

Н.А. Филиппова. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ: ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ. Екатеринбург, 2009. 394 с.

По проблемам федерализма в новой российской юридической литературе написано, пожалуй, больше исследований, чем по многим другим вопросам конституционного права, и еще одной работой читателя не удивишь. Но научный труд Н.А. Филипповой, изданный под грифом Уральского отделения РАН, на сегодняшний день занимает в этом ряду особое место. Это наиболее полное, фундаментальное и комплексное исследование данной проблематики. Через призму представительства публичных интересов Н.А. Филиппова сумела раскрыть некоторые общие черты и, по существу, все главные особенности российского федерализма, которые делают его уникальной моделью. Автор тщательно отслеживает имеющиеся в российской литературе оценки Федерации в России (есть и зарубежные оценки, их тоже неплохо бы назвать); привлекает огромный нормативный и фактический материал для доказательства своих тезисов; во многих случаях сопоставляет российский федерализм с зарубежными федерациями (в основном в Австрии и Германии, другие представлены лишь в виде некоторых названий); делает частичные сравнения с региональными государствами (Италией, Испанией). Привлекает тщательная отработка литературных и нормативных источников (правда, некоторые из них имеются в бумажном варианте, автор же дает ссылки на Интернет). Неплохо использованы решения Конституционного Суда РФ.

Книга имеет своеобразную структурированную форму подачи материала, особенно в заключении, где автор ставит 21 вопрос (объединены в шести крупных пунктах) будущим исследователям российского федерализма. Работу отличает скрупулезный и вдумчивый юридический анализ, но иногда автор излишне уходит в детали формулировок, в анализ слов (важно помнить, что Конституция РФ принималась в особых условиях, и не всегда в ней было то, что мы хотим видеть сейчас). Этот анализ иногда затеняет главное (бывает, что “за деревьями не видно леса”).

Рецензируемая монография состоит из двух разделов. В первом – в соответствии с названиями глав говорится о “публичном представительстве в структуре федеративных отношений”. Следует отметить, что во втором – о “представительстве публичных интересов в федеративном процессе и процессе реформирования федеративных отношений”. Во втором разделе, скорее, говорится о функциях, чем о процессе (речь идет, например, о правотворческом, бюджетном, исполнительном, контрольном федерализме). В нем есть глава о реформе Федерации, но не рассматриваются отдаленные перспективы развития и реформирования Российской Федерации. Между тем известно, что при ее создании некоторые стороны Федерации имели случайный характер. В науке высказывались мнения о возможности новой структуры Федерации с сокращенным числом субъектов, созданных на основе предварительных расчетов разного рода (исторического, экономического, географического, этнического и др.). Об этом иногда говорят и некоторые политики. Конечно, этого нельзя сделать “здесь и сейчас”, но в научных исследованиях надо готовиться к этому и в публицистике психологически готовить население разных субъектов РФ.

В работе Н.А. Филипповой много новаций, но если говорить о главных аспектах исследования, то их отражают названия глав. Это – методологические проблемы определения конституционно-правового статуса Российской Федерации, анализ субъектов РФ как соучредителей Федерации, национальный и субнациональный уровни представительства и посредничества в структуре публичных территориальных интересов, федеративный процесс в России и федеративная реформа 2003–2009 гг. как установление нового баланса публичных территориальных интересов.

Автор решает многие поставленные им вопросы. По-новому решен вопрос о соучастии субъектов РФ в создании Федерации. Это иная, более общая постановка вопроса, чем различение федераций на основе союза и на основе автономии, хотя общий тезис о соучастии, выделенный Н.А. Филипповой, вряд ли в равной мере относится ко всем новым федерациям. Свообразно решаются вопросы о национальном и субнациональном уровнях публичных интересов, хотя термин “национальный”, понятный в западной трактовке, в многонациональной России в связи с анализом Федерации не всегда удачен. Более основательно, чем в других работах, рассмотрены реформы федерализма в 2003–2008 гг. и их последствия.

Смысл отдельных тезисов Н.А. Филипповой остается не до конца ясным, а то и оспоримым. Прежде всего возникает вопрос: что такое публичные интересы (а это исходный тезис автора) и о каких публичных интересах идет речь? Иногда автор говорит о территориальных интересах (интересы есть у людей, а не у определенного пространства), иногда – об интересах государства. Если автор не хочет обращаться к социальным и национальным аспектам (а при создании Российской Федерации активно действовала в некоторых регионах этнократия, это иногда имеет место и сейчас, не говоря уже об особенностях Северного Кавказа), то, видимо, можно было бы применить концепцию территориального публичного коллектива на разных уровнях его организации (государство или субъект РФ выступают в данном случае только как организационная форма) и интересов такого коллектива. Слова эти иногда есть, но только слова. Рассуждения о суверенитете были бы более понятны, если бы Н.А. Филиппова использовала понятия народного, национального и государственного суверенитета. Тогда бы и публичные интересы были видны более отчетливо.

Субъекты РФ рассматриваются как “государственная автономия”, а собственные полномочия, предоставленные им, как полномочия государственной власти. В книге есть даже упоминание о республиках-государствах на территории России (их – 21). Действительно, в ст. 5 Конституции РФ республики в составе Российской Федерации названы государствами (хотя и в скобках), в нескольких статьях говорится о государственной власти субъектов Федерации, но государство на территории России все-таки одно, и вряд ли следы “парада суверенитетов” прошлого стоит тиражировать даже в научной работе. Кое-где автор склоняется к тому, что

субъекты РФ имеют все же в пределах своих полномочий и в рамках Конституции РФ несuverенную негосударственную публичную власть, но элементы противоречивости в подходах Н.А. Филипповой остаются. Думается, что преодолеть их можно на базе концепций территориального публичного коллектива и разных ступеней и форм публичной власти народа.

Вряд ли уместно определение субъектов РФ как государственной автономии. Дело не только в том, что в науке традиционно различаются законодательная (государственная, политическая) и административная автономии, но прежде всего в том, что субъект федерации и территориальная автономия – разные явления. Их статус в конституционном праве неодинаков.

Неполон анализ форм федерального принуждения (не говорится о возможных случаях распоряжения бюджетом субъекта РФ со стороны органа или должностного лица, назначенного Федерацией, и др.). Высокий уровень аргументированности и тщательность юридического анализа изменяют Н.А. Филипповой, когда она начинает пространно рассуждать о проблеме выхода субъекта РФ из состава Федерации. Привлекаются косвенные данные, но ведь в ст. 5 слова о праве народов на самоопределение заканчиваются примечательным предлогом “в”: самоопределение в (в рамках) Российской Федерации. Иногда автор подтверждает суждения других исследователей, которые очевидны. Например, на с. 278 как достижение отмечается вывод, что РФ и ее субъекты *несомненно* являются участниками федеративных отношений. Что здесь нужно доказывать? На с. 29 неточно излагаются данные других авторов: говорится, что контрольная власть выделена самостоятельно в трех десятках конституций. Однако словосочетание “контрольная власть” имеется только в шведской Конституции (да и то это относится к парламенту, в перечне ветвей власти такого названия нет),

а разнообразные органы, на деле осуществляющие такую власть (например, конституционный контроль), существуют в гораздо большем числе стран. Речь идет об органах, фактически осуществляющих такую власть, имеющую организационно расчлененный характер.

Отдельно следует сказать об оригинальности заключения к книге (с. 386–389). Н.А. Филиппова обобщает достигнутый уровень разработок по проблематике российского федерализма и ставит вопросы перед будущими исследователями. При этом некоторые из них, на наш взгляд, ставятся не в той плоскости или уже решены (например, о суверенитете как свойстве государства или соглашении интересов федерации и ее субъектов; ограничивает ли ч. 1 ст. 77 Конституции РФ государственную автономию субъектов Федерации в части формирования их органов, ибо известен ответ общего характера; на вопрос о соотношении договора и федерального закона при разграничении совместных полномочий давно ответила практика; гипотетический вопрос: возможно ли сохранение федеративного государства, если в основе бюджетного процесса лежат принципы унитарного государства).

Книга Н.А. Филипповой – это в определенной мере итог исследований российской науки по проблемам федерализма, разработка новых аспектов и проблем с позиций публичных интересов, влияющих на федерализм, постановка новых ориентиров перед исследователями. Она навсегда останется заметной вехой в исследовании сложных факторов такой конфликтной системы, каковой по своей природе является федерация. И хотя автор не говорит детально о конфликтности, заложенная в основу работы теория публичных интересов помогает лучше понимать и разрешать возникающие противоречия.

В.Е. Чиркин, доктор юрид. наук., проф.