

## М.В. Глигич-Золотарева. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД / Научн. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: “Наука”, 2009. 639 с.

Книга М.В. Глигич-Золотаревой, сотрудника Аналитического бюро Аппарата Совета Федерации ФС РФ, представляет, видимо, наиболее полный обзор существующих в мировой литературе взглядов по вопросам федерализма и федеративных государств, хотя фактический и правовой материал представлен в основном Россией. Зарубежные федерации упоминаются, но преимущественно в виде названий и при классификациях (в единичных случаях при перечислении федеративных государств названы страны, не являющиеся федерациями) (с. 149). Уже при издании (!) книга содержит рецензии на нее трех известных ученых. Вступительная статья отв. редактора и справка об авторе даны в переводе на английский язык. Имеются список опубликованных работ и красочный портрет автора, а также посвящение. М.В. Глигич-Золотарева использовала богатейший материал (в том числе местный), периодическую печать, высказывания многих (в том числе местных) политических деятелей. Широко применена зарубежная терминология.

В книге пять глав. Первая глава посвящена теории и практике федерализма, вторая – истории федерализма в России, третья – системе конституционно-правового регулирования российского федерализма, четвертая – системным характеристикам федерации в России, пятая – федеративному праву как подотрасли конституционного права.

М.В. Глигич-Золотарева констатирует, что в общем в литературе называют 30 признаков федерации (часть из них, по существу, дублируется, отдельные не имеют принципиального значения). Автор называет 24 признака федерации (тоже многовато, и они не равноценны) и дает, на наш взгляд, в основном удачное определение федерации. Это – конституционно закрепленная форма государственно-территориального устройства, при которой форма государства сложна и включает в себя субъектов федерации, обладающих самостоятельностью вне сферы реализации общих для всей федерации целей и задач, а также возможностью участия в принятии общедولةвых решений (с. 64 и 597). Правда, неизвестной остается суть явления “субъект федерации”, не очень удачно словосочетание “включает в себя” (например, Италия “включает” 20 автономных образований, но они не субъекты федерации, а некоторые унитарные государства “включают” такие территориальные единицы, которые в несколько раз больше метрополии, например, Гренландия в Дании). В определении не учтены некоторые существенные стороны (характер публичной власти “субъектов” и их ответственность), есть другие погрешности. Кроме того, в последние десятилетия в науке появились взгляды, что некоторые государства являются фактически федерациями, хотя это слово в конституциях не закреплено. Видимо, точнее было бы сказать, что это конституционно регулируемая форма сложного государственно-территориального устройства, при которой государство состоит из государственных (государствоподобных) образований, обладающих своей публичной властью в пределах, установленных федеральной конституцией, самостоятельных в решении внутренних

вопросов, участвующих в решении вопросов федерального значения и несущих ответственность за нарушение федеральной конституции и федеральных законов.

М.В. Глигич-Золотарева рассматривает федерацию как разновидность полицентризма (с. 117), но центр все-таки один. С ее точки зрения, в обозримом будущем федерация – “единственная возможная система в России” (с. 117). Автор считает, что суверенитет не может быть разделен или ограничен, государственным суверенитетом обладает только федерация (с. 128 и др.). Публичную власть субъекта федерации (нет сомнений, что она у него есть в соответствии с конституционными полномочиями, существуют законы субъектов федераций, их правительства) М.В. Глигич-Золотарева считает государственной властью, что вытекает из положений Конституции РФ, но вряд ли это верно: в одном государстве (а государство – это все-таки Российская Федерация) не может быть двух или нескольких государственных властей (как и государственных суверенитетов).

Новые подходы в мировой науке и практике к сецессии в федерации (а это важнейший наряду с сущностью субъектов, властью и суверенитетом вопрос теории) автор не рассматривает. Между тем новые положения некоторых конституций и решения органов конституционного контроля устанавливают, что право на выход существует, но оно принадлежит не субъектам федерации, а национальностям, причем угнетаемым, и не может осуществляться в одностороннем порядке. Иногда указываются и условия осуществления этого права. Кстати, отчасти нечто подобное было и в истории законодательства СССР. О современных последствиях практики осуществления закона 1990 г. ничего не говорится.

В гл. 2 привлекается внимание к исследованиям российских авторов досоветского периода (о более поздних исследованиях не упоминается). М.В. Глигич-Золотарева выделяет три этапа российского федерализма: 1990–1993 гг., 1993–1999 гг. и современный период (с 1999 г.). Может быть, в соответствии с некоторыми правовыми актами правильнее было бы последний рубеж отсчитывать с 2000 г.

В гл. 3 автор рассматривает конституционную и законодательную “базу” российского федерализма, включая сюда также постановления Конституционного Суда РФ и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. В законодательстве и самих договорах речь идет о разграничении между органами государственной власти соответствующего уровня, на деле разграничиваются полномочия государства и государственных образований (субъектов федерации) как особых единиц, юридических лиц публичного права (государство тоже выступает как юридическое лицо, в том числе и в некоторых гражданских правоотношениях). К попыткам “реанимации” договоров М.В. Глигич-Золотарева относится отрицательно (с. 380 и след.). Вообще говоря, реанимации нет. Особый договор с Чечней не прошел. Принят лишь (в основном по

субъективным причинам) в 2007 г. после сопротивления Совета Федерации несколько исправленный договор Российской Федерации с Татарстаном. Интересны положения о конституционно-правовых статусах шести видов субъектов РФ (с. 324), но общего понятия статуса субъекта РФ не дается. Автор не обсуждает детально конституционные положения о государственной власти субъектов РФ и текст ст. 5 Конституции РФ о республиках-государствах (хотя и упоминает об этом), отмечает, что субъекты РФ “обладают большинством признаков субъектов федераций” (остается неясным, каких признаков и в каких странах). Видимо, пока в науке не будет решен принципиальный вопрос о характере публичной власти в субъектах федерации (а он не решен и за рубежом), а в Российской Федерации не найдется политической воли при согласии субъектов РФ изменить конституционные положения, принятые, по существу, волонтаристски в особой ситуации о “глотаии суверенитетов”, вопрос о сущности статуса субъекта федерации не будет решен.

Рассматривая в гл. 4 системные характеристики федерации в России, М.В. Глигич-Золотарева пишет о “разграничении компетенции” Российской Федерации и ее субъектов (в российском законодательстве термин “компетенция” для этого не используется, о компетенции принято говорить не в отношении публично-правовых образований, а их органов), опять сказано о субъектном составе РФ, о конституционно-правовой ответственности, о системе власти (но в параграфе о власти речь идет почему-то только о порядке формирования губернаторского корпуса и о федеральных округах).

О том, что регулирование федеративных отношений может быть особой подотраслью конституционного права (гл. 5), писалось немало, есть такие учебные курсы в вузах (что такое “научная подотрасль конституционного права” (с. 683), не очень ясно). Автор предлагает название учебного курса – “Федеративное право: Общая часть” и основные положения его программы. Предлагается изучать также “региональное право” в субъектах РФ. Все это полезно, но названия неудачны, как и предложенные пути разграничения, ибо региональное право не только конституционное (уставное) право. “Федеративное право” близко к названию “федеральное право”. Слова “Общая часть” не спасают положения, ибо и Общую часть нельзя изучать по крайней мере без анализа конституций и уставов субъектов РФ.

Книга М.В. Глигич-Золотаревой полезна широтой охвата различных вопросов, но в целом она посвящена доказательству одной известной идеи – федерализм надо изучать системно. В работе затронута огромная масса проблем, есть интересный и ценный материал, научные положения и выводы, но широта охвата превращает ее скорее в подобие справочного издания.

**В.Е. Чиркин, главный научный сотрудник  
Института государства и права РАН,  
доктор юрид. наук, проф.  
(E-mail: igpran@igpran.ru; тел.: (495) 691-34-76)**