

РАЗМЫШЛЕНИЯ О СУДЬБАХ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Ю.В. Ким. ФЕДЕРАТИВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ: СУЩНОСТЬ, ГЕНЕЗИС, ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ (ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ). Изд. 2-е, перераб. и доп. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. 325 с.

Вне всякого сомнения, в научной работе Ю.В. Кима глубоко и всесторонне впервые в отечественной практике освещается весьма значимая тема – сущность, генезис и проблемы развития федеративной государственности.

Проведенное автором исследование теоретико-методологических основ федерализма весьма актуально. Это предопределено прежде всего многолетней нерешенностью базовых теоретических проблем федерализма и недостаточной системностью учения о федеративной форме государственно-территориального устройства. Практику федеративного строительства в современной России также нельзя признать удовлетворительной.

Проблема обеспечения стабильного, адекватного вызовам времени функционирования власти в ее территориальном измерении, таким образом, перешла из теоретической области в сугубо практическую, требующую конкретных предложений.

На наш взгляд, исследование носит комплексный характер, что дало возможность отразить основные проблемы федеративного устройства в их органической взаимосвязи.

Автором сделан акцент на исторический анализ федеративных институтов, начиная с эпохи античности и заканчивая новейшим периодом федерализма в стране, что позволило выявить основные закономерности развития федерализма, взглянуть на данный правовой институт в его динамике.

Исследователем дается общая характеристика основных этапов развития федеративной идеи, многоплановость изучаемого явления, подробно анализируется современное состояние федерализма в России и отмечаются характерные для него коллизии. Очевидные недостатки существующей модели федеративного устройства Ю.В. Ким объясняет целым рядом объективных факторов, в том числе несовершенством конституционно-правового регулирования данного института.

Совершенно справедливо критическое отношение автора к “слепому” заимствованию в отечественном государственном строительстве западных либеральных ценностей и институций, таких как разделение властей, демократия, парламентаризм, федерализм и т.п., тем более что отсутствует их единообразное понимание, а большинство из них даже в западной науке приобрело характеристику неоднозначности. В работе верно отмечается и пагубное влияние на теорию и практику федерализма политической конъюнктуры, что также отрицательно сказывается на достоверности научных выводов.

Ю.В. Ким в своей монографии использовал проблемно-прогностический подход к отечественному государственно-территориальному устройству. Особенно ценными в этой

связи представляются рекомендации автора по будущему обустройству территориальной организации государства.

Внимательное прочтение монографии показывает, что Ю.В. Ким привлекал многочисленные и разнообразные источники, обеспечившие ему разносторонний подход к освещению темы. Особого внимания заслуживает глубокий анализ зарубежного опыта федерализма.

С нашей точки зрения, ценны предложения автора по вопросу законодательного регулирования федеративного устройства.

Все вышеизложенное свидетельствует в пользу комплексного, междисциплинарного характера исследования, сочетающего в себе элементы теории права и практики государственного строительства.

Между тем, как и любой серьезный научный труд, работа Ю.В. Кима не лишена замечаний, ряда спорных положений, имеющих, впрочем, дискуссионный характер.

Первое. В монографии подчеркивается, что значительное число исследований федеративного устройства государства не привело к большей системности научного знания, которое в настоящее время фрагментарно. С этим трудно не согласиться.

Казалось бы, систематизация учения о федерализме и должна стать одной из основных целей работы. В то же время, несмотря на акцентуацию методологического характера монографии в ее названии, а также на заявленное использование системного метода, указанный подход слабо задействован: не рассматривается системная модель федеративного устройства, не учитываются общесистемные закономерности эволюции федерализма, не систематизировано учение о федерализме. Все это явно снижает уровень работы. Несколько разрозненных упоминаний системных категорий в тексте монографии не в состоянии восполнить данный пробел.

Второе. В исследовании немало внимания уделено понятийному аппарату учения о федерации, и это оправданно. Однако автор пошел не по пути уточнения ключевых дефиниций (*федерация, федерализм, субъект федерации*), а по пути “отбрасывания” традиционных понятий учения о федерации и введения новых.

В связи с этим, как представляется, изложенная версия о том, что вводимое понятие *федеративной государственности* более “операционально”, нежели “абстрактные категории”, к которым Ю.В. Ким относит федерацию, федерализм и др., не может рассматриваться как состоятельная.

Во-первых, в работе не приведено достаточных аргументов для слома существующего понятийного аппарата учения о федерации и создания нового.

Во-вторых, новые термины “*федеративный режим*” как “*системообразующая и идентификационная основа федеративной государственности*”, а также “*федеративная государственность*” как “*совокупность атрибутивных (системообразующих) свойств федерации*” не вносят ничего нового в теорию федерализма и, более того, полагаем, утяжеляют ее для восприятия и применения.

Нами разделяется позиция автора о том, что понятие *федеративной государственности* действительно не нашло глубокого изучения. В то же время (и данное обстоятельство следует признать) такие понятия, как “*государство*”, “*государственность*”, “*федерация*”, “*федерализм*”, “*федеративное государство*”, изучены достаточно подробно и обстоятельно, и их подмена квазиновыми дефинициями ведет не к систематизации науки, но лишь к повышению градуса ее наукообразия.

Третье. Лейтмотивом монографии является тезис о *федеративной государственности* как о “*специфической области правовой действительности, которая формируется и функционирует в результате активного взаимодействия международного и государственного (конституционного) права*”; постоянно подчеркивается идентичность федеративных и международно-правовых институтов; так называемая “*классическая*” федерация объявляется межгосударственным объединением (конфедерацией). С таким подходом трудно согласиться, тем более что он ведет к дискредитации самого понятия федерации.

Автором принцип федерализма определяется как “*привнесение во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектуру горизонтально проецирующихся, а потому диссонирующих с ней элементов международного публично-правового порядка*”, что выводит федерацию в разряд конфедеративных образований (смешение федерации и конфедерации наблюдается и в других частях работы).

Вместе с тем конституционно-правовая наука давно уже пришла к выводу о том, что федерация – это единое союзное государство, имеющее такое же отношение к международно-правовым институтам, как и государство унитарное. Федерация – это государственно-правовая, но не международно-правовая категория.

Кроме того, принцип субсидиарности рассматривается в исследовании как принцип международного права, что также не соответствует действительности. Принцип субсидиарности применяется, как правило, во внутригосударственных отношениях, исторически же он возник из социальных доктрин XIX в. на срезе взаимоотношений государства и базовых социальных ячеек (человека, семьи и местной общины).

Четвертое. В работе немало места уделено теории суверенитета, однако глубоких обобщающих выводов не представлено.

При этом анализируются различные теории суверенитета в федеративном государстве (подразумевающие делимость суверенитета, его неделимость), а также “*синтетическая*” теория А. Яценко и др. В то же время результатом анализа не стали аргументированные обобщения, представляющие собой неоспоримую научную новизну. Напротив, делаются противоречивые утверждения о делимости суверенитета на фоне тезиса о том, что “*суверенитет характеризует качество государства как структурно-функциональной целостности, системного единства*” (непонятно, каким образом можно разделить такого рода единство, в принципе не рас-

членяемое). Отсюда вытекает вывод о том, что субъект федерации хотя и не обладает суверенитетом, но является “*носителем государственности*”.

Очевидно, что подобное видение проблемы суверенитета в федеративном государстве нельзя считать достоверным и полным.

Пятое. Обращает на себя внимание попытка автора дать интерпретацию понятия *классической федерации* исключительно как федерации античной. Думается, что данное суждение некорректно.

Термин “*классический*” имеет несколько значений, одно из которых можно трактовать как “*общепризнанный*”, и он традиционно употребляется в конституционно-правовой науке как характеристика первой полноценной федерации – Соединенных Штатов Америки, возникших в конце XVIII в. Таким образом, *классическая федерация* – это американская федерация.

Рассмотрение же в качестве “*классического*” федерализма союзов древнегреческих полисов ведет к двум серьезным ошибкам.

Во-первых, неразвитым в государственно-правовом смысле институтам вменяются атрибуты современных государств, что ведет к смешению понятий. Протофедеративные тенденции в процессе государственной организации человеческого общества существовали всегда. Однако неверно отождествлять их с развитыми институтами федерализма, которых в античном мире не было и не могло быть, поскольку они возникли только в Новое время с появлением национальных государств в их современном понимании.

Во-вторых, сами эти античные образования были непрочны, носили конфедеративный характер. Отождествление с ними “*классического*” федерализма как раз ведет к смешению федерации и конфедерации, а федерализма – с международно-правовыми отношениями, к тому же в работе федерация порой подменяется федеративным договором.

Необходимо отметить, что федерации могут образовываться разными способами – и международно-правовым, посредством объединения суверенных государств, и путем федерализации унитарного образования.

Однако по своей сути федерация – это государство, обладающее с момента своего образования государственным единством, в рамках которого не остается места замене прочных государственных связей нестабильными международными.

Федерализм по своей природе – это “*механизм внутригосударственного управления*”, о чем сам автор совершенно справедливо отмечает в работе и что явно диссонирует с другими заявленными им тезисами.

Шестое. Полагаем важным обратить внимание и на авторский вывод о федерации как о промежуточной форме государственного строительства: то она рассматривается как явление конфедеративной, международно-правовой природы, а то как “*осколок*”, образующийся в результате распада империй. Такая позиция исследователя представляется нам крайне спорной.

В науке действительно существуют взгляды на федерализм как на результат периодов нестабильности в жизнедеятельности государства (в системном анализе данная закономерность связывается с повышением активности элементов системы и ее подсистем в условиях бифуркации и усиления флуктуаций), и они в какой-то мере оправданны. В то же вре-

мя федерализм в целом не сводится лишь к нестабильности государственных институций.

Как уже отмечалось, протофедеративные тенденции существуют в государственном строительстве уже не одно тысячелетие и не всегда наблюдаются в нестабильных обществах. США – достаточно стабильное государство; американская федерация существует уже более 200 лет, что ставит под сомнение предположения о ее исключительно бифуркационной природе. То же можно сказать и о швейцарском федерализме, ставшем не плодом распада Римской империи, империи Карла Великого и Священной римской империи германской нации, но результатом развития самого швейцарского общества, что и позволило данному федеративному, по сути, образованию просуществовать с XV в. вплоть до наших дней.

Седьмое. Нельзя не отметить некритичного подхода автора к высказываниям некоторых ученых относительно реалий отечественного государственного строительства. Так, цитируются выводы Л. Гумпловича (немецкоязычный автор начала XX в.) о насильственной русификации составных частей России, что не соответствует действительности. Насильственная ассимиляция была характерна преимущественно для Германии. Россия же представляла собой уникальное имперское образование: большинство народов присоединилось к ней добровольно, что позволило им сохраниться и не только не утратить своих национальных языков и культуры, но даже приобрести и развивать их. Для России в целом, Российской империи и СССР насильственная русификация не характерна.

Здесь же следует обратить внимание на весьма некорректные, далекие от науки рассуждения Ю.В. Кима о *“полной несостоятельности Российской империи и СССР”* без каких-либо указаний на конкретные сферы, в которых государства были несостоятельны. Разумеется, идеальных государств нет и быть не может; состоятельность любого государства сразу во всех сферах не может быть полной; такого рода утверждения о полной несостоятельности государств, внесших неоценимый вклад в развитие мировой цивилизации, вряд ли можно признать приемлемыми.

Восьмое. *“Красной нитью”* через всю монографию проходит неприятие феномена полицентризма.

Ю.В. Ким утверждает, *во-первых*, что полицентризм как *“инфарктная модель”* противоречит концепции иерархизма, лежащей в основе государственности (что, впрочем, не мешает ему считать федеративную государственность международно-правовым институтом); *во-вторых*, что *“полицентризм, равно как и демократия, не может служить альтернативой иерархическому принципу в государстве”*.

При этом исследователь сам принцип полицентризма не подвергает глубокому анализу; не приводятся различные его видения и основные признаки. Полагаем, если бы это

было сделано, сразу стало бы очевидным, что, хотя теория полицентризма еще довольно молода (она возникла во второй половине XX в. в трудах Поланьи и Острома), тем не менее можно со всей определенностью сказать, что полицентризм – это свойство единых государственных систем, имеющих особую внутреннюю организацию, а не описание свойств межгосударственных агломераций.

Полицентризм никоим образом не противоречит принципу структурной иерархии, действительно присутствующему в организации государственных систем (добавим, что данный принцип не является строго обязательным для системного структурирования), скорее полицентризму противостоят моноцентризм (монополизм) и его производные.

По сути, считаем, полицентризм представляет собой разработанную научную модель того феномена, который Ю.В. Ким именует как *“федеративный режим”*. В то же время нельзя не отметить большей универсальности и при этом конкретности именно *“полицентрических моделей порядка”* (термин В. Острома).

Девятое. В главе, где автор описывает современное состояние федерации в России, материал исследования излагается слишком фрагментарно и бессистемно, что не позволяет в полной мере сделать вывода об авторской позиции, мнении о сегодняшних реалиях, тенденциях и перспективах государственно-территориального устройства страны.

Однако здесь подробному рассмотрению подвергаются Основные положения региональной политики в Российской Федерации (утвержденные Указом Президента РФ в 1996 г. и в настоящее время практически не действующие) и Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Минрегиона России (которая так и не стала концептуальным документом, определяющим перспективную региональную политику государства). Думается, было бы правильным сделать полный анализ целого ряда ключевых федеральных законов, концептуальных документов (например, так называемой *“Стратегии 2020”*) и программных заявлений руководства государства.

Высказанные в размышлениях о судьбах федерализма в России замечания, впрочем, ни в коей мере не колеблют в целом весьма высокой оценки проведенной Ю.В. Кимом работы, которая вызывает явный живой интерес и в которой на основании выполненных автором многолетних исследований разработаны уникальные теоретические подходы, дающие полное право в совокупности квалифицировать их как новое крупное достижение в науке конституционного (государственного) права.

Представленная вниманию читателя монография вряд ли оставит равнодушными специалистов в данной области научных изысканий.

Н.М. Добрынин, доктор юрид. наук, проф.