

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Королькова Вадима Владимировича на тему:
«Федеративные отношения в предмете конституционного права»
по специальности 5.1.2 – публично-правовые
(государственно-правовые) науки

На основании п. 3.7 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, изучения диссертации и работ соискателя, в которых излагаются основные научные результаты диссертации, настоящим представляю в диссертационный совет письменный отзыв на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Королькова Вадима Владимировича на тему: «Федеративные отношения в предмете конституционного права».

О высокой степени **актуальности** избранной диссертантом темы свидетельствует уже то, что Россия определена как федеративное государство в первой же части статьи 1 действующей Конституции Российской Федерации.

Само продолжение и развитие российской государственности в складывающихся в 2020-е годы непростых условиях однозначно сопряжено с определенной Конституцией 1993 года и построенной на принципах федерализма формой государственного устройства, сочетающей государственное единство многонационального народа Российской Федерации, всех институтов гражданского общества с рациональной децентрализацией государственной власти, осознанным распределением предметов ведения и полномочий между всей Федерацией и составляющими её субъектами при безусловном учёте территориальной и национальной специфики организации государственной власти в этих весьма разнообразных составных частях Российской Федерации.

В условиях, когда многие принципы и институты российского конституционализма проходят в последние годы серьёзную проверку на

устойчивость, федерализм как системная характеристика государственной власти также подвергается испытаниям. Причём – сразу в двух направлениях. Прежде всего – в остром диалектическом противостоянии с искушениями централизма и унитаризма. А также как инструмент возможного сокращения объёма гарантированных Конституцией прав и свобод граждан, возможного ослабления конституционного статуса человека и гражданина в отдельных регионах.

Характеристики развиваемой в современной России государственности – демократической федеративной и правовой с республиканской формой правления – взаимозависимы вследствие их принципиального конституционного нормирования. Федерализм в такой взаимоувязке и обусловленности вряд ли может рассматриваться как продукт выбора и воплощения субъективной воли политических элит и, более того, как инструмент для возможного существенного ограничения прав человека.

Федерализм – предмет актуальных политических, общественных и научных дискуссий в Российской Федерации.

Диссертант в этой связи обращает внимание на «идеи об имитационном характере российского федерализма или о том, что федерализм является реальной основой для восстановления Российской империи, что динамику его дальнейшего развития связывают с балансом между центром и местным самоуправлением, усилением субъектов Российской Федерации и поощрением асимметрии, поиском баланса как в сфере компетенции, так и в национальном и территориальном началах».

Отмечается также, что дополнительной остроты дискуссии о федерализме добавляют изменяющиеся реалии общественной жизни: «пандемия COVID-19, дебаты о поправках 2020 г. и последовавших новеллах законодательства, а также присоединение новых субъектов Российской Федерации».

Научный поиск, предпринятый диссертантом, даёт нам немало **оригинальных выводов, предложений и рекомендаций**, направленных на

дальнейшую реализацию и развитие федеративных начал как составной части комплекса норм и институтов конституционного строя.

Следует отметить **высокую степень обоснованности и новизны** целого ряда вынесенных на защиту научных выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

В частности, диссертантом предлагаются новый общий подход к вопросам конституционного права (П.1) и новый способ восприятия и анализа федерализма (П.3).

В диссертации обосновывается развитие института федеративной ответственности (П.5).

Автор справедливо отмечает, что «в реалиях отечественной федеративной системы следует иметь в виду и исторический опыт регулирования федеративной ответственности, в частности, использованием в советское время внеправовых (политических) инструментов ответственности».

И утверждает далее, что «с системных позиций институт федеративной ответственности представляет собой важное звено управления федеративной системой, однако в случае если он подменяет собой весь аппарат управления, институт ответственности принимает несвойственные ему формы. Следовательно, использование института федеративной ответственности всегда должно преследовать цели обеспечения гармоничного развития федеративной системы и стабилизации федеративных отношений».

Стоит поддержать вывод В.В. Королькова, что нормативное закрепление федеративной ответственности субнациональных элит перед действующим Президентом РФ по новому конституционному законодательству «превращает его в сверхсубъект федеративных отношений и несет в себе риск тотального ослабления отечественной федеративной системы после прекращения срока его полномочий».

Представляет особый интерес и актуальность для России с учётом известных проблем правоприменения, следующий вывод диссертанта (п.8 в

формулировке Автореферата, с. 17-18): «8. Конституционно-правовые институты позволяют организовать федеративные отношения на системной основе, поэтому для сохранения федеративной системы и поддержания ее стабильности важно в ходе правоприменительной практики следовать конституционно-правовым нормам. При этом порядок их возникновения, хоть и обусловлен политическими договоренностями между соответствующими субъектами права, является результатом их взаимного доверия и организации общественных отношений на рациональной основе. Возникновение, реализация и развитие конституционно-правовых федеративных отношений в целях рационализации не должны стремиться к воспроизведению единственно верной абстрактной модели, они поскольку рискуют оторваться от фактических общественных отношений. Однако в целях наиболее точного отражения реальности динамике конституционно-правовых федеративных отношений следует избегать подмены содержания конституционно-правовых институтов. В противном случае публичная власть перестанет осуществляться обезличено, что, в свою очередь, лишит защиты от произвола элиты, народ и всю систему публичной власти».

Хочется выделить положение о важности взаимного доверия и организации общественных отношений на рациональной основе.

Диссертант не единожды указывает на доверие как существенный элемент социальных связей между элитами, вступающими в федеративные отношения наряду с волей к власти и федеративным правосознанием.

Такой подход отсылает нас к важнейшему для настоящего и будущего российского федерализма принципу взаимной лояльности Федерации и составляющих её субъектов, претворяемому через осознанное невмешательство в пределы ведения и полномочия друг друга как снизу, так и сверху. Ответственность политиков в федеративном государстве должна проявляться в обоюдном отказе от эгоизма и готовности к согласованию интересов и выработке взаимоприемлемых решений в рамках конституционного поля в случае возможных споров между участниками

федеративных отношений исключительно на основе взаимно признаваемых ими прав и обязанностей друг друга, без элементов устрашения, принуждения либо покупки лояльности элитой ценой несоразмерных и неконсенсусных для всех других участников федеративных отношений затрат.

Не менее интересно звучит и П.5 Основных положений выносимой на защиту Диссертации: «При вступлении в федеративные отношения элиты приобретают институциональное оформление, однако такая самоорганизация будет являться вторичной по отношению к их фактическому социальному положению, зависящему от поддержки народа в целом либо отдельных социальных групп (общностей), поэтому вопросы юридической и политической ответственности в федеративных отношениях являются неразрывно взаимосвязанными».

Многие положения являются составными частями другой важнейшей проблемы, поднимаемой диссертантом – проблемы федералистского правосознания.

Надо подчеркнуть, что сам В.В. Корольков в течение вот уже нескольких лет является активным и даже пассионарным субъектом продвижения федералистского (федеративного) правосознания – и как участник заседаний общественного Конституционного клуба, и как автор публикаций в общественном журнале «Конституционный вестник», и как руководитель Клуба федералистов, и как участник заседаний комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания – за что честь и хвала ему.

О значимости и формах продвижения и развития такого правосознания в диссертации сказано достаточно объёмно. Приведу здесь научно и общественно значимый, на мой взгляд, П.4 Основных положений рассматриваемой работы: *«4. Носителями федеративного правосознания могут выступать различные социальные группы, однако воплощать нормативную идею федерализма в практике государственного строительства могут исключительно политические элиты, поскольку лишь*

они обладают атрибутами власти, способствующими преобразованию субъективной воли в общеобязательное правило поведения. Народ участвует в федеративных отношениях посредством легитимации правящих элит и влияния на них при помощи различных политических общностей. Борьба интересов федеральных и субнациональных элит за блага и легитимность лежит в основе динамики федеративных отношений — возникновения, реализации, изменения и прекращения федеративных отношений. Подобный подход позволяет анализировать федеративные отношения и их институциональные проявления не только в государственных публично-правовых системах, но и в наднациональных интеграционных объединениях».

Диссертант уделяет особое внимание (П.9 Основных положений) проблеме изменения конституционно-правовых институтов, что, по его мнению, является одним из проявлений «динамики федеративных отношений, которая не всегда будет иметь очевидные внешние проявления, что требует от науки формирования моделей институтов федерализма, позволяющих прогнозировать их развитие с течением времени. В частности, модели конституционно-правового института распределения компетенции, проявляющегося в рамках текущего нормотворчества, обнаруживают в большинстве правопорядков тенденцию к сокращению автономности субъектов федеративных отношений. Эта тенденция актуализируется в федеративных системах с кооперативной моделью распределения компетенции, подразумевающей наличие сферы совместного ведения, и имеет меньший потенциал для проявления в федеративных системах, основанных в результате федерализации унитарного государства».

Наконец, привлек моё внимание следующий вывод автора о роли конституционного контроля в условиях федеративных отношений. Диссертант утверждает, что правопорядки, основанные после социальных потрясений или в условиях возможных внутренних конфликтов, «закрепляют нормативную идею федерализма как более значимое и (или) охраняемое

положение конституции или элемент базовой структуры конституции – посредством практики органа конституционного контроля».

Хочется высказать пожелание, чтобы на следующих этапах своих научных исследований В.В. Корольков продолжил бы анализ соотношения институтов федерализма и конституционного контроля.

Представляется, если бы институт конституционного судебного контроля был выстроен в Российской Федерации с учетом принципов федерализма, это позволило бы обеспечить режим конституционной законности на всех уровнях – и федеральном, и региональном. И тогда возникла бы более прочная опора для Конституционного Суда Российской Федерации в расширении его влияния на всю правовую материю. Это был бы своего рода рычаг, который бы смог конституционализировать как правоприменительную практику, так и правотворчество. КС РФ, на мой взгляд, сделал ошибку, дистанцировавшись от деления регионального уровня конституционного контроля. Ведь содержание-то одно и то же – права и свободы человека и гражданина.

Это не два уровня права, а один!

К редким же **замечаниям** к рассматриваемой диссертации я бы отнёс следующие два.

Во-первых, прочитав интересный труд В. В. Королькова и отмечая проделанный огромный объём работ, остаётся лишь товарищески посетовать, что автор так широко размахнулся – работа почти обо всём, что есть в федеративных отношениях, обо всём, но – понемногу. Возможно, стоило бы взять более узкий сегмент этого узла институтов и проблем для более углублённого прикладного исследования. Надеюсь, что это впереди.

Во-вторых, отмечу некоторую увлечённость автора теорией элит.

В автореферате выносимой на защиту диссертации содержится 36 (!) упоминаний термина «элита (элиты)». Несмотря на междисциплинарный подход, тема диссертации всё-таки ставит федеративные отношения в

контекст предмета конституционного права, а не политологии права или юридической политологии (научного направления, постепенно формирующегося на пересечении юридической и политической наук)¹.

Между тем, теория элит безусловная и, надо сказать, неоднозначная часть социологии и политологии.

Акцент в федеративных отношениях на особую роль элиты, иными словами – на привилегированные слои социальной структуры или организованное меньшинство общества, обладающее позициями власти, высвечивает правящие властные, этнические и региональные группы как осуществляющие наиболее важные функции в обществе.

Стоит отметить, что целый ряд исследователей приверженцев теории политического плюрализма считают неприемлемым подход теорий элит к анализу политических систем постиндустриального общества. Подход к элитарной общественной структуре с условным делением «элита vs масса», где неравенство (якобы вследствие человеческой природы) – естественная основа общественной жизни – чреват абсолютизацией политических отношений и закреплением отношений господства и подчинения, характерных для авторитарных политических режимов.

Здесь возникают определённые риски для основополагающего общезначимого принципа российского конституционализма – народовластия или народного суверенитета и вытекающего из него принципа республиканского правления. Республиканский принцип в современном понимании в увязке с содержательными характеристиками государства как демократического и правового вмещает в себя выборность власти и ее сменяемость; разделение ветвей власти и систему их взаимных сдержек и противовесов; реальное участие граждан в управлении делами государства как лично, так и через своих представителей; народный, общественный и парламентский контроль за действиями органов власти.

¹ См., напр., Сунгуров А.Ю., Семикова А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // *Общественные науки и современность*. № 5. 2017. С. 83-93.

Наделение же неких элит решающим статусом в определении характера федеративных отношений словно бы поддерживает критику народовластия как утопического мифа романтиков. И закладывает субъективное отрицание исторического стратегического прогресса конституционализма в такой его сложносоставной и, нередко, ключевой сфере как федерализм.

Вместе с тем, указанные замечания **не умаляют значимости** диссертационного исследования В. В. Королькова.

Отсюда **мой вывод следующий.**

Оппонируемая диссертация соответствует специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова к работам подобного рода.

Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова.

Диссертация оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Таким образом, **соискатель Корольков Вадим Владимирович безусловно заслуживает присуждения ученой степени кандидат юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.**

Официальный оппонент:

Кандидат юридических наук,
Управляющий партнер ООО «РумянцевКонсалтинг»,
Президент Фонда конституционных реформ

РУМЯНЦЕВ Олег Германович

Контактные данные:

тел.: +7 (495) 197-6543, e-mail: secretary@rumcon.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом
защищена диссертация:

12.00.02 – Конституционное право; административное право; финансовое
право

Адрес места работы:

123242, г. Москва, пер. Капранова, д.3, БЦ «Премьер Плаза», офис 427
ООО Консалтинговое агентство «РумянцевКонсалтинг»

Тел.: +7 (495) 19-76543, e-mail: secretary@rumcon.ru

Подпись управляющего партнёра ООО «РумянцевКонсалтинг» О.Г. Румянцева
удостоверяю:

Генеральный директор

Е.А. Румянцева

28 февраля 2024 г.