, ос-

¹ См.: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм. Указ соч.

² Список источников см.: Reference // Introduction 1. – URL: https://cloud.mail.ru/attaches/17137267950871295263%3B0%3B1?folder-id=0&x-email=ealf%40list.ru&cvg=f&dialog=EBOOK_READER&from=viewer (дата обращения: 12.04.2024).

Примечание: ввиду отсутствия нумерации страниц в данной электронной версии книги, в рецензии указываются части книги, которые содержат те или иные цитируемые позиции А. Ваттера)

новные положения которого изложены выше. Глава 2 начинается с краткого представления швейцарской федеративной системы и описания ее истоков, которые привели к современным основным принципам швейцарского федерализма. В частности, показано историческое развитие Швейцарской конфедерации и основные принципы ее построения, к которым относятся прежде всего широкая автономия кантонов и равенство между ними, их права на участие в процессе принятия решений в Федерации, право вето кантонов, а также их обязанность сотрудничать на союзном уровне.

В этой главе рассматриваются также принципы участия кантонов во внешней политике Конфедерации, порядок информирования ею кантональных властей о зарубежных проектах, затрагивающих их интересы. Реализация названных принципов зависит от определенных институциональных механизмов, описанных в данной монографии А. Ваттера.

В главе 3 дается обзор действующих институтов федерализма Швейцарии. Исходя из принципа «единства» субъектов Швейцарской конфедерации, основанного на «двойном процессе объединения», в книге проводится различие между вертикальными институтами (т.е. учреждениями, которые предоставляют кантонам доступ и/или право вето на федеральном уровне) и горизонтальными институтами (т.е. учреждениями, которые позволяют, поощряют и гарантируют межкантональное сотрудничество). Другими словами, в то время как права кантонов участвовать в принятии союзных решений и / или накладывать на них вето гарантируются вертикальными институтами федерализма, горизонтальные институты способствуют межправительственному сотрудничеству между кантонами. В главе рассматриваются недавние преобразования вертикальных и горизонтальных институтов швейцарского федерализма.

В главе 4 описываются и анализируются различные субнациональные субъекты Швейцарского государства: на региональном – кантоны, на местном – муниципалитеты (коммуны), раскрывается статус кантонов, обсуждаются различия между национальными и кантональными политическими структурами. Вместе с тем основное внимание уделяется прежде всего различным ветвям власти в рамках кантональных политических систем (правительству, администрации, парламенту, партийной системе, прямой демократии). Поскольку муниципалитеты играют важную роль в швейцарской

политике, А Ваттер показывает особенности системы органов местного самоуправления, их правовой статус и роль в швейцарском федерализме.

В главе 5 большое внимания уделяется реальной политике и процессам швейцарского федерализма. По сути, в ней показано, как с течением времени развивалось финансовое выравнивание и распределялись задачи между Федерацией, кантонами и муниципалитетами. В частности, рассмотрена реформа национального федерализма, ее последствия и влияние на баланс сил между различными уровнями швейцарской системы.

В гл. 6 А. Ваттер анализирует различные точки зрения на швейцарский федерализм, сопровождая их краткими выводами в целях извлечения уроков из опыта страны в области федерализма. Здесь автор пытается ответить на три вопроса: 1) как федеративной системе Швейцарии с ее сложными политическими институтами и разнообразным составом субъектов Федерации удавалось сохранять баланс между единством и разнообразием на протяжении более 170 лет? 2) как Швейцария обеспечивает защиту и интеграцию различных культурных и региональных меньшинств, таких как католическая и франкоязычная часть региона Юра, который в настоящее время является двадцать шестым кантоном Швейцарии? 3) чем объясняется успех фундаментальных федеральных реформ, таких как введение новой системы бюджетного выравнивания (т.е. NFA)? (Introduction, гл. 1).

Особенности федеративного устройства Швейцарии. Как утверждает А. Ваттер, практически нет другой страны с федеративным устройством территории и власти, где субъекты Федерации наделены такими развитыми компетенциями и правами на самоуправление, как в 26 кантонах Швейцарии. Кантоны обладают рядом характеристик, которые в определенной степени позволяют отнести их к государствам: собственные территории, конституции, правовые системы, автономный суверенитет, особые структуры исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, а также обширные законодательные и финансовые полномочия. Кантональный суверенитет выражается не только в отличительной символике субъектной государственности, но и в идентификации швейцарских граждан как граждан кантона. От 45 до 55% граждан Швейцарии считают «федерализм» предпочтительной формой

правления. Доля людей, которые чувствовали привязанность к своему родному кантону, даже превысила число тех, кто называл национальное государство основным источником своей идентичности (гл. 2.2).

В сравнении с другими федеративными государствами Швейцария отличается чрезвычайно децентрализованной структурой доходов и расходов, и некоторые показатели свидетельствуют о том, что значение кантонов в последнее время возросло. Аналогичным образом, разделение полномочий в рамках реорганизации системы распределения доходов и бремени расходов, значительные возможности кантонов в таких основных областях, как культура, образование, здравоохранение, полиция, правосудие, и их заметная роль в реализации союзных законов указывают на дальнейший рост значимости кантонов. Об этом свидетельствует укрепляющееся сотрудничество между кантонами, символически представленное не только «Домом кантонов» в Берне, но и флагами кантонов, окружающими фразу *«unus pro omnibus, omnes pro uno»* («один за всех, все за одного»), выгравированную на куполе Федерального дворца (здание парламента и правительства).

Новая Конституция и государственное устройство Швейцарии. Новая Конституция Швейцарской конфедерации 1999 г. определяет взаимоотношения между различными политическими институтами страны. Согласно Конституции, Швейцария придерживается таких основополагающих принципов, как верховенство закона, демократия, федерализм и социальная справедливость. Федеральное собрание (парламент) состоит из двух палат – Национального совета и Совета кантонов, обладающих равными правами, хотя и различаются по своему составу, поскольку применяются различные избирательные системы. Каждое решение принимается в соответствии как с демократическим, так и с федеральным принципом (равенство кантонов).

Федералистский компромисс, воплощенный в Конституции, с его нецентрализацией политической власти и предоставлением широкой автономии кантонам и муниципалитетам, как утверждает А. Ваттер, ослабил напряженность в отношениях между протестантами и католиками, а также между федералистами и центристами в течение первых десятилетий существования нового феде-

ративного государства. Это также способствовало различному социальному и культурному развитию в разных кантонах.

Рассматривая особенности швейцарского федерализма, автор не обходит стороной вопрос влияния законодательства Европейского союза на федеративное устройство страны. И здесь автор подчеркивает, что ему, как исследователю, мало что известно о последствиях европеизации для основных политических институтов Швейцарии, несмотря на то что со дня заключения Соглашения Евросоюза о свободной торговле 1972 г. (ФТА) – формальной интеграции Швейцарии в европейскую архитектуру, прошло много времени. В Швейцарии не существует организованной процедуры установления юридической силы правил ЕС, т.е., сам исследователь должен выяснить, были ли швейцарские законы приняты или изменены в соответствии с законодательством ЕС. Однако, замечает он, существуют осторожные, хотя и разрозненные свидетельства того, что интернационализация серьезно повлияла на процесс швейцарского федерализма – в основном, на функциональное разделение задач между Федерацией и кантонами. В связи с этим А. Ваттер приводит конкретные примеры влияния наднациональных решений на ключевые области политики кантонов – на культуру и высшее образование.

Основные принципы швейцарского федерализма. Широкая автономия и равенство между кантонами, их права на участие в процессах принятия решений в Федерации, а также их обязанность сотрудничать лежат в основе швейцарского федеративного государства. Руководящий принцип кантональной автономии закреплен в ст. 3 Конституции: «Кантоны суверенны в той мере, в какой их суверенитет не ограничен Конституцией Швейцарии, и как таковые, они осуществляют все права, предоставленные союзной властью». В соответствии с этим принципом, согласно ст. 5а Конституции, все полномочия, которые не были явно переданы Федерации, автоматически передаются кантонам (остаточные полномочия кантонов). Создание новых союзных органов власти требует внесения поправок в Конституцию, которые должны быть одобрены двойным большинством голосов, следовательно, «большинством тех, кто голосует» и «большинством кантонов» (ст. 142 Конституции).

Кантональная автономия (самостоятельность) закреплена п. 1 ст. 47 Конституции Швейцарии: «Конфедерация обязана уважать автономию кантонов». В этих целях «возложит на кантоны выполнение достаточных задач самостоятельно», и будет способствовать «обеспечению их финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения их задач» (п. 4 ст. 47).

Основные принципы кантональной автономии декларируют:

1. Существование и суверенитет кантонов гарантированы (ст. 1 Конституции). Законодательство федерального уровня не может отменить кантональный уровень. Изменения в территориальном составе кантонов должны быть одобрены большинством населения и кантонов; сами кантоны не имеют права на отделение.

2. Кантоны свободны в выборе своей внутренней организации (организационная автономия): Кантоны в первую очередь принимают решения в соответствии со своей конституцией, самостоятельно выбирают форму правления, не противоречащую союзному законодательству (ст. 51 Конституции), приобретают кантональное гражданство и организуют свои муниципалитеты. При этом на них не возлагается законодательная обязанность делить свою территорию на муниципалитеты.

3. Кантоны самостоятельно выбирают свои правительства. Союз не обладает полномочиями, например, отправлять в отставку кантональное правительство, назначать членов Совета кантонов или даже определять, каким образом они будут назначены.

4. Кантоны несут «далеко идущую ответственность» («*far-reaching responsibilities*»), понимаемую как остаточные полномочия кантонов (*residual powers of the cantons*). После реформы системы национального бюджетного выравнивания (NFA) «принцип субсидиарности» был закреплён в Конституции Швейцарии. Согласно её ст. 5а при распределении и исполнении государственных задач должен соблюдаться принцип субсидиарности. В соответствии с п. 1 ст. 43а Конфедерация берет на себя только те задачи, которые кантоны не в состоянии выполнить или которые требуют единообразного регулирования со стороны Конфедерации». Такова общая система «расширения прав и возможностей» (*Einzelermächtigung*). Как видим, в Конституции Швейцарии перечисляются реальные задачи Федерации и не называются задачи кантонов.

5. Кантоны располагают собственными финансовыми ресурсами. Они определяют свои источники доходов и способы их получения, т.е. имеют право взимать свои собственные прямые налоги (государственные налоги) с доходов физических лиц, имущества, а также с прибыли юридических лиц, капитала и излишков капитала. Согласно п. 4 ст. 128 Конституции Швейцарии на долю кантонов выделяется не менее 17% валовой налоговой выручки. Эта доля может быть уменьшена до 15% в той мере, в какой этого требуют последствия финансового выравнивания. В этой связи судебная практика, которая приводится в монографии, говорит о «сосуществовании 26 налоговых правовых рамок», предусматривающих меры по избежанию двойного налогообложения (п. 1 ст. 127).

6. Кантоны не являются субъектами политического контроля. Федеральное собрание гарантирует конституции кантонов (п. 2 ст. 172). Федеральный совет заботится о соблюдении союзного права, а также кантональных конституций и договоров (п. 4 ст. 186), а Федеральный верховный суд призван обеспечивать соблюдение конституций кантонов (ст. 189). В конституционном праве это определяется, как «партнерство» между Федерацией и кантонами, при котором они исходя из текста ст. 186 Конституции призваны проявлять взаимное внимание и поддержку друг другу. Следовательно, «федеральное вмешательство» (*Bundesinvention*) – как юридический термин – ограничивается мерами, которые Федерация предпринимает для поддержки кантональных органов власти. В широком смысле автономия кантонов предполагает вертикальное сотрудничество: «Конфедерация своевременно и полностью информирует кантоны о своих намерениях, выявляет их позиции, затрагивающие интересы кантона» (п. 2 ст. 45 Конституции). Что касается прав кантонов на участие в принятии федеральных решений, то все 26 кантонов являются равноправными партнерами: принцип абсолютного равенства кантонов, т.е. правило, согласно которому ни один кантон не должен иметь исключительного статуса, является ключевым элементом швейцарского федерального государства.

8. «Конфедерация оставляет кантонам как можно более широкие возможности для маневра с учетом их особенностей» (п. 3 ст. 46), «...оставляет им достаточные источники финансирования и

способствует тому, чтобы у них были финансовые средства, необходимые для выполнения их задач» (п. 2 ст. 47).

Подводя итог, можно сказать, Швейцарское федеративное государство характеризуется, во-первых, своим многоэтническим федерализмом; во-вторых, сильной автономией и ограниченным по масштабам союзным центром и, в-третьих, принципом народного суверенитета, который, по мнению автора, является уникальным в европейском регионе.

Федерация несет полную ответственность не только за военную и правовую системы, но и за законодательство в области социального обеспечения, дорожного движения и связи. С введением законодательного референдума и выдвижением народной инициативы по внесению поправок в Конституцию инструменты прямой демократии также были значительно укреплены. Расширены основные конституционные права (например, свободы вероисповедания и совести) и полномочия Союзного суда.

Монография А. Ваттера подводит исследователей к мысли о том, что швейцарская федеральная система – это «история успеха», «почти идеальное воплощение федералистских идей». Сильная автономия кантонов, солидарное правление и равенство в рамках Конституции Швейцарии, их расширенные права на участие в формировании федеральной политики и обязанность сотрудничать друг с другом – основные черты швейцарского государства. Успех швейцарского федерализма предопределен рядом особенностей. *Первая* заключается в швейцарской политической культуре, основанной на равновесии кантонов, консоциализме и глубоко укоренившемся убеждении, что политические вопросы должны сначала решаться на местном уровне, прежде чем вмешиваются вышестоящие инстанции. Цели децентрализации, субсидиарности и разнообразия жизненных стандартов прочно закреплены в политической культуре. *Вторая* – конституционные принципы гарантируют, что в Швейцарии каждый шаг в направлении централизации должен быть обоснован. Эти принципы декларируют не только «общее положение о субсидиарности» (ст. 5а Конституции Швейцарии), но и право кантонов осуществлять налогообложение и сбор налогов. Любая передача полномочий на центральный уровень требует явно выраженного согласия кантонов, поскольку кантоны должны одобрить любую конституционную поправку (т.е.

действует правило двойного большинства голосов). *Третья* – прямая демократия выражается в праве вето кантонов для предотвращения централизации (ст. 53 Конституции Швейцарии). *Четвертая* – национальное большинство в Швейцарии в некоторых случаях оказывается в меньшинстве на кантональном или даже муниципальном уровне. Для Швейцарии характерно языковое разнообразие, которое с течением времени возросло. *Пятая* – в Швейцарии нет доминирующего национального центра (столицы), а есть несколько крупных региональных центров, которые дополняют друг друга. В 1848 г. город Берн был выбран в качестве резиденции Союзного собрания, федерального правительства, поскольку его стратегическое расположение должно было служить связующим звеном между немецкоязычной и франкоязычной Швейцарией. Однако если говорить о самом важном месте для ведения бизнеса на сегодняшний день, то город Цюрих представляет собой экономический центр Швейцарии с сильными банковскими, страховыми и медиа-секторами.

У швейцарского федерализма есть свои проблемы и потребность в реформировании отдельных его сегментов. Поэтому в ответе на вопрос: можно ли извлечь уроки из швейцарского федерализма, следует быть осторожным и осознавать, что федерализм, как и большинство политических институтов, нельзя экспортировать в качестве «моделей». Однако некоторые страны могли бы извлечь полезные уроки из швейцарского федерализма.

УДК 342

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.13

АЛФЕРОВ О.Л.¹ Рецензия на книгу: БХАТТАЧАРЬЯ Х. АСИММЕТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ИНДИИ: ЭТНИЧЕСКАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ, РАЗВИТИЕ И УПРАВЛЕНИЕ
ALFEROV O.L. Book review: Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity, Development and Governance. – 2023. – 219 p.

Ключевые слова: Индия; федерализм; асимметричный федерализм; «политика признания»; штаты; субштаты; этническая идентичность.

Keywords: India; federalism; asymmetric federalism; «recognition policy»; states; sub-states; ethnic identity.

Для цитирования: Алферов О.Л. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер.: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 158–167. – Рец. на книгу: Бхаттачарья Х. Асимметричный федерализм в Индии: этническая принадлежность, развитие и управление. = Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity, Development and Governance. – 2023. – 219 p.
DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.13

Книга Харихара Бхаттачарья, профессора политологии Бурдванского университета, Индия, соредактора журнала «Верховенство закона и организация государства в Азии: мультикультурный вызов»), вышла в свет в рамках серии «Федерализм и международные конфликты».

В предисловии к данной монографии отмечается растущий объем научной литературы из разных стран мира об использова-

¹ Алферов Олег Леонидович, ведущий редактор ИНИОН РАН.

нии федерализма и территориальной автономии для разрешения этнических, культурных, языковых конфликтов и конфликтов идентичности. В центре внимания находится также «политика признания», которая заняла свое место в современных дискуссиях в западной либеральной теории, особенно в области мультикультурализма, коммунитаризма и гражданства.

Исследование Х. Бхаттачарья посвящено индийскому федерализму, в основном – асимметрии федеративного устройства Индии. В нем всесторонне рассматривается эффективность федеративной государственности в разрешении этнических конфликтов, защите этнической идентичности и обеспечении развития и управления. Автор показывает, что индийский федерализм не совершен и все еще находится в стадии становления.

Асимметричный федерализм в Индии, как и федерализм в целом, столкнулся с проблемами с начала неолиберальных реформ в этой стране, в частности, с 2014 г., когда к власти в стране пришел Национальный демократический альянс (National Democratic Alliance, NDA). Федеральная асимметрия усилилась после отмены в 2019 г. ст. 370 Конституции Индии, которая понизила статус штата Джамму и Кашмир до статуса союзной территории с меньшей территорией, не обладающей никакой автономией.

Наиболее серьезным вызовом федерализму и асимметричному федерализму стала радикальная трансформация командной экономики в рыночную, начавшаяся с 1990-х годов. И все же большинство институтов федерализма и асимметричного федерализма в Индии были созданы во времена господства в экономике «социалистического» государственного сектора, и различная финансовая помощь асимметричным штатам была более понятна в рамках упомянутой политической экономии.

Процесс институциональных реформ шел полным ходом с начала 1990-х годов. Сформированная в 2004 г. крупнейшая партия – Индийский национальный конгресс и правительство Национального демократического альянса (NDA) в 2004–2014 гг. продвигали реформы более агрессивно, отличаясь, как пишет автор, политическим радикализмом: был создан Национальный институт преобразования Индии имени Айюга (National Institute for Transforming India); в 2018 г. отменена Концепция государства особой категории; штаты были реорганизованы таким образом,

чтобы они были конкурентоспособными и сотрудничали в продвижении по капиталистическому пути развития. Однако это произошло не в результате конституционных поправок или законодательных актов, а по решению федеральной исполнительной власти.

Х. Бхаттачарья предлагает новый, более широкий подход к пониманию асимметрии в индийском федерализме, показывает, что Комиссия, созданная в целях реорганизации штатов, использовала асимметричный метод, рекомендуя государственность различным этническим элитам. В книге подробно рассматриваются племенные органы самоуправления на уровне двух суб-штатов как примеры федеральной асимметрии, а также содержится призыв выхода за рамки традиционной концепции двухуровневого федерализма.

По мнению Собханлала Датта Гупта, бывшего профессора университета Сурендраната Банерджи, «Книга Харихара Бхаттачарьи рассматривает проблему асимметричного федерализма в индийском контексте с точки зрения, которая является чрезвычайно провокационной и стимулирующей исследователей. Он совершенно ясно показывает, что Индия, как по историческим, так и по политическим причинам, с годами решительно порвала с традиционным пониманием федерализма и с появлением новых идентичностей вопрос их признания вышел на первый план. Он очень умело показал, как индийское государственное устройство стремится противостоять вызову асимметричного федерализма на институциональном уровне, сосредоточившись на проблеме управления» (р. XI).

Следует подчеркнуть, что исследования Х. Бхаттачарьи актуальны тем, что федерализм в Индии с расширением элементов асимметрии сталкивается с трудностями с начала проведения в стране в 2018 г. неолиберальных реформ. Помимо выравнивания бюджетной обеспеченности, многие штаты, особенно с более бедной ресурсной базой и неблагоприятным геостратегическим расположением, в сочетании со значительным числом обездоленных слоев общества получают приоритетные гранты на развитие и расширение прав и возможностей и программы, полностью или частично финансируемые Центром. Сохраняется и другая структурная асимметрия в отношении состава Раджья Сабха (Совета штатов) и представительства штатов в нем. Это свидетельствует,

по мнению автора, о том, что не все виды асимметрии хороши для федерализма. Таким образом, работа Х. Бхаттачарья представляет собой своевременное критическое осмысление асимметричного федерализма Индии, его происхождения, форм, значения и результативности в содействии урегулированию этнических конфликтов, достижению баланса между единством и многообразием Индии, а также обеспечению более эффективного развития и управления.

В книге рассматриваются различные асимметричные институциональные механизмы в Индии, которые работают для достижения территориальной автономии и соразмерного распределения власти и обеспечения цементирующих связей на разных уровнях государственного устройства, а также финансового выравнивания. В исследовании особое внимание уделяется институциональной эффективности федеральной асимметрии в обеспечении государственного управления и ощущению самореализации.

Подчеркнем, что тема учета многообразия сегодня занимает центральное место в федерализме. В связи с этим автор большое внимание уделяет дебатам о так называемой «политике идентичности и различий» и поиску ответа на вопрос, почему территориальное решение проблем этнической идентичности часто не работает в Индии.

Асимметричный федерализм определяется автором, как система неравного статуса и полномочий некоторых федеральных единиц и субъединиц, направленная на удовлетворение особых социокультурных, исторических и экономических потребностей людей, проживающих в периферийных районах федерации (р. 3). Асимметричный федерализм имеет особое значение в том смысле, что специфические обстоятельства или сложное культурное разнообразие, которые привели к асимметричному институциональному устройству внутри федераций, остаются доказательством исторических процессов гомогенизации, происходивших во времена построения классических национальных государств на Западе и в других местах (р. 4–5). Асимметрия в условиях федерализма доказала свою применимость, считает автор.

В глобальном дискурсе о федерализме асимметрия получила широкое признание как неотъемлемый элемент государственности почти во всех существующих федерациях. Симметрия статуса и прав федеральных единиц считается основой федерализма, но в

различных контекстах пространство для асимметрии расширяется, чтобы учесть разнообразие. Не случайно в этом исследовании Х. Бхаттачарья рассматривает различные особые права, которыми пользуются некоторые штаты Индии в соответствии с Конституцией, а также другими способами легитимации.

Тематические материалы, собранные на Северо-Востоке Индии, на которых фокусируется автор, дают возможность понять федеративную асимметрию в двойном смысле: правительства на уровне штатов и субштаты с особой автономией и их влияние на идентичность и легитимность (р. 27).

Федерация сегодня означает не только двухуровневую систему, но и многоуровневую. В конце концов, федерализм – это управление сложными многонациональными странами, для которых наличие какой-либо федерации является обязательным условием, если они хотят выжить и сохранить единство (р. 9–10). По мнению автора, в крупных многонациональных федерациях на Глобальном Юге простой двухуровневой структуры недостаточно для учета многообразия культур. Федерация с большими культурными и этническими различиями, подобно Индии, не может сохранять единство без существенной асимметрии. Это невозможно сделать без разделения власти на многих уровнях государственного устройства. В Индии штаты были созданы на основе различных этнических признаков и/или сочетания языка, региона, этнической принадлежности племени (р. 10).

Х. Бхаттачарья полагает, что с точки зрения асимметричного федерализма требования признания и автономии исходят из общества, в котором некоторые этнические группы могут чувствовать дискриминацию из-за того, что определенная группа правит большинством (р. 11).

Этническая идентичность, особенно племенная, – еще одно понятие, занимающее центральное место в данном исследовании. В ходе проведенных исследований автор приходит к выводу, что в Индии *этническую идентичность* следует понимать, как многоуровневую. Имеет ли значение эта идентичность, как ее точно определить, особенно когда речь заходит о племенной идентичности? Эти вопросы возникают потому, что требование идентичности не всегда является обоснованным, а территориальная демаркация может быть затруднена. Этнические элиты очень часто мобилизу-

ют множество представителей племен на борьбу за этническую родину, но, оказавшись в коридорах власти, они могут лишить многих других преимуществ власти (р. 12–13).

Другая концепция, рассматриваемая в книге, – *территориальная автономия* и ее связь с этнической идентичностью. Создание федерации в Индии – процесс, который еще не завершен – с 1956 г. включал в себя именно территориальное признание этнической идентичности. Эта автономия повлекла за собой гарантированный Конституцией перечень полномочий. Чтобы учесть этническую принадлежность небольших племен, в Конституции Индии были введены специальные положения, касающиеся племен во многих частях Индии и горных племен на Северо-Востоке, соответственно. Но в последнее время периодически вносятся поправки с учетом новых ситуаций, хотя, как отмечает автор, и не всегда успешно. С вышесказанным связано подписание межэтнических мирных соглашений, которые заключаются с 1947 г. (Мирное соглашение Нага), – это еще одна концепция, которая в случае с Северо-Востоком предложила новый инструмент, обязывающий заинтересованные стороны к мирному урегулированию этнических конфликтов путем переговоров. Это сработало как на государственном, так и на субгосударственном уровнях. В большинстве случаев это повлекло за собой вопрос о территориальной власти. Но в некоторых случаях такие соглашения были подписаны в ответ на нетерриториальные проблемы и вопросы, связанные с предоставлением убежища повстанцам в целях их реабилитации (р. 13).

В Индии этническая группа, включающая в себя племена, чаще всего представляет свой сценарий идентичности в риторике самоопределения в духе классического понятия национального самоопределения. Индия официально никогда не называла себя многонациональной федерацией, но в реальной политической практике при формировании федерации путем создания штатов и суб-штатов этническая идентичность признается. Таким образом, в Индии существуют этнически названные штаты (States) и суб-штаты (sub-States), а также названные как региональные штаты (regionally named States) (р. 14–15).

Причина, по которой некоторые этнические меньшинства требуют отдельной территории в той или иной форме, заключается

в том, что они чувствуют себя обделенными и исключенными из существующего распределения полномочий и ресурсов.

Серьезное внимание в этой книге уделено измерению развития человеческого потенциала и управления в некоторых штатах и суб-штатах. Управление сегодня измеряется не только общепринятыми критериями законности, порядка и политического насилия, но и, что более важно, аспектами практической деятельности правительства. Исходя из этого, автор стремится показать, что сделали асимметричные штаты и суб-штаты в отношении вышеизложенного; насколько они обеспечили социально-экономические общественные блага и услуги и т.д.

Данную монографию отличает четкая структура, позволяющая автору последовательно раскрыть основные темы, создающие полную картину индийского федерализма.

Глава 1 – Введение, в котором объясняется суть предмета, существующая литература, используемые концепции и методология.

Глава 2 – «Концепция асимметричного федерализма и политика признания». Она носит теоретический характер и посвящена современным концепциям асимметричного федерализма, его различным применениям в сравнительном плане. Здесь поднимаются вопросы о необходимости переосмысления соответствующих институтов для адекватного реагирования на проблемы разнообразия и политику признания.

Глава 3 – «Момент основания» (1946–1956) – посвящена образованию штатов и суб-штатов в Индии, а также асимметричному методу, которому следовали Учредительное собрание (Constituent Assembly, CA) и Комиссия по реорганизации штатов (States Reorganization Commission, SRC). В этой главе представлены дебаты по положению Конституции Индии, предусматривающему предоставление самоуправления племенам на Северо-Востоке и других частях Индии, а также особое устройство некоторых районов.

В *главе 4* – «Федеральная асимметрия в Индии и ее различные формы» – предпринята попытка выявить и критически обсудить различные формы и уровни асимметрии в индийском федерализме как с конституционной, так и с политической точки зрения. В этой главе рассматриваются плюсы и минусы структурной асимметрии как способа формирования индийской федерации.

В главе 5 – «Политика бюджетной асимметрии в Индии», рассматриваются различные аспекты бюджетной федеральной асимметрии и ее стратегические последствия для государственного строительства. В ней показано, как были разработаны различные типы бюджетной асимметрии, чтобы удовлетворить разнообразные потребности в рамках широкого представления о создании многокультурной нации. Предметом критического обсуждения является деятельность Финансовой комиссии и ее метод распределения денег.

В главе 6 – «Этнические разногласия и федеральная асимметрия» – критически исследуются проблемы, вызванные этническими разногласиями и образованием асимметричных штатов в Индии. Особое внимание уделено северо-восточной части Индии, дается характеристика институциональной эффективности штатов в этой части страны по ряду параметров в сравнении с развитыми штатами Индии.

Интерес представляет исследование различных признаков социального и культурного раскола в стране, которые используются для того, чтобы субъекты могли расширить свои полномочия и статус.

В главе 7 рассматривается особая категория штатов – еще одна форма федеральной асимметрии в Индии, введенная еще в 1969 г. и распространившаяся на большее число штатов (одиннадцать до 2018 г.). Речь идет о системе бюджетного федерализма, предоставлении финансовой помощи штатам, которые являются экономически отсталыми и имеют много географических ограничений. Этот статус способствует повышению эффективности политики асимметричного федерализма.

В главе 8 – «Асимметрия внутри асимметрии» – раскрывается содержание конституционных дебатов об институциональных формах самоуправления племен Индии на Северо-Востоке и на материке. Особое внимание уделяется работе десяти советов автономных округов племен в этой части страны.

Главы 9 и 10 посвящены Совету автономного округа племен в Трипуре и Территориальному совету Бодоленда в Ассаме, которые регулируются разд. 6 Конституции Индии. В главе 9 дается оценка институциональной эффективности этого Совета в Трипуре, оценивается его роль в разрешении этнических конфликтов и

защите этнической самобытности племен. В гл. 10 показана работа Совета в Ассаме, его роль в разрешении этнических конфликтов и защите племенной (и неплеменной) идентичности, в обеспечении правопорядка и управления. Показательно то, что в обоих случаях автор пытается найти ответ на вопрос, почему и когда такие советы добиваются успеха или терпят неудачу. В главе представлена краткая историческая траектория этнического движения за Бодоленд в Ассаме, освещается роль этнических мирных соглашений и их институционализация, а также институциональное функционирование Территориального совета Бодоленда с точки зрения разделения власти, развития и управления.

В *главе 11* дается сравнительная оценка асимметричного федерализма в Индии, выявляются лучшие практики, а также уделяется внимание неурегулированным территориальным претензиям в различных регионах Индии. В заключительной *главе 12* обобщаются полученные результаты и оценивается их влияние на будущие перспективы федерализма в Индии и статус асимметричных штатов в Индии.

Таким образом, в различных главах книги основное внимание автор уделяет вопросу асимметричных федеральных институциональных механизмов Индии и их эффективности в области защиты идентичности, развития и управления. Х. Бхаттачарья излагает расширенную концепцию асимметрии в индийском федерализме, показывает, как сам процесс создания федерации в Индии осуществлялся асимметричным методом.

Следует подчеркнуть, что индийский федерализм, особенно в современном контексте, рассматривается автором как институциональное решение политики идентичности и признания. Асимметричный федерализм, по его мнению, позволяет решить вопрос этнической / региональной идентичности. Вместе с тем остаются относительно неизученными следующие вопросы: требуют ли сложившиеся представления о федерализме как сочетании совместного правления (национальные цели) и самоуправления (региональные цели) пересмотра; является ли самоуправление в достаточной степени общим с этнической точки зрения; удалось ли надлежащим образом признать идентичность меньшинств и их права. Все эти вопросы остаются предметом оживленных дебатов среди ученых.

Таким образом, монография Х. Бхаттачарья знакомит нас со сложным опытом государственного федеративного устройства в таком многонациональном государстве, как Индия, признающем различные элементы асимметрии и особый статус некоторых субъектов федерации и племен. Его отправная точка зрения заключается в том, что необходимо переосмыслить случаи асимметрии внутри самой асимметрии, учитывая очень сложное этническое разнообразие, которое необходимо учитывать в федеративном строительстве (р. 186–188).

УДК 342

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.14

ГЛОТОВ С.А.¹ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ФЕДЕРАЛИЗМ, ЗАЩИЩАЮЩИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА ОТ «ТИРАНИИ БОЛЬШИНСТВА» / ПОД РЕД. ФЕРНАНА РЕКЕХО, МАРКА САНЖОМА-КАЛЬВЕ

GLOTOV S.A. Book review: Defensive Federalism Protecting Territorial Minorities from the «Tyranny of the Majority» / ed. by Ferran Requejo, Marc Sanjaume-Calvet. – London: Routledge, 2023. – 206 p.

Ключевые слова: федерализм; централизация; права регионов; права муниципалитетов; защитный федерализм; демократия; право; власть.

Keywords: federalism; centralization; rights of regions; rights of municipalities; defensive federalism; democracy; law; power.

Для цитирования: Глотов С.А. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 168–175. – Рец. на кн.: Федерализм, защищающий территориальные меньшинства от «тирании большинства» / под ред. Феррана Рекехо, Марка Санжомы-Кальве. – Лондон: Routledge, 2023. – 206 с. = Defensive Federalism Protecting Territorial Minorities from the «Tyranny of the Majority» / eds. by Ferran Requejo, Marc Sanjaume-Calvet. – London: Routledge, 2023. – 206 p. DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.14

В коллективной монографии под редакцией Феррана Рекехо, профессора политологии Университета Помпеу Фабра (Испания),

¹ Глотов Сергей Александрович, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, доктор юридических наук.

и Марка Санжома-Кальве, доцента кафедры политической теории этого же Университета, исследуется комплекс вопросов, связанных с федеративными отношениями и функционированием местного самоуправления. Федерализм, по мнению редакторов книги, носит «защитный» характер, выступает гарантом автономии и местного самоуправления, устанавливает институциональные и процедурные права, позволяющие избежать давления со стороны федерации на местное самоуправление, территориальные национальные меньшинства, т.е. помогает избежать «тирании большинства».

Авторами этого интересного и значимого труда являются: Карл Косслер (Karl Kössler) из Института сравнительного федерализма (Италия), координатор проекта «Местное самоуправление, имеющее взаимодействие между городом и сельской местностью (LOGOV)», Питер А. Краус (Peter A. Kraus) профессор политологии и директор Института канадских исследований при Университете Аугсбурга (Германия), специалист по вопросам культурного разнообразия и политике «идентичности этнической принадлежности»; Эллисон Маккаллох (Allison McCulloch), профессор политологии в Университете Брэндона (Канада), специализируется на теории и практике разделения властей и институциональном проектировании; Николь Макьюэн (Nicola McEwen), профессор региональной политики Эдинбургского университета (Великобритания), директор центра конституционных измерений; Кеннет Макробертс (Kenneth McRoberts), профессор политологии Йоркского университета (Канада), автор книг «Неправильное представление о Канаде: борьба за национальное единство» и «Каталония: борьба за независимость»; Шонн Мюллер (Sean Mueller), доцент Института политологических исследований Лозаннского университета (Швейцария), в область исследования которого входит швейцарский сравнительный федерализм и многоуровневое управление; Патриция Попелье (Patricia Popelier), профессор конституционного права Университета Антверпена (Бельгия), директор исследовательской группы по государственному управлению и праву и др.

В центре внимания этого коллектива ученых два фундаментальных вопроса: какие новые стабильные и более справедливые федеративные соглашения между национальными меньшинствами и большинством необходимо разработать, чтобы достичь общего

согласия? И стоит ли дальше разрабатывать различные модели культурных национальных обществ (общин)?

Во введении Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве отмечают, что федерализм в данной монографии понимается как синоним регионального управления, децентрализации или простого вертикального разделения власти, включая муниципалитеты. Однако логика федералистов отличается от логики тех, кто отстаивает идеи децентрализации. Круг рассматриваемых вопросов широкий: понятие и содержание федерализма, тенденции его развития, взаимодействие центра и регионов, местное самоуправление и региональная власть, территориальное устройство и местные автономии в рамках федеративного государства.

Подчеркивается, что за последние три десятилетия произошло много изменений как в мире, так и в подходе ученых к федерализму. Федерализм исследователями понимается по-разному, как: институциональная система, предусматривающая территориальное разделение властей; более эффективная защита прав национальных меньшинств и местного самоуправления; плюрализм и контроль над политической властью. Хорошо известные тенденции к централизации большинства федеративных систем, а также некоторые практики, угрожающие разделению властей, требуют пересмотра возможностей и пределов федерализма (р. 1–6).

Еще одна тема, которая, с точки зрения редакторов и авторов книги, до сих пор не получила достаточного исследования в науке – это тема социального, культурного и национального плюрализма, оказывающего влияние на федерализм в либеральных демократиях. В связи с этим предлагается пересмотреть теоретические и нормативные цели федерализма с учетом практической жизни федераций. В мире теорий часто удобно разработать привлекательные принципы, однако в жизни важно иметь хорошие результаты, замечают авторы (*ibid*).

Примечательно то, что защитный федерализм характеризуется в данном исследовании как концепция, институциональный проект, который, с одной стороны, предполагает защиту и развитие самоуправляемых территориальных образований от «тирании большинства», с другой стороны, он направлен на укрепление таких демократических ценностей, как свобода, равенство, достоинство и плюрализм. Защитный федерализм – не просто новая кон-

цепция, это аналитический взгляд, сфокусированный на более справедливой и работоспособной институциональной правовой конструкции для лучшей реализации вышеупомянутых ценностей в федерациях и децентрализованных региональных странах (р. 1–6).

Защитный федерализм позволяет ответить на три общих вопроса:

1) подрываются ли основы классического федерализма или даже исчезают из-за эволюции в сторону централизации большинства федеральных демократий (ненациональных и многонациональных) и процессов глобализации в XXI в.?

2) является ли федерализм на практике справедливой и работоспособной моделью для многонациональных государств?

3) какие из возможных институциональных решений действительно эффективны против «территориального измерения» «тирании большинства»? (р. 2).

Эти общие вопросы разделяются на ряд более конкретных, таких как: являются ли формальные «исключительные полномочия» субъектов федерации эффективной защитой от «тирании территориального большинства»? В какой степени эти полномочия обеспечиваются федеральным законодательным органом, юридической асимметрией, правом вето, общественной практикой и др.? Какова конечная роль судов в разграничении властных полномочий? Эти и другие конкретные вопросы анализируются в разных частях данной книги.

При этом Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве замечают, что в новой научной литературе по федерализму особое внимание обращается на признание и учет национального разнообразия, на более совершенные модели федерализма. Субъекты таких федераций, как Канада и Бельгия, пытаются добиться этого с помощью специальных полномочий и институциональных процедурных правил взаимодействия между федеральным центром и субъектами (р. 9)

Заслуживает внимания высказанная в этом исследовании критика традиционных федералистских теорий, которые рассматриваются по ряду направлений. Во-первых, в научной литературе национальное и культурное разнообразие обсуждается и анализируется как важный фактор федеративного устройства любого государства. По мнению авторов, исследователи классического поли-

тического либерализма, конституционализма и демократического мышления в традиционной академической литературе недостаточно уделяли внимание внутреннему национальному разнообразию. А этот аспект является ключевым элементом при анализе многонациональных федеративных систем. Во-вторых, в новых исследованиях по федерализму подчеркивается, что национальное и культурное разнообразие имеет значение как по юридическим, так и по институциональным причинам; люди ценят свою национальную и культурную принадлежность как часть своей идентичности. Национальное и культурное разнообразие не обязательно может привести к конфликту, но эмпирически оно приводит к этому во многих случаях. В-третьих, некоторые исследователи утверждают, что доминирующая концепция федерализма недостаточно учитывает это разнообразие, поскольку она основана на национально-однородном государственном устройстве с заметными этатистскими тенденциями (символы, институты и политика государственного строительства). Группы большинства и меньшинств не достигают равенства с помощью этих символов там, где к меньшинствам обычно относятся неравноправно, несмотря на наличие таких конституционных ценностей, как «равенство граждан» или «народного суверенитета» (р. 9).

По мнению Ф. Рекехо и М. Санжом-Кальве, защитный федерализм включает в себя концептуальный аспект и институциональную правовую конструкцию. Эту концепцию они кратко характеризуют как сочетание критического скептицизма по отношению к некоторым традиционным взглядам на федерализм, рассматривающим как демократические, так и территориальные аспекты «тирании большинства». Защитный федерализм с институциональной точки зрения фокусируется на двух вопросах: территориальном разделении властей во всех видах федеративных / региональных государств и на признании национального плюрализма в многонациональных государствах (*ibid*).

Следует отметить, что данное исследование отличает глубокое погружение в тему и анализ особенностей канадского, немецкого, швейцарского, бельгийского федерализма; места и роли общественных объединений как института защиты территориального самоуправления; баланса между самоуправлением территориальных образований и требованием эффективности и единства всей

государственной системы; роли конституционных судов как института защиты самоуправления на федеральных / региональных территориях на примере Бельгии, Канады, Индии и Италии. Исследуется также состояние и перспектива развития федерализма в Европейском союзе и другие вопросы.

Внимания заслуживают выводы, сделанные Ф. Рекехо и М. Санжомы-Кальве. Исходя из анализа представленных в монографии точек зрения авторов, Ф. Рекехо и М. Санжомы-Кальве отметили характерные черты, тенденции и особенности современного защитного федерализма:

1) в общих чертах защитный федерализм представляет собой «включение желтых или красных лампочек в системе светофоров, сигнализирующих об обеспечении эффективной защиты и развития самоуправления территориальных образований». Статьи, представленные в этой коллективной работе, усиливают аналитический взгляд на защитный федерализм и раскрывают его различные стороны, основываясь на методологии критического скептицизма по отношению к некоторым классическим федеральным исследованиям;

2) правовая цель защитного федерализма заключается в совершенствовании ценностей и институтов в демократических федерациях и децентрализованных региональных государствах;

3) общая наблюдаемая тенденция заключается в ослаблении самоуправления, а также в отсутствии достаточных процедурных норм, гарантирующих его соблюдение в рамках федеративных систем, которые, как правило, предназначены для обеспечения функционирования государства, а не для защиты самоуправления;

4) еще одна общая тенденция заключается в отказе от разделения зон («центр – регионы») на основе дуализма и замене «совместными» полномочиями, которые в научной литературе определены как явный централизующий элемент в федеральной и региональной политике;

5) верхним палатам парламента порой трудно отстаивать интересы территориального самоуправления, что в значительной степени зависит от их конкретных полномочий и проводимой в стране законодательной политики. Эффективным примером решения этого вопроса является швейцарское законодательство, предусматривающее право вето кантонов, которые могут блокировать

инициативы с помощью различных вертикальных и горизонтальных процедур, включая референдум;

6) федерализм (наряду с регионализмом) может быть несовместим с защитой самоуправления. Существуют федерации, ограничивающиеся классическими институциональными процедурами (двухпалатность, разделение властей и т.д.). Эти процедуры не дают надежной эффективной гарантии того, что самоуправление будет защищено. До тех пор, пока в федеративном государстве не позволят автономным территориальным единицам участвовать в федеральном процессе принятия решений, нельзя сказать, что они действуют как щит или защищают от «территориальной тирании господствующего большинства». Эти трудности, с которыми сталкиваются самоуправляющиеся образования при защите своего самоуправления, становятся еще более насущными в условиях национального многообразия;

7) для национальных меньшинств в многонациональных государствах существуют две предпосылки для формирования доверия федеративному устройству:

– особые права, институты и процедурные правила, которые на практике защищают самоуправление от действий национально-го большинства,

– участие в совместном управлении федерацией (р. 10–11).

В случае многонациональных федеральных/региональных демократий Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве предлагают учитывать выводы сравнительных анализов в пользу создания моделей с высокой степенью децентрализации и правом вето либо в институтах федерального правительства, на уровне отношений центра и регионов (в пользу региональных властей). Отсутствие такого совместного правления часто приводит к принятию либо решений, подрывающих самоуправление, особенно, если межправительственные отношения и финансовые соглашения не требуют консенсуса между двумя уровнями власти и отсутствуют процедуры вето или отказа от участия.

Для национальных меньшинств в многонациональных государствах разделение центральной власти обычно не является главной целью, считают Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве. Гораздо более важной задачей является гарантированная защита самоуправления, которая позволяет развивать дифференцированные права, инсти-

туты и политику как на национальном, так и на межрегиональном уровнях. Стабильность многонационального государства требует, чтобы совместное правление служило гарантией самоуправления. В этом отношении сравнительная политология показывает, как институт вето, а также межправительственные отношения, основанные на эгалитарных принципах, являются частью институциональных средств стабильной интеграции национальных меньшинств. При отсутствии этих институтов и процессов демократическая система сама по себе создает институциональные стимулы как для развития национальных унитарных решений и культур, так и для роста сепаратистских тенденций в национальных меньшинствах.

Таким образом, Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве рассматривают федерализм как одну из эффективных форм укрепления демократии и верховенства закона. Тем не менее в его практической реализации они усматривают ряд неясностей, особенно когда федерализм исследуется снизу, в соответствии с защитными моделями для территориальных меньшинств. Защита (гарантии) самоуправления, а также подлинное признание национального разнообразия и его политического приспособления требуют особых процедур, таких как символическая, институциональная, процедурная и юрисдикционная асимметрия.

Выявленные в этой книге институциональные и процедурные недостатки в области самоуправления, особенно в случае многонациональных демократий, представляют, по мнению автора, одну из главных проблем федерализма в XXI в.

К спорным, но полезным для изучения федерализма, можно отнести и выводы Ф. Рекехо и М. Санжоме-Кальве о необходимости выделения двух элементов «защитного» федерализма: (1) скептическая точка зрения по отношению к идее о том, что федеральные проекты позволяют эффективно противостоять решениям, принимаемым большинством голосов в однонациональных и многонациональных демократиях; и (2) анализ федеральных систем «снизу», сосредоточение внимания на составляющих их федеральных единицах, а не на центральной системе власти, особенно в многонациональных демократиях.

НОВЫЕ НАУЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УДК 347

DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.15

ЛУЖИНА А.Н.¹, САЗОНОВА Т.В.² ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОМЕЩЕНИЙ: НА ПРИМЕРЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ И АПАРТАМЕНТОВ (Статья)

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования жилых помещений как объектов недвижимого имущества с учетом последних изменений Гражданского кодекса РФ, а также Указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Анализируются вопросы возможной легализации апартментов как «условно жилых» помещений в целях решения вопросов об обеспечении доступности и благоустроенности жилья.

Ключевые слова: жилые помещения; апартменты; недвижимое имущество; защита прав; управление зданиями; изменения гражданского законодательства.

LUZHINA A.N., SAZONOVA T.V. Features of the Legal Regulation of Premises: Using the Example of Residential Premises and Apartments (Article)

¹ © Лужина Александра Николаевна, доцент кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

² © Сазонова Тамара Владимировна, доцент кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

Abstract. This article examines the features of the legal regulation of residential premises as real estate objects, taking into account the latest changes in the Civil Code of the Russian Federation, as well as Decree of the President of the Russian Federation dated 05/07/2024 N 309 «On the national development goals of the Russian Federation for the period until 2030 and for the future up to 2036». The article analyzes the issues of the possible legalization of apartments as «conditionally residential» premises in order to resolve issues of ensuring the accessibility and livability of housing.

Keywords: residential premises; apartments; real estate; protection of rights; building management; changes in civil legislation.

Для цитирования: Лужина А.Н., Сазонова Т.В. Особенности правового регулирования помещений: на примере жилых помещений и апартаментов. (Статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 176–187. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.15

Введение

Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» предусматривается достижение ряда целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни». Среди них одной из приоритетных задач государственной политики объявлено решение вопроса с обеспечением комфортабельным и современным и главное доступным жилым помещением население страны. Эта задача не является новой. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 утверждена государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Согласно этой Программе, основными приоритетами государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сфере являются обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствие объема комфортности жилищного фонда потребностям населения. Конституция РФ в ст. 1, 7, 18 и 19 провозглашает Россию правовым социальным государством, в котором гарантируется равенство

прав и свобод и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15.12.2022 № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А.Г. Брюханова и Н.В. Брюхановой», отраженные в Конституции РФ цели социальной политики предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении благоприятных условий существования. Забота государства в реализации прав граждан на благоприятные условия проживания заключается не только в формировании благоприятных экономических условий функционирования рынка жилья, создавая определенные преференции для застройщиков, внедряя новые технологии не только непосредственно в процессе строительства, но и в организации всей строительной сферы, например, цифровизация процедур получения лицензий, разрешений на строительство, но и в формировании правового регулирования данной сферы, в том числе определения жилого помещения как объекта гражданских прав.

Понятие и признаки жилого помещения как объекта недвижимого имущества. Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 15 ЖК РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (далее – требования)). Гражданский кодекс РФ в ст. 141.4 определяет помещение, в том числе и жилое как объект недвижимого имущества как обособленную часть здания или сооружения, пригодную для постоянного проживания граждан (жилое помещение) либо для других целей, не связанных с проживанием граждан (нежилое помещение), и подходящую для использования в соответствующих целях. И наконец, еще одно определение помещения уже с технической точки зрения: Помещение –

часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями (п. 14 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»). Признавая, что жилое помещение представляет собой межотраслевой объект правового регулирования, из совокупного анализа представленных определений можно выделить следующие *признаки помещения как объекта недвижимого имущества*:

1. Часть здания и сооружения, т.е. помещение именно как объект гражданских прав представляет собой производный объект от иного объекта недвижимого имущества, соответствующего характеристикам здания и сооружения. Определения данных объектов содержатся не только в п. 6 и 23 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», но и в ст. 141.3 ГК РФ, где раскрывается понятие зданий и сооружений как объектов гражданских прав, указывается основной их квалифицирующий признак – они являются результатом капитального строительства. Как отмечено в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», вещь признается недвижимой либо в силу своих природных свойств (абзац первый п. 1 ст. 130 ГК РФ), либо в силу прямого указания закона, что такой объект подчинен режиму недвижимых вещей (абзац второй п. 1 ст. 130 ГК РФ). Следовательно, здания и сооружения являются недвижимыми вещами «по природе». В постановлении Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2019 № 21 АП-1710/2018 по делу № А83-17249/2017, данный принцип получил развитие и, кроме прочной связи с землей, обогатился еще одним признаком, характеризующим здания и сооружения как объекты недвижимости: «Имущество, обладающее таким признаком, как физическая связь с землей, может быть признано недвижимостью лишь в том случае, если оно создано как объект недвижимости в установленном законом и иными правовыми актами порядке, с получением необходимых разрешений и соблюдением градостроительных норм и правил на земельном участке, предоставленном именно под строительство объекта недвижимости. Более того, помимо не-

разрывной связи с землей объект недвижимости должен иметь самостоятельное функциональное назначение».

Подводя итог, подчеркнем, что *объект недвижимого имущества частью, которого является помещение*, должен соответствовать признакам здания или сооружения, т.е. иметь прочную связь с землей, являться результатом капитального строительства, а также обладать самостоятельным функциональным назначением.

2. Обособленность / изолированность. В законодательстве отсутствуют определения понятий «изолированность» и «обособленность» помещения. Вместе с тем, исходя из комплексного анализа норм законодательства, Департамент недвижимости Минэкономразвития России делает вывод о том, что помещение считается:

– обособленным, если оно отграничено от остального объема здания (сооружения) строительными конструкциями;

– изолированным, если оно отграничено от остального объема здания (сооружения) строительными конструкциями, имеет отдельный вход и не используется для доступа в иное помещение¹.

При таком толковании данных понятий возникает вопрос, почему в ГК РФ указывается на «обособленность», а в жилищном – на «изолированность», хотя в этом случае логичнее было бы указать оба этих признака, т.е. помещение должно быть и обособленным, и изолированным. Так, например, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 01.03.2022 № 53-КГ21–12-К8 предусматривается, что для постановки на кадастровый учет помещение должно обладать одновременно двумя признаками: обособленностью и изолированностью. При этом обособленность как признак помещения представляет собой пространственную характеристику, указывающую на то, что часть здания или сооружения ограничена строительными конструкциями. В то же время изолированность является функциональной характеристикой, отражающей то, что помещение имеет самостоятельное назначение, отдельный вход, не используется для доступа в иное помещение, доступа к общему имуществу собственников помещений в здании, инженерным коммуникациям

¹ См.: Письмо Минэкономразвития России от 24.02.2014 № Д23 и-501.

Особенности правового регулирования помещений: на примере жилых помещений и апартаментов

(п. 4 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 г.). При этом помещение должно представлять собой объемно-пространственную структуру и соответствовать признакам обособленности и изолированности, а также предназначению помещения. Но при этом необходимо учитывать, что при всей своей обособленности и изолированности помещение остается частью здания, в связи с чем на его владельца налагаются определенные дополнительные ущемления в части пользования помещением, связанные с необходимостью соблюдения целостности здания.

Так, например, согласно правовой позиции, высказанной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10.07.2018 № 30-П, спецификой многоквартирного дома как целостной строительной системы, в которой отдельное помещение представляет собой лишь некоторую часть объема здания, имеющую общие ограждающие конструкции с иными помещениями, в частности помещениями служебного назначения, обуславливается, по общему правилу, невозможность отказа собственников и пользователей отдельных помещений в многоквартирном доме от коммунальной услуги по отоплению и тем самым – невозможность полного исключения расходов на оплату используемой для обогрева дома тепловой энергии. Исходя из этого плата за отопление включается в состав обязательных платежей собственников и иных законных владельцев помещений в многоквартирном доме (ч. 2 ст. 153 и ч. 4 ст. 154 ЖК РФ)¹.

3. Пригодность для использования в соответствующих целях. При этом пригодность, например, жилого помещения для постоянного проживания граждан равнозначна тому, что жилое помещение отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства². При этом руководствуясь положениями Конституции РФ, жилищное законодательство относится к совместному ведению Российской

¹ См.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 28.08.2018 № АПЛ18–346.

² См.: Письмо Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» от 29.08.2022 № ОР-07/1673.

Федерации и субъектов РФ (подп. «к» ч. 1 ст. 72). Вместе с тем по различным причинам (экономическим, социальным, климатическим и т.д.) жилищные условия не однородны на территории страны¹. Поэтому следует учитывать также климатические особенности Российской Федерации. Этот признак играет важную роль, поскольку его толкование состоит в возможности проживать в конкретно взятом жилом помещении в течение всего года. Для российского законодательства это имеет особое значение, так как климатическая составляющая нашей страны весьма сурова². Возможно, стоит говорить не столько о суровости, сколько о разнообразии климатических условий на территории РФ, что определяет необходимость применения именно нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих требования соответствия тех или иных помещений климатическим условиям региона, в котором они находятся.

Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 (ред. от 27.03.2023), в п. 11 предусматривают, что при определении обязанностей по содержанию многоквартирного дома необходимо учитывать геодезические и природно-климатические условия расположения многоквартирного дома.

Пригодность для проживания можно раскрыть и через соответствие помещений санитарным и техническим требованиям. Так, ст. 23 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривает, что жилое помещение

¹ См.: Плехотко К.К. Проблемы правового регулирования признания граждан малоимущими для целей жилищного и социального обеспечения в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 38.

² См.: Побережная И.Ю., Побережный С.Г., Щеткин Д.С. К вопросу о признаке пригодности для постоянного проживания в современном жилищном праве // Семейное и жилищное право. – 2023. – № 5. – С. 34.

Особенности правового регулирования помещений: на примере жилых помещений и апартаментов

по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должно соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока. Такие требования содержатся в том числе в Санитарных правилах и нормах СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 2, и в СанПиН 2.1.8/2.2.4.2489-09 (вместе с «СанПиН 2.1.8/2.2.4.2489-09. Гипогеомагнитные поля в производственных, жилых и общественных зданиях и сооружениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»), утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 02.03.2009 № 14, и др. Таким образом, говоря о пригодности для использования помещений для проживания, необходимо определить их соответствие климатическим условиям, в которых располагается данное жилое помещение, а также санитарным и техническим требованиям, которые установлены для соответствующего вида жилого помещения в зависимости от его расположения.

4. Помещение должно быть подходящим для использования. Однако некоторые ученые, например В.А. Алексеев¹, ставят под сомнение целесообразность использования и различения синонимичных, по его мнению, терминов «пригодный» и «подходящий для использования» и предлагает считать их лишними, подлежащими исключению. На наш взгляд, данная точка зрения может быть уместна только в том случае, когда речь идет о расположении объекта. Например, если нежилое помещение, располагается на шестом этаже нежилого здания, как бы оно фактически ни соответствовало всем требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, при его идентификации в отдельности от других помещений, расположенных в данном здании, его нельзя признать жилым поскольку его фактическое месторасположение препятствует этому. Так как в соответствии с ч. 4 ст. 22 ЖК РФ перевод нежилого

¹ См.: Алексеев В.А. Новое в законодательстве о недвижимых вещах: критический комментарий // Закон. – 2022. – № 4. – С. 110.

помещения в жилое помещение не допускается, если такое помещение не отвечает установленным требованиям или отсутствует возможность обеспечить соответствие такого помещения установленным требованиям либо если право собственности на такое помещение обременено правами каких-либо лиц. Требования, которым должно отвечать жилое помещение, содержатся в разд. II Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 (ред. от 28.09.2022). Основными из них признаются: расположение здания в жилой зоне в соответствии с градостроительным зонированием (п. 9); жилое помещение, равно как и общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме, должно быть обустроено и оборудовано таким образом, чтобы предупредить риск получения травм жильцами при передвижении внутри и около жилого помещения, при входе в жилое помещение и жилой дом и выходе из них, а также при пользовании инженерным оборудованием и обеспечить возможность перемещения предметов инженерного оборудования соответствующих помещений квартир и вспомогательных помещений дома, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (п. 11); доступ к жилому помещению, расположенному в многоквартирном доме выше пятого этажа, за исключением мансардного этажа, должен осуществляться при помощи лифта (п. 17) и др. Поэтому этот признак жилого помещения отвечает не столько за фактическое соответствие объекта требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, но и за юридическую возможность определения правового статуса данного помещения как жилого. Поскольку при всех своих фактических возможностях признания объекта жилым, включая его использование в качестве жилого, не делают его жилым помещением, если оно не является подходящим для подобного использования.

Апартаменты – «условно» жилые помещения. Наличие всех четырех признаков определяет помещение в качестве жилого и позволяет получать его владельцу все льготы, предусмотренные действующим законодательством и устанавливаемые государством в рамках его социальной политики, это и налоговые вычеты,

Особенности правового регулирования помещений: на примере жилых помещений и апартаментов

и тарифы на уплату коммунальных платежей и льготы по ипотечным кредитам. Обусловлено это тем, что стоимость жилого помещения остается достаточно высокой, требования, предъявляемые к застройщикам, не всегда позволяют обеспечить на строительном рынке жилья должную конкуренцию, позволяющую корректировать цены на жилье, а так же темпы строительства и ввода готового многоквартирного дома в эксплуатацию более медленные чем строительство аналогичных зданий, нежилого назначения, помещения в которых предоставляются или могут быть использованы для проживания. В связи с этим апартаменты можно рассматривать если не как аналог жилого помещения, то как временное решение проблемы нехватки жилья.

Спрос на апартаменты растет, по неофициальным данным в Москве ежемесячно совершается более 1 тыс. сделок по покупке апартаментов. Это существенно для молодого рынка апартаментности. Очевидно, что происходит существенное замещение жилых помещений апартаментами, т.е. нежилыми помещениями. Покупателей привлекает хорошее расположение, повышенный уровень сервиса¹.

Это определяет необходимость квалификации апартаментов как жилой недвижимости, т.е. как объекта, обладающего отдельными признаками жилого помещения. Например, признаками изолированности и обособленности части здания, пригодностью для проживания. Таким образом, отсутствует по сути только один признак – это «удачное место расположения», т.е. такие помещения обычно не подходят для использования для целей проживания исходя из их расположения, которое определяет невозможность постоянного проживания в данном помещении с юридической точки зрения.

Согласно ст. 16 ЖК РФ жилыми помещениями являются: жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры и комната. Перечень объектов, которые относятся к жилым помещениям, является закрытым и расширительному толкованию не подлежит. Позиция Конституционного Суда РФ, отраженная в Постановлении от 13.03.2008 № 5-П «По делу о проверке конституционности

¹ См.: Демидова И. Апартаменты // Жилищное право. – 2021. – № 3. – С. 59.

отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой», предусматривает, что ЖК РФ объектами жилищных прав признает жилые помещения, т.е. изолированные помещения, которые являются недвижимым имуществом и пригодны для постоянного проживания граждан, а именно отвечают установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (ч. 1 и 2 ст. 15), и относит к жилым помещениям жилой дом, часть жилого дома, квартиру, часть квартиры, комнату (ч. 1 ст. 16).

Признавая закрытость перечня жилых помещений, законодатель неоднократно обращался к вопросам определения особого статуса апарт-отелей в 2018 г.¹ и 2021 г.², и были внесены на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания РФ соответствующие законопроекты. Основная идея, которая была заложена в данных законопроектах, – это многофункциональность зданий, и возможность расположения в них как нежилых, так и жилых помещений. Согласно пояснительной записке законопроект должен урегулировать вопросы, связанные с практикой строительства зданий с нежилыми помещениями, конструктивно адаптированными с учетом бытовых потребностей граждан и приспособленными для пребывания в них³.

¹ См.: Лужина А.Н. Вопросы правовой идентификации апарт-отелей как особых объектов недвижимого имущества // Актуальные проблемы науки гражданского права на современном этапе / под общ. ред. В.В. Кулакова, М.В. Ульяновой. – Москва, 2021. – С. 44.

² Проект Федерального закона № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий», разработанный в целях реализации подп. «г» п. 8. перечня поручений Президента РФ по итогам совместного заседания Государственного Совета и Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшегося 23.12.2020 № Пр-45 ГС. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1162929-7> (дата обращения: 17.05.2024).

³ См.: Сазонова Т.В., Лужина А.Н. Вопросы судебной защиты нарушенных прав собственников апарт-отелей // Российское правосудие. – 2024. – № 1. – С. 66.

Но до настоящего времени вопрос определения статуса апартаментов как нежилых помещений, пригодных для постоянного или преимущественного проживания на законодательном уровне не определен. Это связано в первую очередь с необходимостью четкой дефиниции рассматриваемого объекта, определения его специфических признаков, отличных от жилых помещений, установления особенностей строительства и эксплуатации соответствующих зданий, а также с возможностью применения отдельных льгот, предусмотренных для владельцев (собственников) жилых помещений, например, установление тарифов по коммунальным услугам. Такое комплексное изменение законодательного регулирования требует значительного времени и коллективного экспертного труда профессионалов в различных отраслях деятельности.

Заключение

Таким образом, можно предполагать, что именно в процессе выполнения приоритетных задач, поставленных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» в части обеспечения реализации программы «Комфортная и безопасная среда для жизни», будет решен вопрос правовой идентификации апартаментов как полноценных объектов недвижимого имущества, которые наравне с жилыми помещениями, смогут обеспечить условия достойного и комфортного проживания на территории нашей страны.

УДК 347

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.16

КРЫСАНОВА Н.В.¹ Рецензия на книгу: БЕВЗЕНКО Р.С. ВВЕДЕНИЕ В РОССИЙСКОЕ ПРАВО НЕДВИЖИМОСТИ. – Москва: Статут, 2022. – 408 с.

KRYSANOVA N.V. Book review: Bevzenko R.S. Introduction to Russian Real Estate Law. – Москва: Статут, 2022. – 408 с.

Ключевые слова: недвижимость; земельные участки; единый объект недвижимости; купля-продажа; ипотека; аренда; ничтожность сделки; оспоримость сделки.

Keywords: real estate; land; single property; purchase and sale; mortgage; rent; nullity of the transaction; contestability of the transaction.

Для цитирования: Крысанова Н.В. [рец.] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 188–193. – Рец. на кн.: Бевзенко Р.С. Введение в российское право недвижимости. – Москва: Статут, 2022. – 408 с. DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.16

Автор книги – Роман Сергеевич Бевзенко, доктор юридических наук, профессор Московской высшей школы социальных и экономических наук, исследует проблемы одного из основных институтов вещного права – недвижимые вещи, их понятие и принципы, в том числе принцип единства судьбы прав на земельный участок и возведенные на нем постройки, вопросы регистрации прав на недвижимость и сделок с ней. Недвижимые вещи приобре-

¹Крысанова Нина Владимировна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

тают все большее значение в функционировании гражданского оборота в современной России.

Книга разделена на три неравных раздела. Раздел первый посвящен понятию недвижимой вещи, которое понимается как совокупность норм, регулирующих господство над своей или чужой движимой или недвижимой вещью (с. 12). Автор обосновывает важность определения понятия «недвижимость», при этом он исходит из правила о том, что движимостью признается все, что не является недвижимостью. Прежде всего Р.С. Бевзенко рассматривает легитимные понятия недвижимой вещи в российском праве, содержащиеся в ст. 130 ГК РФ, ст. 1 Федерального закона (ФЗ) от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», п. 5–6 ст. 1 ФЗ от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О кадастровой деятельности». Анализ этих понятий недвижимого имущества позволяет автору прийти к выводу о том, что: во-первых, законодатель стремится разграничить недвижимые вещи, являющиеся таковыми *в силу природы* и не являющиеся недвижимостью по своей природе, но *объявленные такими законом*. При этом особо отмечается, что дихотомия «недвижимость в силу природы – недвижимость в силу закона» не является действительным противопоставлением, так как «природная» недвижимость объявляется объектом гражданских прав – недвижимой вещью нормами закона. В этом смысле она тоже является недвижимостью «в силу закона». Причем непонятно для автора стремление законодателя признать недвижимостью вещи, которые *предназначены для перемещения в пространстве* (воздушные, морские и речные суда). Если оно связано с желанием подчинить такие объекты регистрационному режиму, то для этого нет необходимости идти против природы этих вещей, поскольку положения п. 2 ст. 130 ГК РФ дают законодателю возможность установить регистрационный режим в отношении *движимых вещей*. Во-вторых, внутри группы недвижимости, которую Р.С. Бевзенко обозначает как *недвижимость в силу природы*, законодатель выделяет две подгруппы: первую условно обозначает как *естественную недвижимость* (земельные участки и не регулируемые ГК РФ, но упоминаемые в Законе о регистрации участки недр), вторую – как *искусственную недвижимость*. В качестве примера последней законодатель в ГК РФ называет «здания, со-

оружения, объекты незавершенного строительства», позже добавлены жилые и нежилые помещения, к которым относит машино-места. По его мнению, недвусмысленно звучит оговорка законодателя о том, что недвижимостью признается любой объект, который *«прочно связан с землей и перемещение которого без причинения несоразмерного ущерба невозможно»* (с. 17–19).

Дискуссию о том, является ли понятие недвижимости строго юридическим (Е.А. Суханов, О.М. Козырь, М.К. Кротов, О.Г. Ломидзе, С.А. Бабкин), либо оно имеет функциональное значение (С.А. Степанов, В.В. Витрянский, В.А. Алексев, Б.М. Гонгалов, Е.Ю. Петров и др.), Р.С. Бевзенко считает схоластической. Однако представляется интересным спор известных вышеназванных цивилистов по этому вопросу. В связи с этим значительное место в книге занимает анализ судебной практики, посвященной определению понятия недвижимого имущества, прежде всего в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ.

Особое внимание привлекает исследование автором вопроса правового статуса земельного участка с возведенным на нем зданием и юридической принадлежности здания не собственнику земельного участка, а иному лицу. Здесь Р.С. Бевзенко предлагает два варианта. Первый: такое здание следует рассматривать в качестве *движимой вещи*. Однако такое решение противоречит самой сути вещей. Второй вариант: признание таких зданий *самостоятельными недвижимыми вещами*, отличными от земельного участка, представляется оптимальным. Но принятие этого подхода требует немедленного решения проблемы с правами на земельный участок: необходимо сделать так, «чтобы право на здание и право на участок не “не разъезжались”». В связи с этим автор предлагает законодательно признать такой объект права, как здание, *составной частью того права, которое имеется у застройщика*, а не самостоятельным объектом прав. По мнению автора, это позволит реализовать идею единого объекта, но единство, оговаривает он, достигается путем признания здания не частью участка, а частью права на чужой земельный участок (с. 24).

На основе анализа судебной практики формулируется вывод о том, что несмотря на позитивную практику арбитражных судов и Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда

РФ, говорить о признании модели единого объекта в российской юриспруденции еще рано (с. 51–67).

Исследованию принципа единства судьбы прав на земельный участок и постройки на нем посвящен второй раздел книги. Данный принцип российского права, касающийся недвижимости, развивает идею: «если некто является собственником здания или сооружения, расположенного на публичном земельном участке, он имеет исключительное право на приобретение этого земельного участка из собственности публичного образования и свою собственность либо на заключение договора аренды участка». Тем самым реализуется идея «стягивания» прав на участок и на постройку в одних руках. С точки зрения Р.С. Бевзенко, проблема единства судьбы вещи касается не только поверхностных, но и подземных объектов, и на это редко обращается внимание в юридической литературе. Ученые, подчеркивает он, предпочитают обсуждать лишь ситуацию с размещением зданий и сооружений, соприкасающихся *с поверхностью* земельного участка. Возможно, предполагает автор, это связано с тем, что российская правовая доктрина (в отличие от западной традиции), пока не пришла к единообразному пониманию земельного участка как трехмерного контура, включающего в себя помимо земной поверхности также пространства над ней и под ней, воспринимая его сейчас просто как часть земной поверхности.

В связи с применением принципа единства судьбы в случае, если заключенный договор будет нарушать данный принцип, у автора возникает вопрос – каковы будут последствия нарушения – ничтожность или оспоримость сделки? Эта проблема связана с новой редакцией ст. 168 ГК РФ, устанавливающей оспоримость сделки в качестве общего последствия нарушения при ее совершении императивной нормы закона. Содержание ст. 168 ГК РФ устанавливает правило о том, что если нарушающая императивное предписание закона сделка затрагивает интересы третьих лиц, либо публичный интерес, то такая сделка является ничтожной (п. 2); во всех иных случаях сделка является оспоримой (п. 1).

Заслуживает внимание в книге очень подробный анализ реализации принципа единства судьбы на земельный участок в сделках купли-продажи, иных сделках об отчуждении (мена, дарение, рента), ипотека и аренда, а также последствия прекращения права

собственности на земельный участок и принцип единства судьбы: изъятие участка; принудительный выкуп; иные случаи, исследование вопросов государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Следует отметить, что в данной монографии очень удачно подобраны и расположены материалы, связанные с порядком и структурой процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество, последовательно раскрываются значение государственной регистрации, типы регистрационных систем, принципы регистрационного режима, соотношение записи реестра и основания внесения записи, исправление реестра, а также оспаривание записей и ответственность регистратора. Сопровождается этот материал описанием правовых актов, предшествовавших современному законодательству о государственной регистрации. Среди них есть зарубежные акты. Так, замечает автор, англосаксонское право долго сопротивлялось идее регистрации недвижимости, предпочитая феодальную систему неформальных прав на земельные участки. Однако из-за мошенничества с пастбищными земельными участками на территории английской колонии в Южной Австралии в 1858 г. появился первый в английском законодательстве Акт о введении регистрации прав на недвижимость.

Рассматривая тему правового значения регистрации прав, автор исследующий два основных предположения, почему правопорядки не довольствуются общими правилами гражданского права о возникновении, изменении, прекращении и переходе субъективных гражданских прав, а создают специальные положения о регистрации этих прав в особых реестрах (с. 195). Первое предположение заключается в том, что регистрационная система в сфере недвижимости необходима прежде всего для фискальных целей: определение фигуры плательщика налога на недвижимость, а также объекта налогообложения (его параметров и стоимости). Однако у автора не возникает сомнения, что это предположение носит, скорее, побочный характер, поскольку для определения размера объектов налогообложения и их усредненной стоимости существует кадастр (т.е. свод картографических планов земельных участков, технических описаний зданий и помещений), а не реестр недвижимости.

Второе предположение состоит в том, что регистрационная система создается, прежде всего, для достижения частноправовых легитимационных целей. Реализация легитимационной функции регистрации позволяет формально уполномочить лицо, записанное в реестр, в качестве собственника либо обладателя какого-либо иного права на недвижимость. Данная функция реестра необходима для признания лица действительным собственником имущества, проверки наличия каких-либо ограничений в отношении этого имущества (в первую очередь ипотеки, залоги, сервитуты), например, не арестовано ли оно, не передано в долгосрочную аренду и пр. В отсутствие регистрации лица, намеревающиеся вступить в договорные отношения с собственником, вынуждены проверять титул (основание приобретения права) потенциального контрагента и отсутствие каких-либо обременений (например, правильность документов, по которым он приобрел имущество; правильность документов, по которым его правопродшественник приобрел данное имущество и т.д.). Автор обосновано считает достаточной защиту разумного доверия третьих лиц принципом защиты добросовестного приобретателя (ст. 302 ГК РФ) (с. 196–197).

Следует отметить, что явным преимуществом рецензируемой книги является то, что автор не только обращает внимание на существующие правовые проблемы, но и предлагает пути их решения посредством совершенствования нормативного правового регулирования недвижимого имущества и сделок с ним. Особое внимание уделено содержанию понятия недвижимости, дискуссии вокруг этого понятия, принципу единства судьбы прав на земельный участок и возведенные на нем постройки, судебной практике.

Таким образом, данная монография является комплексным научным исследованием в сфере права на недвижимое имущество и рекомендуется для практикующих юристов (судей, нотариусов, юрисконсульты, адвокатов) и иных специалистов, связанных с данной сферой оборота недвижимости (кадастровых инженеров, оценщиков, риелторов).

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 341

DOI: 10. 31249/iajpravo/ 2024.03.17

ЗАХАРОВ Т.В.¹ К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКА (Обзорная статья)

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические проблемы современного состояния международного правового порядка, анализируются труды российских и зарубежных ученых, обращенные к вопросам направлений трансформации современной международной системы, перехода к многополярному мироустройству, влиянию данных процессов на международное право. Освещаются точки зрения исследователей на сложившиеся условия сотрудничества государств, критика западных теорий неправовой «нормативности». Раскрываются элементы возможной теоретической конструкции «порядок, основанный на правилах», значение сотрудничества государств в системе международных организаций.

Ключевые слова: международное право; международные отношения; международная система; направления межгосударственного сотрудничества; международные организации.

ZAKHAROV T.V. On the Issue of Transformation of the Modern International Legal Order (Review article)

Abstract. The article examines the theoretical and practical problems of the current state of the international legal order, analyzes the

¹ Захаров Тимофей Владимирович, научный сотрудник отдела правоведе-
ния ИНИОН РАН.

works of Russian and foreign scientists addressing the issues of the directions of transformation of the modern international system, the transition to a multipolar world order, and the influence of these processes on international law. The points of view of researchers on the prevailing conditions of cooperation between states, criticism of Western theories of non-legal «normativity» are highlighted. The elements of the theoretical basis of the «rules-based order» construction and the importance of cooperation between states in the system of international organizations are revealed.

Keywords: international law; international relations; international system; directions of interstate cooperation; international organizations.

Для цитирования: Захаров Т.В. К вопросу о трансформации современного международного правового порядка. (Обзорная статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 194–205. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.17

Введение

Современная международная система испытывает глубокие потрясения. Геополитическое и идеологическое противостояние государств, утрата взаимного доверия между ними поставили под вопрос принцип многосторонности в международных отношениях, международное сотрудничество. Такое положение усугубляется экономическим спадом во многих регионах мира, ростом цен на энергоносители и другие важные компоненты производственных процессов, нарушением системы международного товарообмена, ростом цен на продовольствие и медикаменты, их увеличивающимся дефицитом. Существенное влияние оказали условия и последствия пандемии COVID-19.

Мир наблюдает переустройство системы стратегического влияния крупнейших мировых политических центров. Опасение вызывает обостряющееся открытое вооруженное противостояние конфликтующих сторон. Многие ученые отмечают деградацию не так давно провозглашенного США американцентричного мироустройства. Все более выраженная многополярность мира, стремления и тенденции к укреплению суверенности многих государств,

переходят из разряда идеологии в разряд данности¹. Национальные интересы государств, в числе иных важных факторов, выступили в качестве источника устойчивости универсальных институтов международного взаимодействия².

Неправовая «нормативность» в международном взаимодействии. Как показывает анализ научной литературы по международному праву и международным отношениям, сегодня мы наблюдаем явный разлад между политическими и правовыми процессами в международной системе. Международное право не только исключается из политического дискурса, ставится под сомнение или игнорируется, возникают альтернативные модели управления на транснациональном и международном уровнях. В западной политической и правовой науках, широко признающих неудачи либеральных и неолиберальных проектов международно-правового регулирования, выявляются «новые» теоретические подходы к поиску источников нормативности за рамками международного права³.

Так, с критикой современного международного права выступает М. Келсолл, старший преподаватель кафедры международного права Лондонского университета⁴. Автор предлагает отказаться от существующей онтологии международного права, пересмотреть роль и правовое положение его субъектов, институтов международного взаимодействия, и таким образом с «чистого листа» полностью синтезировать новое понимание международного

¹ См.: Лебедева О.В. Приоритеты современной российской дипломатии: между ООН и «порядком, основанным на правилах» // *Международная жизнь*. – 2023. – № 3. – С. 10–11.

² См.: Ларионова М.В. «Группа двадцати» на критическом этапе. Председательство Индонезии в 2022 г.: внутренние и внешние потрясения, риски изменения баланса влияния и упадка, факторы устойчивости и восстановления равновесия // *Вестник международных организаций*. – 2023. – Т. 18, № 1. – С. 35.

³ См., напр.: Mearsheimer J. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order // *International Security*. – 2019. – Vol. 43, N 4. – P. 7–8; Orford A. International Law and the Politics of History. – 2021. – P. 18–69; Kelsall M. Disordering international law // *The European Journal of International Law*. – 2022. – Vol. 33, N 3. – P. 729–730; Ikenberry J. The End of Liberal International Order? // *International Affairs*. – 2018. – Vol. 94, N 1. – P. 7–8, 17–21, и др.

⁴ См.: Kelsall M. Op. cit. – P. 729–759.

права и правопорядка. По ее мнению, это значит признать наличие мира, в котором западные правовые традиции не имеют первостепенного значения. Однако пока не принят единый международно-правовой порядок, эта попытка рассматривается автором как разрушение международного права¹.

Немалую роль в международном праве и его нарушении играют амбиции государств. С точки зрения Л.-Э. Дювич-Паоли, старшего преподавателя Юридической школы Лондонского королевского колледжа, использование нарратива категории «амбиции» позволяет оценить цели и результаты международного нормотворчества, влиять на восприятие мира и устанавливать вполне определенные политические рамки². Амбициозные цели в условиях кризиса предполагают отстранение от норм международного права. Тем не менее государства охотно присоединяются к амбициозным международным правовым проектам, стремясь повысить, таким образом, свое реноме³.

Д. Эллис, профессор юридического факультета Университета Макгилла (Канада), и Д. Эдмондс, независимый исследователь, обращают внимание на роль в международном нормотворчестве таких категорий, как цели, задачи международного сотрудничества и количественные показатели, служащие индикаторами их достижения. Техническим индикаторам достижения целей международного сотрудничества, основанным на анализе данных, придается все большее значение в ущерб не только правовому анализу, но и политическому обсуждению оцениваемых проблем, считают исследователи⁴. Одной из причин обращения к количественным индикаторам достижения целей международного сотрудничества, как к особой модели управления взаимодействием стран, является их реакция на ограничения и недостатки международно-правового регулирования.

¹ См.: Ibid. – P. 732.

² См.: Duvic-Paoli L. International Law: a Discipline of Ambition // Leiden Journal of International Law. – 2023. – Vol. 36, N 2. – P. 235.

³ См.: Ibid. – P. 237.

⁴ См.: Ellis J., Edmonds D. Coming to Terms with the SDGs: A Perspective from Legal Scholarship // Leiden Journal of International Law. – 2023. – Vol. 36, N 2. – P. 251–252.

Экспертная оценка количественных показателей реализации целей международного сотрудничества отражается в механизмах принятия государствами политических решений и таким образом влияет на развитие международной системы. Индикаторы не подменяют собой международное право, но тем не менее очевидно приобретают самостоятельное значение в межгосударственном взаимодействии, привнося в него собственную «нормативность». В то же время авторы отмечают, что проблемой является не только подмена сложного, в том числе и нормативно-правового, контекста крайне упрощенными техническими показателями¹, но и завуалированность политического выбора в решениях, принимаемых на основе индикаторов, отстранение от процедур его правового оформления².

В связи с этим следует обратить внимание на резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 18.09.2015 под амбициозным названием: «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой цели в области устойчивого развития ООН описываются как дорожная карта – план построения устойчивого глобального общества. Технократический тон текста резолюции, усиленный за счет опоры на языковые конструкции страдательного залога, подразумевает, что план устойчивого будущего уже существует и теперь его нужно только реализовать³. По мнению Д. Эллиса и Д. Эдмондс, проект устойчивого развития выглядит управляемым, а установление целевых показателей и индикаторов способствует такой позитивной риторике; создается впечатление, что они прокладывают четкий путь и являются средствами измерения прогресса на этом пути⁴.

Заявление США о «порядке, основанном на правилах». Данное политическое заявление США признается российскими исследователями наиболее спорным, но так или иначе оно поддерживается их союзниками. Это Заявление противопоставляется

¹ См.: Frydman B. From Accuracy to Accountability: Subjecting Global Indicators to the Rule of Law // International Journal of Law in Context. – 2017. – Vol. 13, N 4. – P. 450–452.

² См.: Ellis J., Edmonds D. Op. cit. – P. 263.

³ См.: Ibid. – P. 253.

⁴ См.: Ibid.

основанному на нормах и принципах международного права, ооцентричному международному порядку, как де-факто взаимoisключающее¹.

Противоречивость теоретического описания, заявляемого «порядка, основанного на правилах», затрудняет оценку данного «явления» в виде правовой концепции. В научных работах, в политических документах варьируется само его название² – «порядок, основанный на правилах США» (US-led rules-based order), «международный порядок, основанный на правилах» (international rules-based order), «либеральный мировой порядок» (liberal world order), «либеральный международный порядок» (liberal international order), «основанный на правилах глобальный порядок» (rules-based global order), «международная система, основанная на правилах» (rules-based international system). На это обращают внимание западные исследователи³. Они полагают, что отсутствие единого подхода к терминологической формулировке названия этого документа приводит к разнообразию концепций, касающихся его применения и значения⁴. «Без соответствующей поддержки в универсальных международных договорах, прочной доктринальной основы понятие «порядок, основанный на правилах» может приобретать совершенно разные (если не противоречащие друг другу) значения в зависимости от темы обсуждения и намерений выступающих», считает группа российских юристов-международников МГИМО МИД России под руководством А.Н. Вылегжанина⁵.

Соотношение международного права и «порядка, основанного на правилах», как отмечают С. Бэшфилд, старший научный сотрудник колледжа национальной безопасности Австралийского национального университета, и Е. Кацелли Прукаки, старший пре-

¹ См.: Лебедева О.В. Указ. соч. – С. 17.

² См.: The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses Law / Vylegzhanin A.N., Neverov B.I., Voronin E.R., Magomedova O.S., Zotova P.K. // Moscow Journal of International. – 2021. – N 2. – P. 40–41.

³ См.: Bashfield S., Katselli Proukaki E. The Rules-Based Order, International Law and the British Indian Ocean Territory. Do as I Say, not as I Do // German Law Journal. – 2022. – Vol. 23, N 5. – P. 714.

⁴ См.: The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses. – P. 40–41.

⁵ Ibid. – P. 42.

подаватель юридической школы Ньюкасла (Великобритания), не изучено; этот термин не используется в универсальных международных договорах¹. В связи с этим Дж. Дугарт, профессор международного права Лейденского университета (Нидерланды), подчеркивает, что подобный казус не описывается в ведущих западных изданиях курсов международного права².

Группа российских юристов-международников под руководством А.Н. Вылегжанина пришла к заключению, что в силу своей неоднозначности – отсутствия доктринального понимания этого выражения, оно не может быть квалифицировано как институт действующего международного права³. Западные теоретики «порядка, основанного на правилах» придерживаются позиции, что международное право лежит в основе такого порядка, и вскрывают сложившиеся противоречия. В их политических и правовых исследованиях предпринимается попытка описать природу и суть рассматриваемого заявления США⁴. В целом такие комментарии декларируют идеалы, присущие «порядку, основанному на правилах», заявленному США, и в большинстве случаев они сводятся к интерпретации идеалистических утопий: либеральной демократии, верховенства права и прав человека, институционализации многосторонности, коллективной безопасности (вокруг учредителей порядка)⁵. Вопросы источника и правовой основы правил, если и затрагиваются, то делаются отсылки к различным интерпретациям

¹ См.: Bashfield S., Katselli Proukaki E. Op. cit. – P. 718.

² См.: Dugard J. The Choice Before Us: International Law or a «Rules-Based International Order»? // Leiden Journal of International Law. –2023. – Vol. 36, N 2. – P. 223–224.

³ См.: The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses. – P. 42.

⁴ См.: Jorgensen M. The Jurisprudence of the Rules-Based Order: the Power of Rules Consistent with but not Binding under International Law // Melbourne Journal of International Law. – 2022. –Vol. 22, N 2. – P. 221–259; Bashfield S., Katselli Proukaki E. Op. cit. – P. 713–718. Dugard J. Op. cit. – P. 223–224.

⁵ См.: Lake D., Martin L., Risse T. Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization // International Organization. – 2021. – Vol. 75, N 2. – P. 225–257. Описание западной аргументации в пользу «порядка, основанного на правилах» см. также: The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses. – P. 40–42, 47–57.

принципов и норм международного права, либо к доминирующему положению США в международной системе, их роли в качестве ее главного защитника, то содержание правил, их систематизация обходится стороной¹.

Примечательно, что сами западные теоретики «порядка, основанного на правилах» – преимущественно специалисты в области международных отношений и международной политики – указывают на недостаточность его теоретического осмысления, на сложности в понимании его природы и сути². Молчание большинства исследователей международного права в отношении «порядка, основанного на правилах» объясняется их склонностью рассматривать данный термин, как часть политической риторики³.

Представляется, что в виде правовой концепции в открытой дискуссии «порядок, основанный на правилах» существует лишь в виде изменчивых терминов своего названия в заявлениях высшего руководства США и его ближайших союзников. Истинное значение таких заявлений не раскрывается. Очевидно лишь стремление к «размыванию» нынешней международной правовой системы⁴. Дж. Дугарт замечает, что если США подменяют «порядком, основанным на правилах» международное право, исключая последнее из своей риторики, союзники в используемой терминологии присягают и международному праву, и порядку США⁵. Тем не менее, утверждает этот исследователь, отказ США сослаться на международное право и вместо этого в большинстве случаев апеллировать к «порядку, основанному на правилах» видится обдуманным и преднамеренным⁶.

В условиях неопределенности практической реализации рассматриваемого заявления США и контекста данного заявления, внимание привлекает радикально реалистская теоретическая конструкция международного порядка Д. Миршаймера, профессора

¹ Dugard J. Op. cit. – P. 225.

² Ibid. – P. 225–226.

³ Jorgensen M. Op. cit. – P. 227–228; Dugard J. Op. cit. – P. 225–226.

⁴ The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses. – P. 39.

⁵ Dugard J. Op. cit. – P. 223–224.

⁶ См.: Ibid. – P. 223.

политологии Чикагского университета, которую он излагает в кратких тезисах следующим образом: «В международных отношениях наиболее могущественные державы создают и управляют “порядками”. “Порядок” представляет собой организованную группу международных институтов, помогающую могущественным державам декларировать “правила” и регулировать таким образом взаимодействия между государствами-участниками порядка и в отношениях с государствами, не являющимися участниками»¹. Этот «порядок», по его мнению, «помогает этим державам направлять действия более слабых государств таким образом, чтобы они удовлетворяли их интересы. В этих целях, в частности, могущественные державы создают структуры международных институтов, ограничивающие способность более слабых государств к самостоятельному действию, и оказывают на них такое давление, которое обеспечит их участие в данных международных институтах и следование установленным “правилам” независимо ни от чего». «Не удивительно, – продолжает Д. Миршаймер, – что могущественные державы пишут правила такого порядка, которые удовлетворяют их собственные интересы. Однако когда правила не соответствуют интересам тех же самых доминирующих государств, они игнорируют или переписывают эти правила»².

В условиях, когда заявления о «порядке, основанном на правилах» США применяются преимущественно для критики западных государств, особенно противников США, за их международные «проступки» – действия и политику, не удовлетворяющие США³, в науке, в том числе западной, широко обсуждаются и критически оцениваются нарушения США международного права, двойственность их стандартов⁴. Такой анализ показывает, что теоретическая конструкция Д. Миршаймера выглядит уже не столь радикальной и дискуссионной. Группа российских юристов-

¹ Mearsheimer J. Op. cit. – P. 7, 9–11.

² Ibid. – P. 9.

³ Falk R. «Rule-Based International Order»: a New Metaphor for US Geopolitical Primacy // Eurasia Review (online). – 2021. – 1 June. – URL: <https://www.eurasiareview.com/01062021-rule-based-international-order-a-new-metaphor-for-us-geopolitical-primacy-oped/> (дата обращения: 17.04.2024).

⁴ Dugard J. Op. cit. – P. 225–226.

международников под руководством А.Н. Вылегжанина также пришла к выводу, что позитивная идея «порядка, основанного на правилах», при всей ее неопределенности, легко поддается инструментализации, когда сильный международный субъект пытается установить международный порядок, соответствующий исключительно его текущим интересам¹.

Таким образом, «правила» выражаются в сиюминутном одобрении или неодобрении действий (бездействия) регулируемого государства со стороны гегемона, в согласованности с его текущей политикой. Неудивительно, что «правилам» не дается содержание – оно стремится не только допустить любую необходимую гегемону динамику, но и наиболее широкую вариативность в применении к объекту (государству, к которому «правило» обращено). Из этого следует, исходя из понимания традиционной доктрины международного права, отсутствует необходимость в правовой процедуре оформления таких правил. Их правовая форма близка к *imperii dicta*, «угадать» содержание которого – ответственность самого подчиненного «правилу» субъекта, под угрозой «санкций» со стороны гегемона.

Возвращаясь к вопросу о соотношении «порядка, основанного на правилах» США, и международного права, видно, что подобная процедура международного нормотворчества разрушает доктринальное представление о согласительном характере процедуры создания норм международного права, основанном на суверенном равенстве государств. В основе этого «порядка» лежит молчаливое согласие группы государств – союзников США, однако это никак не предоставляет данным правилам качества универсального регулятора международной системы в целом.

Институциональная основа международной системы.

Теоретическая интерпретация международного порядка Д. Миршаймера указывает на особое значение международных институтов в установлении такого порядка. О.В. Лебедева, профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России, отмечает постепенный отход глобального Запада от продвижения роли тех международ-

¹ The Term «Rules-Based International Order» in International Legal Discourses. – Р. 46; Мюллерсон Р. Как либерализм вступил в конфликт с демократией // Россия в глобальной политике. – 2020. – № 5. – С. 57.

ных институтов, где у него нет решающего голоса в создании международно-правовых норм¹. Более того, текущая внешняя политика западных государств указывает на их усилия по укреплению форматов ограниченного участия. Они не только замыкаются в рамках создаваемых ими блоков, но и используют разные способы отстранения оппонентов от универсальных институтов международного взаимодействия, затруднения к ним доступа. Санкционная политика западных государств в обход процедур Совета Безопасности ООН представляет пример открытого отказа от межгосударственного взаимодействия на основе ооноцентричной системы международного права. Блоковая политика западных государств провоцирует обратную реакцию в международной системе. В таких институтах, как Всемирный банк, Международный валютный фонд, ГАТТ и некоторых других невозможно достичь равноправного диалога и сотрудничества из-за избирательного подхода в управлении и решении глобальных задач их основными бенефициарами². В связи с этим, по мнению Е.Н. Грачикова и Х. Сюй, понятен призыв Си Цзиньпина к созданию международных организаций развивающихся стран во главе с Китаем³. Число таких организаций будет расти, а роль в глобальном управлении – усиливаться⁴. Международное право, в китайском видении нового мирового порядка, – это право, основанное на концепциях общей

¹ Лебедева О.В. Указ соч. – С. 11. См. также: Berger A., Cooper A.F., Grimm S. A Decade of G20 Summity: Assessing the Benefits, Limitations and Future of Global Club Governance in Turbulent Times // *South African Journal of International Affairs*. – 2019. – Vol. 26, N 4. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10220461.2019.1705889> (дата обращения: 20.04.2024); Johnstone I. The G20, Climate Change and COVID-19: Critical Juncture or Critical Wound? // *Fullbright Review of Economics and Policy*. – 2021. – Vol. 1, N 2. – P. 227–245. – URL: https://www.researchgate.net/publication/355858435_The_G20_climate_change_and_COVID-19_critical_juncture_or_critical_wound (дата обращения: 20.04.2024).

² Грачиков Е.Н., Сюй Х. КНР и международная система: формирование собственной модели мироустройства // *Вестник международных организаций*. – 2022. – Т. 17, № 1. – С. 15.

³ См.: Там же. – С. 11.

⁴ Там же. – С. 16–17.

судьбы и гармонии (тянься или 天下), а не на наследии Вестфальского договора¹.

Новые «инновационные» международные организации, к которым можно отнести ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, АБИИ, БРИКС и практически все региональные международные организации развивающихся стран Глобального Юга, формируют новую незападную систему международных отношений, от которой во многом зависит будущая модель мироустройства².

Заключение

Критическое положение, сложившееся в международной системе, дает основание говорить о неизбежности ее трансформации. Изменениям подвержены, прежде всего, системы межгосударственного взаимодействия и их институты. Какое влияние будет оказано на международное право, сказать не просто. Оно остается основой правопорядка в международной системе, но уже сейчас можно наблюдать критическую ревизию его теорий, изменения в договорном взаимодействии государств, кристаллизацию правового значения основополагающих принципов международного права, норм *jus cogens* и *erga omnes*. При этом следует заметить, что роль государств – основных субъектов и создателей международного права, возрастает в условиях современного кризиса. Государства, а не иные акторы, становятся центром притяжения в формирующейся новой многополярной архитектуре мира.

¹ Kelsall M. Op. cit. – P. 729–737.

² Подробнее см.: Грачиков Е.Н., Сюй Х. Указ. соч. – С. 18–19.

УДК 341

DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.18

КРАВЧУК Н.В.¹ РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ОДНОСТОРОННИЕ САНКЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ / под ред. С.П. Субеди

KRAVCHUK N.V. Book review: Unilateral Sanctions in International Law / ed. by Surya P. Subedi. – Oxford, UK; New York, NY: HART PUBLISHING, 2021. – 364 p.

Ключевые слова: односторонние санкции; международное право; законность; ограничения; договоры; права человека.

Keywords: unilateral sanctions; international law; legality; restrictions; treaties; human rights.

Для цитирования: Кравчук Н.В. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная литература: ИАЖ. Сер. 4 Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 206–215. – Рец. на книгу: Односторонние санкции в международном праве / под ред. С.П. Субеди = Unilateral Sanctions in International Law / ed. by Surya P. Subedi. – Oxford, UK; New York, NY: Hart Publishing, 2021. – 364 p. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.18

Вопрос международных санкций как против государств, так и против отдельных физических лиц, действующих в интересах или тесно связанных с определенным государством, не перестает интересовать научные и политические круги уже несколько лет. При этом если политики интересуются в первую очередь тем, как, с помощью санкций, добиться определенных целей, то ученые пытаются разобраться с тем, как санкции должны применяться и насколько законна, с точки зрения международного права, складывающаяся в текущий период времени практика их применения.

¹ © Кравчук Наталья Вячеславовна, кандидат юридических наук.

В основе книги «Односторонние санкции в международном праве» лежит тот же вопрос, но это не делает ее вторичной. Наоборот, она по сути является первым широкомасштабным исследованием в этой области, показывая разнообразие областей, в которых применяются односторонние санкции. В ней рассматривается вопрос о том, являются ли односторонние санкции законными с точки зрения международного права и, если это так, каковы ограничения, в рамках которых они должны действовать. Книга включает анализ практики государств, положений различных международно-правовых документов, касающихся таких санкций, и их воздействия на другие области международного права, такие как свобода судоходства, авиации, осуществление прав человека, защита окружающей среды, международная торговля, инвестиции и региональная экономическая интеграция. Каждое тематическое исследование, включенное в книгу, основано на анализе соответствующей литературы, международно-правовых документов и решений международных судов и трибуналов, а также резолюций международных организаций, включая Генеральную Ассамблею ООН и Совет по правам человека ООН. В своей совокупности эти главы охватывают широкомасштабное воздействие односторонних санкций на международное публичное право во всем его разнообразии.

Научным редактором книги стал профессор международного права Лидского университета Великобритании (University of Leeds) Сурия П. Субеди. В прошлом он работал в системе ООН на руководящих должностях и консультировал правительства различных стран по международно-правовым вопросам в области прав человека. Он также выступал в качестве юрисконсульта в делах, рассматриваемых Международным судом и Международным центром по урегулированию инвестиционных споров (the International Centre for Settlement of Investment Disputes). Его международный опыт оказал влияние на формирование коллектива авторов, принявших участие в сборнике. Он состоит как из опытных, так и начинающих научную карьеру специалистов, представляющих Глобальный Юг и Глобальный Север, развитые и развивающиеся страны, страны Востока и Запада [р. XII].

Во введении профессор Сурия П. Субеди отмечает, что, в то время как применение вооруженной силы как таковое запрещено международным правом, а санкции разрешены Уставом ООН, за-

конность односторонних санкций, вводимых одним государством или группой государств против другого государства без санкции Совета Безопасности ООН, остается спорным вопросом в международном праве. Односторонние санкции применяются государствами по своему усмотрению, главным образом теми, кто обладает способностью оказывать политическое, военное и экономическое давление, для достижения различных целей, начиная от реализации узких национальных политических или экономических интересов и заканчивая продвижением глобального блага, такого как защита прав человека, предотвращение терроризма и распространения ядерного оружия. Эти санкции называются «кнопкой экстренной помощи», используемой для оперативного реагирования на глубокий и продолжающийся кризис, вызванный, например, системным нарушением прав человека, совершением преступлений против человечности или других международно-противоправных деяний государств, когда никакие альтернативные меры урегулирования опасной ситуации уже не являются действительными. При этом из-за отсутствия ясности в правилах, регулирующих условия, при которых может быть нажата эта «аварийная кнопка», и в правилах, регулирующих последствия любого ее ненадлежащего использования, односторонние санкции действуют в, своего рода, правовом вакууме, и для оправдания введения таких санкций и противодействия им используются различные не согласованные толкования норм международного права [р. V].

Ограниченный объем рецензии не позволяет пересказывать содержание или комментировать каждую из представленных в книге глав подробно. Однако с тем, чтобы дать представление о многообразии тем, затронутых публикацией, представляется важным охарактеризовать их хотя бы кратко.

В первой главе – «Статус односторонних санкций в международном праве», подготовленной редактором публикации, профессором Сурьей П. Субеди, анализируется правовой режим односторонних санкций, не имеющих обратной силы [р. 19]. Автор обращает внимание на отсутствие четкого свода норм международного права, регулирующих применение односторонних санкций, что неизбежно порождает международно-правовые проблемы в области их применения. При этом Субеди не ограничивается

только изучением нормативной основы, он рассматривает и современную практику государств, а также инструменты мягкого права, предусматривающие односторонние санкции. Такой всеобъемлющий анализ должен, по его мнению, содействовать в дальнейшем выработке норм международного права, регулирующих односторонние санкции, что, конечно, невозможно без анализа природы и масштабов односторонних санкций и их статуса в международном праве. Субеди проводит такой анализ с особым вниманием к принципам суверенитета государств, запрета на применение силы, невмешательства и защиты прав человека, основанных на праве международных договоров и на современных нормах обычного международного права. Эта глава, таким образом, подводит теоретическую базу под все исследования, включенные в книгу.

Во второй главе, написанной профессором Найджелом Уайтом из Ноттингемского университета (The University of Nottingham) (Великобритания), рассматриваются вопросы, связанные с односторонними санкциями, в более широком контексте. Название главы: «Оттенки серого: автономные санкции в международном правовом порядке», удачно подчеркивает тот факт, что такие санкции в настоящее время находятся в «серой зоне» международного права [р. 61]. В этой главе правовые рамки, применимые к санкциям, рассматриваются посредством изучения понимания и природы санкций. Автор стремится показать основную цель этих санкций – реагирование на нарушение или угрозу нарушения международного мира и, как таковые, они явно входят в компетенцию международных организаций, но не отдельных государств. Изложив как концептуальную, так и правовую основы понимания санкций, автор рассматривает санкции, вводимые против государств и негосударственных субъектов, и исследует, является ли переход к целенаправленным санкциям формой реагирования на нарушения международного права и могут ли они быть законно приняты отдельными государствами. Заканчивая главу, Н. Уайт приходит к выводу о том, что, в отличие от односторонних санкций, коллективные санкции по своей сути законны, но могут быть юридически оправданы только как меры, принятые по необходимости для предотвращения серьезных нарушений мира и международного права.

В третьей главе – «Односторонние санкции: Создание хаоса по бросовым ценам», написанной Джой Гордон, профессором факультета философии и школы права Университета Лойолы в Чикаго, речь идет о том, как государство, вводящее санкции, удерживает посредством их монополию на критически важных рынках или поддерживает свое положение в мировой экономике, а также о том, как односторонние санкции функционируют в режиме глобальных санкций [р. 87]. Автор обращает внимание на то, каким образом экстерриториальные, а также вторичные санкции приводят к расширению сферы действия режима санкций далеко за пределы собственных граждан государства, эти санкции применяющего. Дополнительно в этой главе оцениваются последствия односторонних санкций в тех случаях, когда положения о санкциях являются расплывчатыми или применяются непредсказуемо, а также когда санкции достигают значительной степени жесткости, как, например, исключение из банковской системы или с рынка, замораживание активов. После изложения широкой теоретической основы рассматриваемых вопросов, автор переходит к иллюстрации своих аргументов на примерах современных санкций США против Кубы, Венесуэлы и Ирана.

В четвертой главе – «Последствия односторонних санкций для свободы авиации», профессора Кентского университета (University of Kent) (Великобритания) Ника Грифа, исследуется влияние односторонних санкций на область, не так часто рассматриваемую в этом контексте. Угрозы свободы авиации демонстрируются на примерах санкций США в отношении Ирана и санкций четырех арабских государств против Катара [р. 107]. Исходя из положений Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) и связанных с ней договорами, автор анализирует средства правовой защиты, доступные государству, подвергнутому санкциям. Глава посвящена исключительно ситуациям, возникающим в контексте «мирного времени» и не касается санкций, введенных в рамках ООН в соответствии с гл. VII Устава ООН («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»), или запретов на полеты, введенных по соображениям безопасности или из-за военной напряженности.

Содержание пятой главы – «Влияние односторонних санкций на договоры о региональной интеграции с особым упоминани-

ем Совета сотрудничества стран Персидского залива», становится очевидно уже из ее названия [р. 137]. Доктор Али Абуседра из Университета Халла (University of Hull) (Великобритания), в течение длительного времени был правовым советником правительств многих стран, включая Дубай, Абу-Даби, Аджман и Катар. Он дважды назначался председателем Ливийского инвестиционного управления и не понаслышке знаком с описываемой им темой экономического сотрудничества между странами Персидского залива. А. Абуседра пишет о действующих региональных соглашениях об экономической интеграции и сотрудничестве, заключенных между государствами по всему миру. Многие из этих договоров создают региональные экономические и политические организации для содействия сотрудничеству, однако при решении одного из государств ввести односторонние санкции против другого члена организации, который обвиняется в нарушении обязательств по международному праву, возникает множество вопросов, которые данные организации разрешить еще не готовы. Один из ключевых вопросов, которые задает автор: «какое влияние односторонние санкции оказывают на целостность таких региональных организаций экономического и политического сотрудничества?»

Глава шестая, «Последствия односторонних санкций для иностранных инвесторов и иностранного инвестиционного режима», написана доктором Николетт Батлер из Манчестерского университета (University of Manchester) (Великобритания). Автор сфокусировалась на двусторонних и международных инвестиционных договорах [р. 161], понимая под международными инвестициями не только ситуации, когда гражданин одного государства вкладывает денежные средства в другое государство, но и когда он занимается предпринимательской деятельностью в другом государстве. Международные инвесторы имеют право на различные меры защиты в соответствии с международным правом. Основные из них, подчеркивает автор, в своей совокупности признаются принципами обычного международного права. Более того, индивидуальные инвесторы также могут пользоваться дополнительной защитой, предусмотренной обширной сетью из почти 3000 двусторонних инвестиционных договоров и соглашений, включающих в себя инвестиционные положения. Учитывая тот факт, что применение односторонних санкций оказывает воздействие не только на госу-

дарство – объект санкций, но и на иностранных инвесторов, ведущих деятельность на его территории, возникают вопросы о том, может ли введение односторонних санкций привести к нарушению обязательств по защите инвесторов и какие средства правовой защиты доступны пострадавшим иностранным инвесторам. Интересно, что эти вопросы ранее не привлекали особого внимания ученых. Тем полезнее читателям будет ознакомиться с главой доктора Н. Батлер, в которой анализируются не только последствия односторонних санкций для иностранных инвесторов, но и режим иностранных инвестиций в целом.

В седьмой главе – «Всемирная торговая организация и односторонние экономические санкции: запрещено, но возможно?», доктора Джеймса Уотсона, генерального секретаря Eurogas (Брюссель), дается оценка влияния односторонних санкций на право Всемирной торговой организации (ВТО) [р. 185]. Учитывая, что ряд членов ВТО применяли, по мнению автора, неудивительно, что система урегулирования споров ВТО, была призвана оценить обоснованность применения односторонних санкций в международном торговом праве. Дж. Уотсон показывает эволюцию законодательства ВТО в отношении односторонних санкций и их применения государствами-членами, при этом особое внимание уделяется толкованиям норм ВТО коллегиями по спорам и апелляционным органом. Рассматриваются недавние дела с участием Катар и России. В главе подчеркивается, что, несмотря на существование в определенных статьях Генерального соглашения по тарифам и торговле исключений из основных принципов ВТО, которые могли бы предусматривать применение односторонних санкций по различным причинам, ВТО, в первую очередь, поддерживает свободное перемещение товаров и услуг. Это подтверждает и ее опыт тщательного рассмотрения любых мер, которые не соответствуют основополагающим принципам права международной торговли.

В восьмой главе – «Односторонние санкции, Всемирный почтовый союз и ответственность государств», написанной доктором Тришей Раджпут из Гетеборгского университета (University of Gothenburg in Swede), дается оценка воздействия односторонних санкций на право на общение физических лиц в государствах – объектах санкций, в контексте правил Всемирного почтового сою-

за (ВПС) [р. 207]. Хотя академическая дискуссия о взаимосвязи санкций и почтовой связи ограничена, изучение их взаимосвязи является своевременным и важным. Автор ставит своей целью рассмотреть, в частности, правила ВПС, гарантирующие ответственность государства за обеспечение почтовой связи. Более конкретно, в главе рассматривается вопрос о том, могут ли быть оправданы санкции, влияющие на право на общение в рамках режима ВПС.

Девятая глава – «Односторонние принудительные меры: к международному гуманитарному праву и международным правам человека» написана доктором Луизой Эшли, руководителем юридического факультета Университета Лидса Беккета (Leeds Beckett University) (Великобритания) [р. 233]. Эта тема исследована значительно глубже, чем другие темы, затрагиваемые в данном издании. Однако это не означает, что ее включение в книгу было лишним. Наоборот, важность этой темы и ее очевидная актуальность диктует ее пристальное изучение, что и делается в данной книге, ибо правам человека здесь уделяется внимание в нескольких статьях разных авторов. Доктор Луиза Эшли рассматривает применимость принципов международного гуманитарного права (МГП) к режимам односторонних санкций на примере конкретных санкций. Она отмечает, что хотя государства все чаще отдают предпочтение применению санкций в качестве альтернативы применению силы, воздействие таких мер на гуманитарный потенциал государства-объекта может быть разрушительным и приводить к грубым нарушениям прав человека. По мнению автора, МГП представляет собой подходящую основу для регулирования режимами односторонних санкций, особенно в тех случаях, когда эти режимы действуют как форма «децентрализованной экономической войны». Регулирование может происходить посредством оценки последствий санкций и сопутствующих им правовых ограничений в контексте принципов МГП, включая необходимость, определенность, соразмерность и предосторожность. В качестве примеров в главе рассматриваются санкции против Венесуэлы, Кубы, Ирана и Катар.

В десятой главе – «Морское право: влияние односторонних санкций на законодательство и практику судоходства и морской торговли», доктора Абхинаяна Басу Бала из Гётеборгского универ-

ситета, рассматриваются избранные вопросы морского права, возникающие в связи с введением односторонних санкций и такими действиями на море, как, например, блокада, а также вопрос запрета на применение таких санкций к проходящим судам. В частности, в ней рассматривается ситуация, когда право мирного прохода и, возможно, транзитного прохода, может быть приостановлено, в том числе временно, государством, вводящим односторонние санкции в отношении судов, торгующих с государством – объектом санкций, и исследуется, что допустимо, а что нет с точки зрения морского права, и каковы серые зоны, которыми может воспользоваться государство, вводящее санкции [р. 255]. Ставя под сомнение правомерность задержания судна с точки зрения международного морского права автор в качестве примера анализирует действия Гибралтара по задержанию судна Грэйс 1 в 2018 г.

Глава одиннадцатая – «Могут ли сосуществовать односторонние санкции и международные экологические обязательства государств?», написана доктором Амришей Пандей из Бхопальского университета (Bhopal University) (Индия), работающей над проектом по сохранению окружающей среды [р. 277]. В ней особое внимание уделяется воздействию санкций на окружающую среду страны, в отношении которой введены санкции, и тому, каким образом односторонние санкции нарушают международные обязательства, вытекающие из природоохранных договоров и конвенций. Кроме того, автор обсуждает законность применения односторонних санкций в контексте экологических катастроф и проблемы, порождаемые такими санкциями, как в стране, на которую распространяются санкции, так и в стране, вводящей санкции.

В двенадцатой главе – «Использование кибернетических средств для применения односторонних принудительных мер в международном праве», доктора Али Абуседра из Университета Халлат (University of Hul,) (Англия), профессора Абу Бакара Мунира из Малайского университета (Universiti Malaya) и доктора медицинских наук Торикула Ислама, доцента Бангладешского университета (Bangladesh University) бизнеса и технологий, речь идет, в первую очередь, о правовых вопросах, возникающих в связи с использованием кибервойны как составляющей односторонних санкций. Законность режима киберсанкций оценивается со ссылкой на ряд подобных режимов, которые были разработаны и

применялись государствами, обладающими для этого соответствующими технологическими возможностями [р. 301].

И, наконец, заключительная глава под названием «Выводы: действующее право об односторонних санкциях, средства правовой защиты от незаконного применения таких санкций и рекомендации» профессора Сурия П. Субеди подводит итог проведенного междисциплинарного исследования статуса односторонних санкций в международном праве и дает обзор традиционных и современных норм обычного международного права, применимых к односторонним санкциям [р. 327]. Практические примеры санкций, приведенные в различных статьях публикации, позволяют одновременно автору и редактору не только изложить нормы действующего законодательства по данному вопросу, но и предложить некоторые рекомендации политического характера, включая обоснование необходимости принятия Генеральной Ассамблеей ООН декларации о режиме односторонних санкций. Более того, автор идет дальше и предлагает вниманию читателя проект потенциальной декларации в приложении I.

Поводя итог, можно сказать, что основной вывод, который можно сделать из прочтения рецензируемой книги, заключается в том, что односторонние санкции – экономические или финансовые меры, или другие формы односторонних принудительных мер незаконны, если они не соответствуют как процедурным, так и материально-правовым требованиям, предусмотренным международным правом. Сам этот вывод не является открытием, однако ценность книги в том, что в ней определяются и сводятся воедино такие требования, разбросанные по различным областям международного права, включая нормы обычного международного права, возникшие в результате недавней практики государств, которые усиливают ограничения в применении односторонних санкций. Таким образом, данная публикация носит отчасти справочный характер, позволяя даже при беглом ее изучении получить полное представление о всем многообразии возможностей и последствий применения односторонних санкций.

Социальные и гуманитарные науки
Отечественная и зарубежная литература
Информационно-аналитический журнал
Серия 4

**ГОСУДАРСТВО
И
ПРАВО**
2024 – № 3

Техническое редактирование
и компьютерная верстка В.Б. Сумерова
Корректор Л.Н. Казиминова

Подписано к печати 24.07.2024

Формат 60×84/16	Бум. офсетная № 1
Печать офсетная	Цена свободная
Усл. печ. л. 13,5	Уч.-изд. л. 10,7
Тираж 300 экз.	Заказ №
(1–110 экз. – 1-й завод)	

**Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук**
Нахимовский проспект, д. 51/21,
Москва, 117418
<http://inion.ru>

Отдел печати и распространения изданий
Тел.: (925) 517-36-91
e-mail: inion-print@mail.ru

Отпечатано в типографии
АО «Т8 Издательские Технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5, к. 6