

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Корольков Вадим Владимирович

Федеративные отношения в предмете конституционного права

Специальность: 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Авакьян Сурен Адиебекович

Москва

2024

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Теоретические основы исследования федеративных отношений	23
§1. Социологические и политико-философские основания исследования федеративных отношений	23
§2. Понятийный аппарат исследования федеративных отношений	30
§3. Социально-политические основания нормативности федерализма	34
§3.1. Защита общих интересов элит	35
§3.2. Защита свободы элит и народов	37
§3.3. Институционализация экспансии элит	41
§3.4. Баланс интересов элит за счет формирования общей воли.....	43
§3.5. Доступ к публичной власти этнических элит	46
§3.6. Региональная интеграция элит	50
§4. Характеристика федерализма как нормативной идеи.....	54
§4.1. Нормативные принципы федерализма	55
I. Принцип участия	56
II. Принцип субсидиарности	57
III. Принцип институтов.....	61
§4.2. Противоположные федерализму нормативные идеи	63
I. Конфедерализм	63
II. Унитаризм	68
Глава 2. Федеративные отношения как предмет конституционно-правового регулирования	77
§1. Реляционная природа воплощения нормативной идеи федерализма.....	77

§1.1. Социально-политическая основа федеративных отношений	79
§1.2. Политэкономическая основа федеративных отношений	82
§1.3. Правовая основа федеративных отношений	85
§2. Динамика федеративных отношений.....	87
§2.1. Политические предпосылки динамики федеративных отношений .	89
§2.2. Закрепление нормативной идеи федерализма как конституционного принципа	91
§2.3. Хронология правового регулирования федеративных отношений	107
I. Акты первичного правового регулирования	107
II. Акты последующего правового регулирования.....	115
Глава 3. Конституционно-правовые элементы федеративных отношений	
.....	119
§1. Субъект конституционно-правовых федеративных отношений	119
§1.1. Общая характеристика участников федеративных отношений.....	120
§1.2. Конституционная правосубъектность участников федеративных отношений	122
§1.3. Изменение субъектного состава федеративных конституционно-правовых отношений	126
§1.4. Прекращение существования субъекта федеративных конституционно-правовых отношений	132
§2. Объект конституционно-правовых федеративных отношений	137
§3. Содержание конституционно-правовых федеративных отношений....	144
§3.1. Конституционно-правовые основы институциональной организации публичной власти.....	145
I. Институт территориальной организации публичной власти.....	145
II. Институт распределения и реализации компетенции	150

III. Институт федеративного представительства	176
IV. Иные институты федерализма	194
§3.2. Конституционно-правовые основы финансов в федеративной системе	195
§3.3. Федеративные отношения и статус личности.....	202
§4. Конституционно-правовая ответственность в федеративных отношениях	212
§4.1. Федеративная ответственность как вид конституционно-правовой ответственности	212
§4.2. Федеративная ответственность субъекта федеративных отношений	215
§4.3. Проблема федеративной ответственности федерации	223
Заключение	226
Список правовых источников и литературы	229
I. Правовые источники	229
II. Научная литература	250

Введение

Актуальность темы исследования. Проблемы теории и практики федерализма всегда находились в зоне особого внимания ученых-правоведов, практикующих юристов, политологов в связи с большой значимостью этих проблем для развития общества. Это предопределяет необходимость совершенствования и повышения эффективности системы публичной власти в федеративных государствах, развития и уточнения правовых основ взаимодействия федераций и их субъектов. Однако достигнуть этих публично значимых целей без теоретических основ, отражающих общее и особенное начала всех федеративных систем, представляется невозможным. Еще полвека назад Р. Дэвис констатировал проблематичность создания общей теории федерализма, обуславливая это тем, что «мы оказались как бы между небом оборванных великих теорий и глубоким синим морем огромного массива эмпирической работы, лишенной единого согласованного и четкого фокуса»¹. Австралийскому автору виделось три возможных выхода из этой дилеммы: фундаменталистский – вернуться к моделированию «правильной» федерации на основе классических федеративных государств; ревизионистский – пересмотреть взгляды на федерализм с учетом институционального дизайна новейших федеративных государств; нигилистский – отделить федерализацию от любого конкретного случая и думать о нем исключительно как об обратимом процессе. Сам Р. Дэвис выбирает именно третий вариант, призывая к полному отказу от использования терминов классической теории государственного устройства².

За пятьдесят лет, прошедших с момента изложения этой позиции, исследования в области федерализма практически не избавились от недостатков, отмеченных Р. Дэвисом: ученые-юристы по-прежнему рассматривают федерализм с метафизических позиций, политологи ограничены практическими особенностями политического процесса в федеративных системах, а экономисты

¹ Davis S.R. The “Federal Principle” Revisited // *Questioning the Past: A selection of Papers in History and Government* / ed. by D.R. Crook. St. Lucia: University of Queensland Press, 1972. P. 426.

² См.: *Ibid.* P. 427-431.

стремятся теоретически обосновать максимизацию материальной выгоды того или иного уровня власти. При этом, однако, целый ряд научных трудов, носящих, как правило, сравнительный и междисциплинарный характер, так или иначе опровергает нигилистский подход Р. Дэвиса. Появляется все больше юридических работ, анализирующих федерализм шире содержания догмы права, политологических работ по сравнительному федерализму с общим для всех наук об обществе понятийным аппаратом, экономических работ, учитывающих многочисленные социальные факторы, влияющие на организацию федеративной системы. Современные прогрессивные труды по федерализму так или иначе возвращаются к теме общественных институтов, которая является и отправной, и конечной точкой для всякого исследования федерализма. Институциональная организация федерализма фокусирует в себе все области научного знания об обществе, что позволяет построить общую теорию федерализма в конституционном праве с использованием междисциплинарного метода, рассматривая общественные институты не как первооснову федерализма, а как внешнее организованное проявление социальной реальности³.

При значительно возрастающей роли исторического и культурного контекста⁴ возникает вероятность необоснованного расширения предмета исследования, например, во временных рамках⁵ или же попытки выделения самостоятельной науки о федерализме⁶. Следуя траектории, заданной в трудах такого плана, незаметно для самого исследователя смещается научный приоритет его работы, предмет исследования рискует стать размытыми, либо потеряться вовсе. Сдерживать эти отклонения в ходе исследования, как представляется, следует функционально: в частности, обращаясь к историческим примерам, не строить на них всей общей теории федерализма в конституционном

³ См.: *Livingston W.S.* A Note on the Nature of Federalism // *Political Science Quarterly*. 1952. Vol. 67. № 1. P. 81-95.

⁴ См.: *Малько А.В., Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю.* Федерализм в историко-государствоведческом измерении // *Государство и право*. 2018. № 12. С. 116-127.

⁵ См.: *Болтенкова Л.Ф.* Учение о федерализме и его реализация в развитии государств (второе тысячелетие до н.э. – настоящее время). Книга 1 (второе тысячелетие до н.э. – начало XX в.). М.: Изд-во РАГС, 2006.

⁶ См.: *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. СПб.: Питер, 2004.

праве; выходя за рамки догмы права и обращаясь к иным областям научного знания об обществе, не забывать о нормативной, регулятивной, институциональной составляющей.

Общая конституционно-правовая теория федерализма, таким образом должна охватывать исторические, социологические, политологические и формально-юридические аспекты. Однако глубокое рассмотрение проблемы, подразумевающее верификацию теории при помощи *case study*, актуализирует вопрос методологии такого исследования: в зависимости от акцента на тех или иных аспектах практики федеративного строительства всякая теория рискует упустить из внимания какой-либо значимый элемент общественной жизни, оказывающий влияние на предмет исследования. С другой стороны, новая теория непременно должна учитывать опыт своих предшественниц, что может быть сделано лишь при подготовке единых критериев их оценки. Иначе говоря, методология общей конституционно-правовой теории федерализма должна не только учитывать перечисленные выше аспекты федеративного строительства, но и объяснять ранее существовавшие теории федерализма отталкиваясь от единой познавательной основы.

Из этой характеристики основных черт общей теории федерализма следует два вывода относительно правовой науки. Во-первых, лежащие в основе организации и функционирования федеративных систем общественные отношения надлежит рассматривать в предмете правового регулирования конституционного права не только в части организации властных институтов и органов, но и в преломлении иных элементов предмета конституционного права: основ финансовой системы, правового статуса личности, вопросов конституционно-правовой ответственности. Кроме того, конституционное право в качестве основополагающей отрасли права позволяет проследить динамику федеративных отношений, детализацию их правового регулирования в рамках иных отраслей права, а также влияние на формирование иных социальных институтов. Во-вторых, имея в виду междисциплинарность предмета исследова-

ния, целесообразнее всего выстраивать общую теорию федерализма в конституционном праве на основе социально-политических, а не формально-юридических предпосылок нормативности федерализма. Реляционная социология, рассматривающая общество как систему отношений между индивидами и их группами, позволяет выстроить такую теорию в соответствии с приведенными методологическими установками. Приложение к этому теории коммуникативной деятельности, квалифицирующей общественные отношения как коммуникацию для достижения универсального блага, характеризует федерализм как нормативную идею, используемую в различных социальных условиях для достижения конкретных политических результатов. Такая постановка вопроса требует реалистического восприятия политических целей федеративного строительства, что, в конечном счете, не предполагает прямого участия в федеративных отношениях народа, вовлеченного в процесс федеративного строительства косвенно. При этом все перечисленные положения теории федеративных отношений для признания ее общей конституционно-правовой теорией федерализма требуют подтверждения не только в нормативном материале и правоприменительной практике всех существующих федеративных государств мира, но и в динамике федеративных отношений.

Степень научной разработанности темы исследования. История отечественной и мировой науки показывает, что вопросы сущности федерализма и отдельных аспектов федеративного строительства столетиями входят в предмет науки конституционного права, а также затрагивают многие другие социальные дисциплины. Значительное наследие в области теории федерализма содержится в дореволюционных трудах А.И. Бакунина, А.И. Герцена, А.А. Жилина, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, П.А. Кропоткина, Н.И. Палиенко, Г.Ф. Шершеневича, А.С. Яценко и др. Теория социалистической федерации, в отличие от буржуазной, призванной решить национальный вопрос, в различных ее аспектах разрабатывалась авторами советского периода: Г.В. Александренко, И.Н. Анановым, К.А. Архипповым, А.Я. Вышинским, Э.Б. Генкиной, В.Н. Дурденевским, Д.Л. Златопольским, С.С.

Кравчуком, И.Д. Левиным, В.И. Лениным, А.И. Лепешкиным, С.М. Равиным, Х.Г. Раковским, М.А. Рейснером, Э.Л. Розиным, И.В. Сталиным, А.М. Турубинером, Н.П. Фарберовым, О.И. Чистяковым, С.И. Якубовской и др. Значительный вклад в развитие отечественных теории и проблематики федерализма внесли современные авторы – Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.Н. Бабурин, И.Н. Барциц, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, М.В. Глигич-Золотарева, А.Д. Гуляков, Ю.В. Демешева, С.А. Денисов, Н.М. Добрынин, Т.В. Заметина, А.А. Захаров, Н.В. Зубаревич, И.В. Ирхин, И.П. Кененова, Ю.В. Ким, А.И. Ковлер, А.А. Кондрашев, И.А. Конюхова (Умнова), М.А. Краснов, Е.А. Кремянская, С.С. Кузнецова, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, А.Н. Лебедев, И.В. Лексин, А.А. Ливеровский, В.Н. Лысенко, Т.В. Мазуркова, А.Н. Медушевский, М.Г. Миронюк, Н.Ю. Молчаков, А.Н. Мочалов, С.В. Нарутто, О.И. Пименова, О.Г. Румянцев, А.Ю. Саломатин, Н.Е. Таева, А.А. Троицкая, Х.М. Турьинская, Л.А. Тхабисимова, Е.Б.-М. Цыремпилова, В.А. Черепанов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев и др.

Отдельно стоит упомянуть и ряд значимых социальных философов, повлиявших на понимание федерализма и практику федеративного строительства во всем мире. К числу таких мыслителей принадлежат: И. Альтузий, Д. Бьюкенен, А. Гамильтон, Т. Гоббс, Д. Джей, Т. Джефферсон, А.Г. Дугин, И.А. Ильин, И. Кант, Д.К. Кэлхун, А. Линкольн, Д. Локк, Н. Макиавелли, К. Маркс, Д.С. Милль, Д. Миршаймер, Ш.Л. Монтескье, Д. Мэдисон, Э. Остром, П.-Ж. Прудон, Ж.Ж. Руссо, А. де Токвиль, П.Э. Трюдо, Фукидид, Ю. Хабермас, Ф.А. фон Хайек, К. Шмитт, Ф. Энгельс и др. Классическими работами по федерализму во всем мире считаются работы, авторами которых являются Э. Борель, З. Бри, О. фон Гирке, А.В. Дайси, Я. Дубс, Г. Еллинек, М. фон Зейдель, Г. Кельзен, П. Кинг, П. Лабанд, Л. Ле Фюр, У.С. Ливингстон, А. Марк, У. Райкер, Э. Росси, Д. де Ружмон, А. Спинелли, Г. Таллок, Р.Л. Уоттс, К. Уэйр, К.И. Фридрих, Э.А. Фримен, А.Б. Харт, Д. Элазар и др. Не менее важно отметить и прогрессивных современных иностранных ученых, занимающихся преимущественно сравнительными и проблемными исследованиями

в сфере федеративных отношений, к числу которых относятся К. Альтавилла, Л.Д. Андерсон, А. Бенц, Й. Брошек, П. Бусьегер, Х. Бхаттачарья, Б. Вайнгаст, А. Вальдесаличи, А.-Г. Ганьон, Э.Л. Гибсон, Д.Л. Горовиц, П. Дарданелли, С.Р. Дэвис, С. Кейль, Д. Кинкэйд, А. Лекур, Ш. Мюллер, Д. Норт, У.Е. Оатс, Б. О'Лири, В. Остром, Ф. Палермо, П. Попелье, Д. Родден, Э.Л. Рубин, Н. Стейтлер, А. Степан, А.Р. Таварес, Л. Тиллин, Р. Уитц, Д. Уоллис, А. Фенна, Й.Т. Фесха, М.М. Фили, И. Хертель, Т.О. Хьюглин, Р. Шапиро, А. Шайо, К.С. Эдэни, Ж. Эрк, Н. Эрони и др. Приведенные перечни не являются исчерпывающими, что свидетельствует о непреходящем значении исследований федерализма. С другой стороны, такое обилие литературы существенно осложняет научный поиск, ограничивая исследователей как в теоретическом, так и в проблемном ключе. Теория федеративных отношений, предлагаемая в настоящем диссертационном исследовании, призвана упорядочить основные теории и практики федерализма, показать их материальную взаимосвязь и вариативность формальных проявлений.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является разработка общей конституционно-правовой теории федерализма, основанной на изучении общественных отношений между институционально организованными легитимными политическими элитами, являющихся социально-политической основой нормативности федерализма как сложного явления социальной реальности и входящих в предмет отрасли конституционного права. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) Сформировать понятийный аппарат исследования федеративных отношений исходя из социологических и политико-философских предпосылок, а также ретроспективы использования федеративной терминологии;
- 2) Проанализировать теории федерализма в связи с конкретными практиками государственного строительства для выделения политических целей возникновения и социальных оснований нормативности федеративной идеи;

3) Раскрыть социально-политическую, политэкономическую и правовую природу реализации нормативной идеи федерализма как системы общественных отношений, объединяющих легитимные в глазах народа политические элиты;

4) Выявить основания и порядок возникновения федеративных отношений с точки зрения политического и правового полей социального пространства;

5) Охарактеризовать федеративные отношения как предмет конституционно-правового регулирования с точки зрения их элементов: субъекта, объекта и содержания;

6) Провести сравнительное исследования различных способов осуществления содержания, изменения и прекращения федеративных конституционно-правовых отношений: выявить влияние федеративных отношений на территориальную организацию публичной власти, распределение компетенции, федеративное представительство, финансовую систему, статус личности как на элементы предмета конституционного права, рассмотреть федеративную ответственность как вид конституционно-правовой ответственности.

Предметом диссертационного исследования выступают существенные характеристики федеративных отношений, предопределяющие их конституционно-правовое регулирование.

Объект диссертационного исследования составляют труды исторической, социологической и политической наук, отражающие существо и динамику развития федеративных отношений, а также источники конституционного права (конституционно-правовые нормы и решения органов конституционного контроля), регулирующие федеративные отношения.

Методологическая основа исследования включает систему методов познания, выбор которых обусловливается предметом исследования. В исследовании используются такие общенаучные методы познания, как логический, анализ, синтез, индукция, дедукция, классификация, исторический, системный, структурный, функциональный, сравнение, моделирование и др.

Метод анализа и синтеза используется для раскрытия содержания основных понятий исследования и теорий федерализма. Большое значение в рамках исследования имеют индуктивный метод и метод классификации, позволившие обобщить нормативные и теоретические источники из всех ныне существующих федеративных систем. Благодаря системному и структурному методам показаны путь формирования федеративных систем, а также взаимосвязь лежащих в основе федеративных отношений нормативных принципов. Функциональный метод открыл нормативное значение основных теорий федерализма в исторической ретроспективе, а также рационализирующее значение права в процессе возникновения федеративных отношений и формирования федеративных систем. Метод моделирования позволил описать федеративные отношения, урегулированные конституционным правом, как конституционно-правовые отношения с точки зрения их элементов, оснований и порядка их изменения и прекращения, а также оснований и порядка наступления конституционно-правовой ответственности.

В исследовании используются и частнонаучные методы изучения правовых явлений – формально-юридический, историко-правовой, аксиологический, сравнительно-правовой методы, а также методы социологической и политической наук. Формально-юридический метод применяется в исследовании при анализе отечественных и зарубежных конституционно-правовых актов, юридического содержания органов конституционного контроля и международных договоров. Историко-правовой метод используется при изучении оснований возникновения как отдельных федеративных систем, так и целых теорий федерализма. Благодаря аксиологическому методу стало возможным выявить общие для всех теорий федерализма нормативные принципы, а также объяснить практические последствия применения конституционно-правовых норм, регулирующих федеративные отношения. Важную роль в исследовании играет сравнительно-правовой метод, поскольку он позволяет осмыслить сведения обо всех существующих федеративных системах, полученные ранее ин-

дуктивным путем, создавая тем самым фактологическое основание теории федеративных отношений. Метод социологической науки представляет собой методологическую основу общей конституционно-правовой теории федерализма посредством анализа и отбора информации о функционировании отдельных федеративных систем и обобщении данных сквозь призму реляционной теории общества, теории коммуникативной деятельности, а также теории элит. Для целей настоящего исследования используется устоявшееся в социологии понятие политических элит как категория, общепринятая для общественных наук. Метод политической науки позволяет обнаружить внеправовые факторы, лежащие в основании федеративных отношений и предопределяющие основные характеристики их правового регулирования.

Применение данных методов стало необходимым условием достижения цели и решения задач исследования, позволило объективно, целостно и всесторонне раскрыть предмет исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов: монографии, статьи, учебные издания, посвященные проблемам теории и практики федеративного строительства. Кроме того, в исследовании были использованы научные работы по философии, истории, политологии, социологии, экономике в пределах, продиктованных особенностями предмета исследования, его целью и задачами.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию и законодательство Российской Федерации (далее – Россия, РФ), международные договоры, конституции и законодательство Австралийского Союза (далее – Австралия), Австрийской Республики (далее – Австрия), Аргентинской Республики (далее – Аргентина), Боливарианской Республики Венесуэла (далее – Венесуэла), Боснии и Герцеговины, Федеративной Республики Бразилия (далее – Бразилия), Демократической Республики Конго (далее – ДРК), Индийского Союза (далее – Индия), Исламской Республики Пакистан (далее – Пакистан), Канады, Королевства Бельгия (далее – Бельгия), Малайзии, Мексикан-

ских Соединенных Штатов (далее – Мексика), Объединенных Арабских Эмиратов (далее – ОАЭ), Республики Ирак (далее – Ирак), Республики Союза Мьянма (далее – Мьянма), Республики Судан (далее – Судан), Республики Южный Судан (далее – Южный Судан), Соединенных Штатов Америки (далее – США), Союза Коморских островов (далее – Коморские острова), Федеративной Демократической Республики Непал (далее – Непал), Федеративной Демократической Республики Эфиопия (далее – Эфиопия), Федеративной Республики Германия (далее – Германия), Федеративной Республики Нигерия (далее – Нигерия), Федеративной Республики Сомали (далее – Сомали), Федеративных Штатов Микронезии (далее – Микронезия), Федерации Сент-Кристофер и Невис (далее – Сент-Кристофер и Невис), Швейцарской Конфедерации (далее – Швейцария).

Эмпирической основой исследования выступили решения по конкретным делам, рассмотренным органами конституционного контроля России и зарубежных федеративных государств.

Научная новизна диссертации. В данной работе впервые предпринимается попытка построения общей теории федерализма в конституционном праве, основанной на реляционном подходе к федеративному строительству как к системе общественных отношений между институционально организованными политическими элитами в целях воплощения объединяющей их нормативной идеи федерализма. Такой подход представляет собой методологическую альтернативу традиционной теории политико-территориального устройства, поскольку не только учитывает, но и объясняет динамизм и разнообразие различных федеративных систем при помощи изменения социальных факторов, лежащих в основании нормативности федерализма.

При этом центр внимания исследования фокусируется не на формально-юридическом проявлении конкретных институциональных структур, а на фактических отношениях между реальными субъектами публичной политики – правящими элитами. Благодаря этому теория федеративных отношений явля-

ется универсальной для любых федеративных систем, поскольку создает единую понятийную и теоретическую основу, позволяющую отслеживать общее и особенное в институциональном дизайне федеративных систем.

Однако построение сколько-нибудь общих теоретических выводов о федерализме невозможно, если они не имеют под собой не только теоретической, но и широкой фактической основы. Поэтому для построения общей теории федерализма впервые в современной науке конституционного права был произведен сравнительный анализ всех 29 ныне существующих федеративных государств. Для иллюстрации отдельных проявлений федеративных отношений использовались также некоторые исторические (ныне не существующие) федеративные государства, а также наднациональные интеграционные объединения, организованные в соответствии с нормативной идеей федерализма.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Построение общей теории федерализма в конституционном праве в условиях многообразия нормативного и доктринального материала при использовании междисциплинарного подхода к проблеме и самостоятельной методологической основы, учитывающей социальный контекст принятия и действия соответствующих норм конституционного права. Использование в этих целях реляционной социологии позволяет эффективно анализировать политическое и правовое поля социального пространства, минуя методологическую дилемму выбора между идеализмом и реализмом. В аспектах, связанных с анализом конституционно-правовых институтов и прогнозированием развития федеративных систем, метод реляционной социологии дополняется методом теории коммуникативных действий, отражающей нормативную сторону общественных отношений. Нормативное проявление общественных отношений будет заключаться в создании социальных институтов в соответствии с рационально осмысленными интересами их участников, стремящихся к созданию общеобязательных правил поведения в конкретном социальном контексте. Та-

ким образом, единственно верной модели организации федеративной системы, воплощенной в практике государственного строительства, не может существовать.

2. Регулирование федеративных отношений осуществляется не только правовыми, но и политическими и иными социальными нормами, поэтому изучению правового регулирования федеративных отношений должен предшествовать анализ социально-политических предпосылок нормативности федерализма в конкретных условиях. Особенность норм права, в отличие от других социальных норм, регулирующих федеративные отношения, заключается в их стремлении к универсализации содержащихся в них правил поведения, что делает нормы права не только общеобязательным, но и универсальным регулятором федеративных отношений. Такая рационализация федеративных отношений отражается в нормах различных отраслей права, однако часть наиболее значимых элементов федеративных отношений охватывается предметом отрасли конституционного права. При этом в ходе исследования федеративных отношений следует обращать внимание не только на вопросы, связанные с организацией публичной власти, но и на проявления федеративных отношений в иных элементах предмета конституционного права.

3. Индуктивный анализ социально-политических оснований нормативного закрепления федерализма и разработки его основных теорий в правовой науке позволяет рассматривать федерализм как нормативную идею, объединяющую участников федеративных отношений. В основе этой идеи лежат нормативные принципы, в соответствии с которыми нижестоящие уровни власти участвуют в организации и осуществлении федеральной власти, властные компетенции осуществляются в публичных интересах наиболее компетентным уровнем власти, а федеративные отношения проявляются в устойчивых нормативных и организационных (т.е. институциональных) формах. Отражение нормативных принципов федерализма в институциональном дизайне конкретной федеративной системы проявляется в конституционно-правовых ин-

ститутах федеративного представительства, распределения и реализации компетенции, особенностях порядка формирования и функционирования иных органов. Важно, что нормативная идея федерализма не тождественна идеям демократии и свободы: личные, социальные, политические и экономические права человека в рамках федеративной системы могут получить как дополнительные гарантии, так и, напротив, быть существенно ограничены. Верно и обратное: для достижения больших гарантий прав личности на федеральном уровне возможно ограничение институтов федерализма.

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.

5. 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. Субъектами федеративной ответственности, таким образом, могут быть исключительно органы и должностные лица, а не определенные территории или народы – на основании принадлежности к определенной социальной группе.

Практика федеративного строительства не исключает наступления негативных последствий для широкого круга лиц при использовании особых режимов управления, федерального вмешательства или в рамках тоталитарных правовых порядков. Однако само по себе наступление таких последствий в экстраординарных условиях не расширяет круг субъектов федеративной ответственности.

6. Нормативные правовые акты, регулирующие федеративные отношения элит, отражают динамику их развития, вследствие чего уместно различать хронологию принятия таких актов и их юридическую силу как независимые друг от друга критерии классификации источников права. Хронологически следует выделять акты первичного регулирования, направленные на учреждение или реорганизацию федеративных отношений, а также акты последующего регулирования, расширяющие уже существующую нормативную базу федеративных отношений и обеспечивающие развитие содержания норм первичного регулирования в нормах отраслевого законодательства. При этом хронология принятия актов не оказывает прямого влияния на их юридическую силу.

7. Особенности конституционного регулирования федеративных отношений элит предопределяются социальными факторами и видом правовой системы, в которой принимается данный конституционный акт. Правовые порядки, 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. В обществах, в которых по вопросу о политической субъектности субнациональных элит не существует противоречий, наличие таких конституционных гарантий будет излишним. Однако ряд федеративных систем намеренно не декларируют федеративного государственно-территориального устройства, отражая при этом все его атрибуты. Причиной выбора такой мо-

дели регулирования федеративных отношений является отсутствие конвенциональной («примиряющей») трактовки нормативной идеи федерализма среди элит и народа.

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.

9. Изменение конституционно-правовых институтов 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.

10. Общая теория федерализма в конституционном праве должна строиться на основе широкого сравнительного исследования, не ограничиваясь характеристиками малой группы государств, считающихся классическими федерациями. Метод реляционной социологии, апробированный в рамках теории федеративных отношений на нормативном и доктринальном материале всех существующих ныне федеративных систем и ряда федеративных систем, прекративших свое существование, показал свою пригодность для дальнейшей работы в других направлениях. Например, имеются все основания положить реляционный подход в основу логически связанной и внутренне непротиворечивой общей конституционно-правовой теории политико-территориального устройства.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теория федеративных отношений, основы которой сформулированы в диссертационном исследовании, является альтернативой традиционной теории политико-территориального устройства, а также может рассматриваться как возможный вариант общей теории федерализма в конституционном праве. Для выявления этих основ теория и практика федерализма исследуются не по отдельности, а как взаимозависимые и параллельно существующие объекты социальной реальности. Теоретическая значимость такого подхода выражается в возможности построения теоретических конструкций, имеющих осмысленную эмпирическую базу, а практическая значимость позволяет осуществлять моделирование, прогнозирование и эффективное управление федеративными отношениями, возникающими между политическими элитами.

Личный вклад автора заключается в личном выполнении автором теоретических и экспериментальных исследований, изложенных в диссертационной работе, а также ее результатов, выносимых на защиту.

Достоверность результатов исследования обеспечена обоснованностью методологии исследования – проведением исследования на теоретическом и практическом уровнях и методами, адекватными предмету, цели и задачам исследования. Достоверность исследования определяется также всесторонним анализом информации об исследуемых объектах и возможностью верификации полученных выводов относительно использования теории федеративных отношений на различных федеративных системах. Кроме того, достоверность результатов подтверждается их апробацией.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены автором в научных работах, в том числе в статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности. Апробация и внедрение результатов диссертации осуществлялись автором:

а) в научно-исследовательской и экспертной деятельности:

Автором были сделаны доклады по теме диссертации на научных конференциях (VIII Уральский Форум конституционалистов, 3-8 октября 2022 г., Екатеринбург; Международная научная конференция «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР)», 28-29 апреля 2022 г., Санкт-Петербург; IX Московский юридический форум: «Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности», 14-16 апреля 2022 г., Москва; XXIX Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов 2022», 11-22 апреля 2022 г., Москва; Зимняя школа по федерализму и управлению 2022 г., 30 января – 12 февраля 2022 г., Инсбрук (Австрия), Больцано (Италия); Всероссийской конференции «Советский федерализм как политико-правовой феномен: теоретические и исторические проблемы исследования», 22 октября 2021 г., Нижний Новгород; Всероссийской конференции «Этнический федерализм и государственно-правовая безопасность», 4 октября 2021 г.,

Пенза и др.). Также автор с 2018 г. является организатором и участником ежегодной международной научно-практической конференции «Федерализм в современном публичном праве», при подготовке которой автор использовал собственные наработки, в частности, положения, выносимые на защиту.

б) в педагогической деятельности:

Теория федеративных отношений и более общий реляционный подход к конституционному праву был апробирован автором в ходе подготовки под его научным руководством проекта «Внутренние угрозы современного конституционализма: поиск релевантных решений» в рамках студенческой исследовательской мастерской по конституционному праву на основе гранта № 22-075-64781-1-0001. Отдельные положения теории федеративных отношений были апробированы автором в ходе проведения по поручению кафедры тематических занятий в рамках учебных курсов «Общее конституционное (государственное) право», «Конституционное (государственное) право России», «Муниципальное право России», «Основные проблемы современного развития конституционного права и организации государственной власти в Российской Федерации», «Проблемы и практика организации государственной власти в субъектах Российской Федерации».

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Основные положения диссертационного исследования изложены в пяти научных публикациях автора, которые опубликованы в журналах, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также в иных публикациях.

Структура работы. Цели и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы и последовательность изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, и заключения, а также списка использованных правовых и литературных источников.

Глава 1. Теоретические основы исследования федеративных отношений

Подробный анализ федеративных отношений требует ряда вводных пояснений, касающихся социально-политических и терминологических оснований исследования. Первый аспект призван установить рамки междисциплинарного исследования и определить роль науки конституционного права в нем. Второй аспект важен для уточнения предмета исследования и критики исследуемых далее теорий федерализма.

§1. Социологические и политико-философские основания исследования федеративных отношений

Настоящее диссертационное исследование было подготовлено в условиях поляризации научного и общественного дискурса о федерализме. Даже в исключительно правовых трудах высказываются идеи об имитационном характере российского федерализма⁷ или о том, что федерализм является реальной основой для восстановления Российской империи⁸, динамику его дальнейшего развития связывают с балансом между центром и местным самоуправлением⁹, усилением субъектов Российской Федерации и поощрением асимметрии¹⁰, поиском баланса как в сфере компетенции¹¹, так и в национальном и территориальном началах¹². 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. Од-

⁷ См.: Денисов С.А. Имитация конституционного строя. Книга 3. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. С. 397-433.

⁸ См.: Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2016. С. 566-597.

⁹ См.: Медушевский А.Н. Модель для сборки: российский федерализм XX – начала XXI века в поисках идентичности // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2. С. 15-31, № 3. С. 12-26.

¹⁰ См.: Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Конституционные риски: учебно-методическое пособие. М.: Кучково поле, 2015. С. 223-241.

¹¹ См.: Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56-67.

¹² См.: Авакьян С.А. Национальная и территориальная составляющие в федеративной организации государства // Государство и право. 2022. № 6. С. 13-22.

нако споры о федерализме могут носить глобальный характер: в логике дискурса холодной войны, когда советские и американские юристы отказывались признавать государства друг друга федерациями, современные западные правоведы исключают Россию из списка федеративных государств¹³, а отечественные исследователи предрекают скорое разрушение западных федеративных систем¹⁴.

Неизбежная политизация юридической литературы о федерализме происходит по причине влияния личных убеждений ученого на результаты исследования, расширения предмета исследования за счет использования междисциплинарного подхода и несостоятельности юридического позитивизма¹⁵. И если влияние первого фактора ограничивается совестью самого исследователя и научным дискурсом, а второй фактор уже давно является частью научного инструментария, то третье обстоятельство до сих пор игнорируется в отечественной правовой науке. При этом отказ включать в предмет конституционно-правовых исследований вопросы фактического состояния политических институтов и влияющих на них факторов ведет к еще большей, но уже неконтролируемой политизации¹⁶.

Критическое осмысление влияния политического начала на правовое возможно посредством теории права, однако в таком случае дальнейшее изложение обусловит выборочный подход к использованию знания других наук об обществе, ограниченное понимание социальной реальности в пользу схоластических рассуждений. В конечном счете использование теории права в качестве отправной точки исследования федерализма предопределит не только получение недостоверного научного знания, но и комплекс системных ошибок

¹³ См.: Aroney N., Kincaid J. Introduction: courts in federal countries // *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* / ed. by N. Aroney and J. Kincaid. Toronto: University of Toronto Press, 2017. P. 27.

¹⁴ См.: Глигич-Золотарева М.В. На пороге новой регионализации // *Федерализм*. 2021. № 1. С. 165-186.

¹⁵ О влиянии личных предпочтений и некорректном использовании междисциплинарного метода в отечественных исследованиях государственного устройства см.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 5-7, 362. О критике юридического позитивизма см.: *Алекси Р.* Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму) [2005]. М.: Инфотропик Медиа, 2011.

¹⁶ Например, радикальный позитивизм советских авторов привел к полной политизации их работ и выхолащиванию из них правового начала.

в ходе практики государственного строительства. По этой причине общая конституционно-правовая теория федерализма должна строиться «изнутри» предмета конституционного права – с социологических и политико-философских позиций. Это позволит сформулировать социально-политические ожидания от конституционно-правового регулирования федерализма, правильное понимание которых, в свою очередь, предопределил не только правовую догму, но и эффективность применения норм конституционного права.

Конституционно-правовой дискурс о федерализме, как и всякий политический дискурс, развивается в духе одного из двух основных направлений политической философии: политического реализма или политического идеализма. Однако оба этих подхода радикально ограничивают изучение сложных политико-правовых явлений, сводя их либо к констатации действительности, отказывая ей в потенциале развития, либо в установлении недостижимых публично значимых целей. Чтобы формулируемая конституционно-правовая теория федерализма действительно носила общий для всех правопорядков характер, в отличие от своих предшественниц она должна не только сочетать в себе лучшие черты обоих подходов, но и по возможности избежать указанных недостатков.

Обойти эту методологическую дилемму можно обратившись к природе политических отношений: действующие ради своего выживания и обогащения индивиды (реализм) нуждаются в упорядочении своей деятельности, поэтому на основе общественно значимых идей объединяются в социальные группы и создают политические институты (идеализм)¹⁷. Таким образом индивидуальные интересы множества индивидов и целых народов обеспечивают фактическую силу идей, лежащих в основе политических институтов. Подтверждения

¹⁷ О проявлении такого «реалистического» подхода в международных отношениях см.: *Mearsheimer J.J. The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, London: Yale University Press, 2018. P. 14-44. В науке конституционного права необходимость социологического учета функционального предназначения нормативных идей, не стремящихся заменить собой мораль, признается даже представителями «идеалистического» направления, см.: *Баженова О.И. Категория юридического лица в конституционном праве: обоснование и проблемы применения*. Дисс. докт. юридич. наук. М., 2023. С. 55; *Краснов М.А. Федерация vs Империя, или Как выпрыгнуть из «колеи» // Сравнительное конституционное обозрение*. 2023. № 1. С. 47-61.

такого вывода можно обнаружить в социальной философии П. Бурдьё, рассматривавшего социальное пространство во взаимосвязи с физическим пространством как одновременно вписанное и в объективные пространственные структуры, и в субъективные структуры, которые, в свою очередь, являются продуктом инкорпорации объективированных структур¹⁸. При этом социальное пространство состоит из подпространств (полей), предназначенных для распределения различных видов капитала¹⁹, борьба за который в политическом поле требует как рациональности интеллектуального поля, так и рациональности реальной политики²⁰. Аналогичным образом и право одновременно отражает существующее соотношение политических сил, легитимирующее действие правовых норм, и внутреннюю логику юридического поля, имеющую своей основной целью устранение внутренних противоречий в системе общеобязательных норм поведения²¹. Следовательно, фундаментальная предпосылка для построения теорий общего конституционного права (в нашем случае – общей конституционно-правовой теории федерализма) заключается в учете стремления индивидов к рационализации содержания различных социальных полей, в которых они стремятся увеличить свой капитал.

Одним из направлений современной социологии, анализирующих социальную структуру общества с этих позиций, является **реляционная социология** (от лат. «*relatio*», англ. «*relation*» – «отношение»). Развив основные идеи П. Бурдьё, сторонники этой теории ставят в центр своих исследований содержание связи, анализируя сетевые структуры лишь когда они включены в контекст²². Основоположник реляционной теории П. Донати считает отношения

¹⁸ Бурдьё П. Физическое и социальное пространства: проникновение и присвоение [1990] // Социология политики / под ред. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993. С. 37-38.

¹⁹ Там же. С. 40. Важно оговориться, что поля социального пространства по П. Бурдьё являются не реальной, а методологической категорией, получившей свое развитие в современной социологии, см. подробнее: Флигстин Н., Макадам Д. Теория полей [2012]. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022.

²⁰ Бурдьё П. Политическое представление: элементы теории политического поля [1981] // Социология политики. С. 203-205.

²¹ Бурдьё П. Власть права: основы социологии юридического поля [1986] // Социальное пространство: поля и практики. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005. С. 76-79, 86-89.

²² См. подробнее: Мальцева Д.В. Реляционная социология: новый этап в развитии анализа социальных сетей или самостоятельное направление? // Мониторинг общественного мнения. 2014. № 4. С. 3-14.

сутью того, что называется «социальным»²³. Общественные отношения, следовательно, существуют между двумя и более сущностями, различая и соединяя их, имеют реальное выражение, и обладают относительно стабильной структурой²⁴. Так, общественные отношения воспринимаются одновременно и как процесс коммуникации, направленный на увеличение социального капитала, и как результат этого процесса²⁵. При этом движущей силой коммуникативного процесса будут прежде всего интересы отдельных индивидов и их групп.

В свою очередь, **теория коммуникативной деятельности**, также рассматриваемая как основа всех социальных структур, выделяет три рода действий: телеологическое (стратегическое), нормативно регулируемое, а также драматургическое. Первое является деятельностью индивида, направленной на достижение рационально осмысленных личных целей; второе представляет собой деятельность, направленную в сторону социально значимой универсальной рациональности (например, категорического императива – *В.К.*); третьим называют деятельность, в ходе которой актер вступает в отношение к своему собственному миру, демонстрируя некий облик себя самого окружающим²⁶. При соотношении формальной и эмпирической прагматики социальных действий Ю. Хабермас выделяет уже два вида действий – коммуникативный (универсальный) и телеологический (стратегический) – противопоставляя их как виды социальной активности, направленные на общую и личную выгоду соответственно²⁷. Безоговорочное принятие метафизического нормативизма Ю. Хабермаса, уготовавшего коммуникативному действию роль само-

²³ *Донати П.* Реляционная теория общества: Социальная жизнь с точки зрения критического реализма. М.: Издательство ПСТГУ, 2019. С. 13.

²⁴ *Там же.* С. 17.

²⁵ *Там же.* С. 19-20. Об эмерджентности общественных отношений см. также: *Donati P., Archer M.S.* The Relational Subject. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. P. 183-331.

²⁶ См.: *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. 2-te Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1982. S. 126-141.

²⁷ *Ibid.* S. 440-452.

цели социального бытия, а праву – институционального воплощения когнитивно-инструментальной рациональности²⁸, вернет методологическую дилемму «реализма-идеализма», что лишит дальнейшее изложение всякого практического смысла²⁹. Очевидно, что на практике на формирование политических институтов оказывают значительное влияние телеологические и драматургические предпосылки коммуникативной деятельности. В этой связи интересы участников политического общения и их габитус³⁰ выходят за рамки собственно правового, но с необходимостью должны приниматься в учет при построении общей теории федерализма в конституционном праве³¹.

Раскрытие природы социальных институтов при помощи коммуникативной деятельности, направленной на передачу и обновление культурных знаний, координацию интегративных действий и формирование собственной идентичности индивидов³², вместе с тем, не объясняет их политического характера. Таким образом следует указать, что институты возникают на основе отношений между легитимными элитами в целях установления обезличенного и постоянного контроля над материальными ресурсами и средствами насилия³³. Таким образом, хотя народ и иные большие социальные группы участ-

²⁸ *Ibid.* S. 332.

²⁹ Критику идеи «коммуникации ради коммуникации» с позиции реляционной теории см.: *Donati P., Archer M.S.* Op. cit. P. 65-78. Примечательно, что сам Ю. Хабермас в своей новейшей книге существенно скорректировал свои взгляды, признав влияние интересов социальных групп на характер коммуникации в публичной сфере, см. подробнее: *Хабермас Ю.* Новая структурная трансформация публичной сферы и делиберативная политика [2022]. М.: Новое литературное обозрение, 2023.

³⁰ О габитусе в политическом поле см.: *Бурдьё П.* За политику морали в политике [1990] // Социология политики. С. 12-13.

³¹ «Институциональные структуры как по форме, так и по функциям являются лишь поверхностными проявлениями более глубокого федеративного качества общества, которое является менее очевидным. Суть федерализма заключается не в институциональной или конституционной структуре, а в самом обществе» - *Livingston W.S.* Op. cit. P. 84. Этот вывод был подтвержден конституционалистом Ж. Эрком, который в результате сравнительного исследования федеративных систем заключает, что общественные факторы приводят к формированию и изменению социальных институтов, которые позже во времени воспроизводят сами себя. См.: *Erk J.* Explaining Federalism: State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland. London, NY: Routledge, 2008. P. 6.

³² См.: *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. S. 173-228.

³³ См. подробнее: *Норт Д., Уоллис Д., Вайнгафт Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества [2009]. М.: Издательство Института Гайдара, 2011. С. 82-84, 262-322. Сравнительный политэкономический анализ федеративных систем подтверждает, что их институциональный дизайн предопределяется экономическими интересами правящих национальных и

вуют в коммуникативной деятельности, политические институты будут возникать и функционировать лишь в результате коммуникативной деятельности правящих элит. В свою очередь, большие социальные группы связаны с политическими институтами опосредовано – через коммуникацию с элитами, предоставляющими этим группам более или менее ограниченный доступ к материальным ресурсам и средствам насилия в обмен на собственную легитимацию³⁴.

Подобная социально-политическая основа понимания публичной власти нашла свое отражение в трудах как отечественных, так и зарубежных классиков юридической мысли³⁵. Похожий категориальный аппарат наблюдается и в современных рассуждениях о природе власти в конституционном праве, основанных не на социальных или политических предпосылках, а на деконструкции понимания властных отношений, заданного догмой права. Так, С.А. Авакьян выделяет следующие характеристики (атрибуты) властных отношений: 1) силу внешнего воздействия; 2) объекты властеотношений; 3) собственность как объект и материальная сила власти; 4) территорию; 5) методы организации

субнациональных элит. См. подробнее: *Rodden J.A. Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 250-268. Среди прочего, автор заключает: «К сожалению, институты не всегда развиваются таким образом, чтобы повышать благосостояние всего общества. Они скорее отражают власть и интересы тех, кто их создает, и даже после того, как эти акторы давно ушли из жизни, институты порождают бенефициаров, мотивированных чинить препятствия реформам. Тем не менее, институты развиваются, а иногда даже радикально меняются, и важным вызовом, охватывающим социальные науки и историю, является формирование понимания движущих сил институциональных изменений» - *Ibid.* P. 227.

³⁴ В похожем ключе структуры политического поля понимал и П. Бурдьё. В частности, он отмечал, что легитимность сложившейся в результате борьбы за капитал иерархии обеспечивается символическим насилием со стороны тех, кто обладает большим культурным капиталом. См.: *Бурдьё П. Власть права: основы социологии юридического поля*. С. 103-117; *Его же. Социальное пространство и генезис «классов»* [1984] // *Социология политики*. С. 53-98; *Его же. Политические позиции и культурный капитал* [1978] // *Социология политики*. С. 99-158.

³⁵ Так, например, Г.Ф. Шершеневич рассматривал государственную власть как фактическую политическую силу, стремящуюся к рационализации (см.: *Шершеневич Г.Ф. Общая теория права*. Том I. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910. С. 222-230), М. Ориу называл государственный режим надстройкой существующих политических институтов, приспособляющая отношения фактического господства общим интересам (см.: *Ориу М. Основы публичного права* [1910]. М.: Издательство коммунистической академии, 1929. С. 296-310), а К. Шмитт понимал под публичной властью проявление социального факта господства (см.: *Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете* [1922] // *Шмитт К. Понятие политического*. СПб: Наука, 2016. С. 15-16), отмечая при этом, что системы легальности государств зависят от способа легитимации правящих элит, участвующих в политической борьбе (см.: *Шмитт К. Легальность и легитимность* [1932] // *Там же*. С. 181-184; 261-263). Социально-политическое содержание понятия «институт» используется и в современной отечественной конституционно-правовой литературе для характеристики федеративного устройства, см., например: *Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций*. 2-е изд. М., Берлин: Директ-Медиа, 2015. С. 412-525; *Краснов М.А. Указ. соч.* С. 49-56.

власти; 6) идеологию; 7) правовое оформление³⁶. В этих рамках происходит институциональная и, следовательно, конституционно-правовая организация всякого политического отношения. Таким образом, в основе излагаемой далее теории федеративных отношений будет обращение к социально-политическим истокам возникновения федеративных систем, в основе которых лежали коммуникативные действия элит, обладающих перечисленными атрибутами власти. Баланс между стратегической и универсальной рациональностью обуславливает стабильность федеративной системы: преобладание одной из этих тенденций может либо сделать правовое регулирование федерализма партикулярным, либо оторвать его от реальности. Учет драматургического элемента (габитуса) важен в контексте самоопределения правящих элит как относительно друг друга, так и относительно народа, что, в свою очередь, предопределяет уровень легитимности их власти.

§2. Понятийный аппарат исследования федеративных отношений³⁷

Плюрализм подходов к федерализму обусловлен множеством понятий и терминов, которые в разные эпохи и у разных культур обозначали различные явления социальной реальности. В большинстве исследований возникновение федералистской терминологии как правило строится на основе проведения аналогий между историческими и уже сложившимися категориями. При этом процесс формирования этих категорий, и, следовательно, их внутренняя логика уходят на второй план. Очевидно, что явление, называемое «федерализмом», возникло значительно раньше, чем само его наименование, поэтому ретроспектива формирования понятийного аппарата исследования должна быть построена по хронологическим основаниям, а не по принципу аналогий. Такой подход позволит заранее обозначить основы различий теорий федерализма и объяснить многообразие наименований современных федеративных систем.

³⁶ См.: *Авакьян С.А.* Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 3-7.

³⁷ При подготовке параграфа использованы материалы: *Корольков В.В.* Актуализация классификации федеративных систем: основания для пересмотра выделения «договорных» и «конституционных» федераций // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 47-57.

Сакральное союзничество было известно еще в Древней Греции³⁸, откуда оно было позаимствовано римлянами³⁹. Понятие «*foedus*» (фэдус) – «союз», «договор» – происходит от «*fides*» («вера», «доверие», «честь», «совесть»), обозначавшего в римском частном праве личную доверительная связь между сторонами договора, лежащую в основе реального (вещного) эффекта фидуциарной сделки⁴⁰. Клятвенными фразами связывали себя «*foederati*» (федераты), наемные войска, а в поздней империи – целые племена, переходившие под власть Рима за регулярную плату⁴¹. По мнению Д. Элазара, «*foedus*» по смыслу совпадало с древнееврейским словом «*brit*» («завет») – фундаментальным библейским понятием, обозначающим основанное на взаимных обязательствах соглашение между людьми, а также между людьми и Богом. Завет (ковенант) являлся не только общественным договором, обладающим сакральной силой, но и мерой надлежащей свободы действий – в противовес анархизму натуральной свободы естественного состояния⁴². Концепция завета была воспринята всей авраамической традицией и ее проявления можно найти

³⁸ Наиболее общим термином, обозначающим религиозный союз проживающих в одной местности людей, объединенных для защиты общего храма, было понятие «*Аμφικτιονία*» (амфикимония). Он охватывал как общегреческий религиозный совет городов с минимальными политическими полномочиями, так и множество разного рода союзов полисов. См. подробнее о Дельфийском союзе: *Freeman E.A. History of Federal Government in Greece and Italy*. London: Macmillan and Co., 1893. P. 95-111; о других союзах (Делосском, Беотийском, Калаврийском, Ахейском, Этолийском) см.: *Ibid.* P. 112-275; *Мищенко Ф.Г. Федеративная Эллада и Полибий [1890] // Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. Том 1.* СПб.: Наука, 2005. С. 35-141. Для обозначения этих союзов с указанием на цель их создания использовались, как правило, секулярные понятия «*Ἐπιμαχία*» (эпимахия) – оборонный союз, «*Συμμαχία*» (симмахия) – наступательный союз, «*συμπολιτεία*» (симполития) – союз полисов с единым гражданством. См.: *Davis S.R. The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978. P. 12-34; *Rzepka J. Greek Federal Terminology*. Gdansk, 2017. P. 52-73; *Сизов С.К. Ахейский союз. История древнегреческого федеративного государства (281-221 гг. до н.э.)*. М.: Прометей, 1989. С. 49-91.

³⁹ Латинский союз во главе с Римом царского периода, согласно Т. Моммзену, был амфикимонией и назывался «*foedus inter Roman Latinumque*». См.: *Mommsen T. Römisches Staatsrecht. Dritter Band. I Abtheilung*. Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1887. S. 614-616.

⁴⁰ *Дождев Д.В. Римское частное право. Учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца*. М.: ИНФРА М – НОРМА, 1996. С. 508. Сакральное значение, которое вкладывали римляне в эти термины, прослеживаются в целом ряде торжественных фраз, использовавшихся как в публичных, так и в частных отношениях: «*Per fidem!*» (клянусь честью!), «*fidem alicujus orare atque obsecrare*» (взывать к чьей-то совести), «*in foedera venire*» (заключить брак, брачный союз), «*venire in fidem alicujus*» (отдаться под чье-либо покровительство, сдаться на волю победителя) и др.

⁴¹ См. подробнее: *Рябцева М.Л. Федераты в позднеримской империи (по материалам письменных источников V-VI вв.) // Научные ведомости. Серия: История. Политология. 2016. № 22. С. 62-66.*

⁴² См. подробнее: *Elazar D.J. The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments // Publius. 1980. Vol. 10. № 4. P. 9, 26-28; Ibid. Confederation and Federal Liberty // Publius. 1982. Vol. 12. № 4. P. 1-14.*

как в христианской федеративной теологии, так и в исламском понимании федерализма⁴³.

Сакральный общественный договор лежит и в основе концепции симбиотики кальвинистского мыслителя И. Альтузия⁴⁴. Противопоставление неупорядоченной общественной жизни публичному симбиотическому праву (*jus simbioticum*) приводит к высшей общественной организации людей – государству, наделенному правом царствования (*jus regni*)⁴⁵. Имея ввиду симбиотические объединения высшего порядка, И. Альтузий первым вводит в научный оборот термин «*confederatio*», различая при этом полные и неполные конфедерации: первые, по его мнению, обладали суверенитетом, а вторые – нет⁴⁶. Сепарирование «полных» и «неполных» конфедераций, начатое И. Альтузием, затянется на два с половиной столетия, в то время как уже сложившаяся нелатинская терминология продолжала применяться для обозначения более общего понятия союзничества. Таким, например, является швейцарский средневековый термин «*Eidgenossenschaft*» (дословно: «товарищество, построенное на клятве»), переводимый на другие языки как «конфедерация». Современное использование этого термина швейцарцами обусловлено не данью традиции, как принято считать, а отсутствием различий между федерацией и конфедерацией в момент основания швейцарской федеративной системы⁴⁷.

⁴³ Отмечается, что федерализм был благополучно внедрен в странах с большинством населения-мусульман (Пакистан, Малайзия), но его полноценной институционализации в Мьянме или Шри-Ланке не происходит, потому что буддизм в отличие от ислама не подразумевает наличия божественного завета. См. подробнее: *He B., Allison L.A., Breen M. The Covenant Connection Reexamined: The Nexus between Religions and Federalism in Asia // Political Studies. 2018. Vol. 66. № 3. P. 752-770.*

⁴⁴ Под симбиотикой (политикой) И. Альтузием понималось искусство объединения людей с целью установления, развития и сохранения социальной жизни. Человеческие объединения, развиваясь от частного к общему по определенным ступеням (семья, коллегия, город, провинция, объединение провинций), имеют своей целью установление политического порядка (*politeuma*). См. подробнее: *Gierke O. Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte des Rechtssystematik. Breslau: Verlag von Wilhelm Koebner, 1880. S. 123-263; Koch B. Johannes Althusius: Between Secular Federalism and the Religious State // The Ashgate Research Companion to Federalism / ed. by A. Ward and L. Wand. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009. P. 75-90; Федерализм: юридический словарь-справочник / под ред. В.А. Малько, А.Д. Гулякова. 2-е издание. М.: Проспект, 2017. С. 25.*

⁴⁵ Право царствования понималось как универсальное властное господство (*potestas imperandi universalis*) или суверенитет (*majestas*).

⁴⁶ *Althusij I. Politica methodicè digesta atque exemplis sacris & profanis illustrata; cui in fine adiuncta est, Oratio panegyrica, de necessitate & antiquitate scholarum [1603]. Herbonae Nassoviorum, 1614. P. 2, 59-69, 167, 170-178, 190, 197-198, 258-261.*

⁴⁷ Производные от «*Eidgenossenschaft*» слова «*eidgenosse*» и «*eidgenössische*» могут использоваться для обозначения субъектов федерации (букв. «товарищ по клятве») либо указания на федеральный уровень

Авторы «Федералиста», противопоставлявшие создаваемому Союзу Штатов слабые децентрализованные альянсы Античности, использовали категории «конфедерация» (*confederation*), «союз» (*Union*), не выделяя самостоятельного термина «федерация», называя при этом «федералистом» сторонника увеличения количества полномочий союзного правительства⁴⁸. Позднее Д.С. Милль указал качественные различия двух типов конфедерации: власть союза правительств опосредована властями входящих в него государств, а в полной федерации она основана на взаимодействии индивидов с двумя уровнями власти одновременно⁴⁹. Отмечается, что европейские и американские словари XVIII-XIX веков также использовали термины «федерация» и «конфедерация» для обозначения одного и того же явления. В этой смысле дуалистическая теория федерализма была попыткой провести смысловую границу между этими категориями при отсутствии конвенционального понятийного аппарата⁵⁰. В свою очередь, сторонники сохранения традиционного бинарного деления государственных образований на «единое государство» и «союз государств» считали федерацию лишь более централизованным вариантом конфедеративного устройства, следствием чего было признание за субъектами федерации права нуллификации и сепарации.

Окончательное складывание понятийного аппарата, разделяющего федерацию и конфедерацию, произошло в XIX веке. К. Уэйр связывает это событие с окончанием Гражданской войны в США, а немецкие юристы – с усилением интеграции в рамках Северогерманского союза⁵¹. При этом немецкий язык позволил провести эту границу более наглядно: термин «союзное государство» (*Bundesstaat*) был противопоставлен термину «союз государств»

той или иной организации (например, *Eidgenössische Technische Hochschule Zürich* – Федеральный Технический Университет Цюриха) соответственно.

⁴⁸ Федералист № 17-21: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея [1787-1788] / под общей ред. с предисловием Н.Н. Яковлева. М: издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1993. С. 123-151. См. также: Федералист № 39: С. 256-260.

⁴⁹ См.: Милль Д.С. Рассуждения о представительном правлении [1861]. Челябинск: Социум, 2006. С. 330-335.

⁵⁰ *Theories of Federalism: A Reader* / ed. by D. Karmis, W. Norman. New York: Palgrave Macmillan, 2005. P. 5-7.

⁵¹ *Wheare K.C. Federal Government*. 4th edition. New York: Oxford University Press, 1964. P. 10-11.

(*Staatenbund*)⁵². Вслед за германскими авторами обнаружил различия политической природы, влекущей различные правовые последствия, классик американской федеративной мысли А.Б. Харт, который констатировал, что в основе федерации лежит конституция, а в основе конфедерации – договор⁵³.

Современные федеративные системы используют различные средства официального обозначения своего государственного устройства: «союз», «федерация», «федеративная республика», «соединенные» или «федеративные штаты». При этом следует иметь в виду различия между понятиями «федерализм» (ранее «конфедерализм») и «федерация». Справедливо отмечается, что их отождествление способно затенить возможность использования федерализма как в различных формах государственного устройства, так и в отношениях между государствами⁵⁴. Таким образом при исследованиях федераций в отличие от исследований федерализма рамки предмета исследования будут напрямую зависеть от нормативной самоидентификации государств. По этой причине в настоящем исследовании отдается предпочтение изучению федерализма, что в конечном итоге призвано дать более широкое представление как о самом изучаемом явлении, так и о правовых способах его регулирования. Для обозначения государств и их объединений, использующих принцип федерализма, в настоящем диссертационном исследовании будет использоваться распространенное научное понятие «федеративная система».

§3. Социально-политические основания нормативности федерализма

П.Э. Трюдо справедливо отмечал: «Сегодня становится очевидным, что федерализм всегда был продуктом разума в политике. Он родился в результате решения прагматичных политиков посмотреть фактам в лицо, особенно факту неоднородности населения мира»⁵⁵. Важно, что в различных исторических

⁵² Для обозначения унитарного государства в немецкой доктрине использовался термин «*Staatenstaat*», буквальный перевод которого («государственное государство») становится понятным лишь в сопоставлении его с «союзным государством» и «союзом государств».

⁵³ См.: *Hart A.B. Introduction to the Study of Federal Government*. 2nd edition. Boston: Ginn & Company, 1891. P. 17-22.

⁵⁴ Основы теории и практики федерализма. Пособие для студентов высших учебных заведений / отв. редактор *К. Малфлит*. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 12.

⁵⁵ *Trudeau P.E. Federalism and the French Canadians* [1967]. Toronto: Macmillan of Canada, 1968. P. 195.

условиях правовое закрепление федерализма использовалось элитами для достижения различных целей, однако, как правило, юридические теории федерализма рассматриваются в литературе в отрыве от исторического контекста их возникновения. Обозначенная ранее методологическая основа исследования позволяет рассмотреть социально-политические основания нормативности федерализма как предпосылки выделения конституционно-правовых теорий федерализма. Такой подход не допускает оценки правового регулирования, основанного на одной теории, с точки зрения другой теории, однако способствует обобщению полученного знания и, в конечном счете – построению общей конституционно-правовой теории федерализма. С этой целью в соответствии с указанным критерием будут систематизированы различные проявления коммуникативной деятельности элит, обусловленные их самовосприятием, стратегической и универсальной рациональностью.

§3.1. Защита общих интересов элит

На территории североамериканских колоний Британской империи до обретения независимости США и принятия Конституции 1787 г. федералистами назывались сторонники объединения тринадцати колоний в одно государство, а после достижения этой цели – сторонники сильной центральной власти федерального правительства. В первом временном промежутке, который охватывал период становления нового государства, федералисты противопоставляли себя конфедералистам, отстаивавшим положения о независимости штатов как от бывшей метрополии, так и от какого бы то ни было другого правительства. В этот период основными идеологами объединения колоний были авторы цикла эссе «Федералист» А. Гамильтон, Д. Мэдисон, Д. Джей. Значительное влияние на этих авторов оказали идеи просветителей об общественном договоре и разделении властей⁵⁶. Наиболее критичной из всех проблем на раннем

⁵⁶ См.: Локк Д. Два трактата о правлении [1690]. М, Челябинск: Социум, 2020. С. 368-384; Монтескье Ш.Л. О духе законов [1748]. М.: Мысль, 1999; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права [1762] // Об общественном договоре. Трактаты. М.: Канон-пресс, Кучково поле, 1998. С. 195-322.

этапе было отсутствие достаточного и надежного источника доходов – во многом провал Статей Конфедерации был предопределен именно этим обстоятельством. Новое федеральное правительство, унаследовавшее долговые обязательства своего предшественника и столкнувшееся с острой нехваткой средств в условиях сохраняющейся торговой зависимости от бывшей метрополии, было вынуждено искать рациональные способы ответить на стоящие перед ним вызовы. Решение этой проблемы, согласно позиции Д. Мэдисона и А. Гамильтона, впоследствии разошедшихся во взглядах, следовало решить путем усиления федерального правительства за счет возрастающей нагрузки на его фискальный аппарат⁵⁷. Таким образом, федералисты на этом этапе стремились создать сильное федеральное правительство для защиты общих интересов штатов, довольно слабых поодиночке перед возможной угрозой вторжения⁵⁸.

Следующий этап для американских федералистов ознаменовался последовательным продвижением идей централизации, среди которых особое место занимали проекты министра финансов А. Гамильтона. В своих докладах Конгрессу он предлагал перевести долги штатов на федерацию, вести единую финансовую и кредитно-денежную политику, создать федеральный государственный банк. Такое прочтение Конституции, по мнению южан, противоречило изначальному конституционному компромиссу, поэтому представлявший их Д. Мэдисон перешел в лагерь создаваемой в противовес федералистам республиканской партии⁵⁹. Примечательно, что в основе обеих позиций лежали разные трактовки уже оформившейся к этому времени *теории дуали-*

⁵⁷ С этой целью предлагалось использовать не только финансовые инструменты, но даже народные обычаи, предрассудки и суеверия. В частности, федералист Д. Адамс считая, что в основе организованного общества лежат и рациональные, и нерациональные элементы, в качестве последних предлагал использовать титулы и официальные обращения. См.: *Miller J.C. The Federalist Era: 1789-1801. NY, 1960. P. 1-20.*

⁵⁸ Согласно У. Райкеру «требование обороны» является важнейшей причиной существования федеративных государств, см.: *Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1964. P. 1-48.*

⁵⁹ См.: *Hamilton A. First Report on the Public Credit [1790] // The Works of Alexander Hamilton in Twelve Volumes. Vol. II. NY, London: G.P. Putnam's Sons, 1904. P. 227-291; Ibid. National Bank [1790] // Works. Vol. III. P. 388-443; Miller J.C. Op. cit. P. 33-69; Согрин В.В. Идеология в американской истории: от отцов-основателей до конца XX века. М.: Наука, 1995. С. 31-49.*

стического федерализма, допускавшей разделение суверенитета (т.е. полномочий) в рамках союзного объединения. Идеологический раскол произошел при постановке вопроса о мере такого разделения: А. Гамильтон отдавал предпочтение федеральному уровню власти, Д. Мэдисон считал, что местные власти образуют самодостаточную ветвь верховной власти, защищая волю меньшинства от тирании большинства⁶⁰.

Этот подход в Европе был воспринят А. де Токвилем и Г. Вайцем⁶¹, которые постарались развить дуалистическую теорию, подчеркивая связь между суверенными властями центра и регионов при федерализме и доктриной разделения властей⁶². Также оба автора указывали на необходимость постоянного наличия стимулов для сохранения созданного объединения⁶³. Однако даже А. де Токвиль, видевший в федеративной республике лучшие проявления большой, однако при этом внутренне неустойчивой империи, и стабильной, но маленькой республики, опасался вероятных столкновений двух суверенных властей⁶⁴.

§3.2. Защита свободы элит и народов

В философии рубежа XVIII-XIX веков прослеживался устойчивый тренд индивидуализма⁶⁵, который не мог не сказаться на идеологии движений за независимость колоний. Так, в находящихся неподалеку от США и добившихся

⁶⁰ При этом оба отца-основателя, как и ранее, в обоснование своей позиции ссылались на размеры территории США, см.: Федералист № 39. С. 257-259. В подобной аргументации прослеживается влияние идеи Ш.Л. Монтескье о взаимосвязи между размером государства, формой правления в нем и его стабильностью, см.: *Монтескье Ш.Л.* Указ. соч. С. 116-118. Впоследствии Д.С. Милль также связывал федеративное устройство с размером государства и эффективностью управления, см.: *Милль Д.С.* Указ. соч. С. 340. Аналогичные взгляды выражались и в отечественной правовой науке, см., например: *Рейснер М.А.* Государство. Часть III. Государственные формы. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1912. С. 232-267.

⁶¹ См. подробнее: *Токвиль А.* Демократия в Америке [1835]. М.: Прогресс, 1992. С. 101-107, 266-285; *Waitz G.* Das Wesen des Bundesstaats // *Algemeine Monatschrift für Wissenschaft und Literatur.* 1853. S. 494-531.

⁶² *Waitz G.* Op. cit. S. 505.

⁶³ См.: *Токвиль А.* Указ. соч. С. 138-142; *Waitz G.* Op. cit. S. 496. Д.С. Милль, также рассматривавший федерализм как способ организованной защиты общих интересов, к числу таких стимулов относил взаимную симпатию участников федерации, выраженную в общности культуры, религии и политических институтов, слабость штатов по отдельности при их совместной силе, а также отсутствие абсолютного гегемона. См.: *Милль Д.С.* Указ. соч. С. 327-330. В отличие от теории У. Райкера, отдающей предпочтение «требованию обороны», классик теории фискального федерализма Р. Уоттс выделял те же критерии, что и Д.С. Милль, см.: *Watts R.L.* Comparing Federal Systems. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 111.

⁶⁴ См.: *Токвиль А.* Указ. соч. С. 140-142.

⁶⁵ В основе этой тенденции, согласно Б. Расселу, лежало романтическое движение, распространившее субъективизм теории познания на область этики и политики, см.: *Рассел Б.* История западной философии [1948]. М.: Миф, 1993. С. 9-10.

своей независимости Новой Гренаде (современной Колумбии), Аргентине и Чили сложились свои движения федералистов⁶⁶. Примечательно, что в этих латиноамериканских государствах федералисты уже были не сторонниками сильного центра, а, напротив, противопоставлялись им. Латиноамериканские федералисты требовали предоставления регионам больших полномочий и финансовых средств. На этой почве в Венесуэле (1859-1863 гг.) и Бразилии (1893-1895 гг.) происходили вооруженные столкновения между централистами и сепаратистски настроенными федералистами⁶⁷.

Концепция защиты индивидов и их групп при помощи федерализма теоретически была обоснована в творчестве анархистов. Классик анархизма П.-Ж. Прудон воспринимал государство как результат общественного синаллагматического договора между свободными от рождения людьми. Следовательно, в случае невыполнения государством обязательств перед своими гражданами они имеют право расторгнуть общественный договор и вернуть себе суверенный статус. При этом П.-Ж. Прудон не отрицал необходимости публичной власти в принципе: предполагалось, что место государства займут свободные объединения индивидов и их общин, в основе взаимодействия которых будет лежать принцип федерализма⁶⁸. Таким образом федерализм не только был мобилизован для защиты свободы индивидов и их групп, но и стал основой для организации региональных интеграционных процессов. Вместе с тем стала очевидной непригодность применения *теории анархистов* на практике⁶⁹.

⁶⁶ См.: Захаров А.А. «Всеобщий провал»? Федерализм, демократия и авторитаризм в Латинской Америке // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2014. № 2. С. 73-87.

⁶⁷ См.: Tarver M., Frederick J. The History of Venezuela. NY: Palgrave MacMillan, 2006. P. 67; Barbosa F.D. História do Rio Grande do Sul. Passo Fundo, 2013. P. 191-206.

⁶⁸ См.: Proudhon P.-J. Idee generale de la revolution. Oeuvres, X, 1860. P. 259-260; *Ibid.* Du principe federative et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution [1863]. Paris, 1921. P. 100-103.

⁶⁹ В частности, в рамках деятельности Федеральной Демократической партии Испании (1868-1910 гг.), борющейся за интересы регионов, вместо прогрессивного государственного строительства на федеративной основе произошла Кантональная революция (1873-1874 гг.) и реставрация монархии, против которой изначально и боролись испанские федералисты. См. подробнее: Margall F. Pi y. La republica de 1873. Madrid, 1874; *Ibid.* Les Nationalites. Essai de philosophie politique. Paris, 1879; *Ibid.* La Federation. Madrid, 1880; Millares Cantero A. El federalism a la muerte de Pi y Margall (1901-1904) // Vegueta. 1995-1996. № 2. P. 113-129.

В отличие от американских федералистов, противостоящих сепаратистам, федералисты анархического толка противопоставляли себя автократическим режимам. В этом смысле примечательно, что первыми отечественными федералистами были активные борцы против самодержавия: Феодосий Косой⁷⁰, декабристы⁷¹, националисты⁷², народники⁷³, панслависты и анархисты⁷⁴. В числе последних особенно следует отметить М.А. Бакунина, во многом благодаря творчеству которого идеи федерализма были восприняты не только российскими дореволюционными радикальными движениями, но и различными течениями панславистов⁷⁵. В свою очередь П.А. Кропоткин представлял коммунистическое направление анархизма, предполагавшее после расторжения государственного «договора» и учреждения на федеративных началах коммун рабочих и обобществление накопленной собственности⁷⁶.

⁷⁰ Феодосий Косой - мыслитель XVI века, признанный впоследствии еретиком. Испытав влияние Реформации, Феодосий Косой проповедовал отказ от института церкви, возвращение к раннехристианским практикам, общинное хозяйство, гуманизм и пацифизм. См. подробнее: *Емельянов И.* О происхождении учения Бакшина и Косого на Руси // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 3. С. 265-309; *Его же.* Учение Феодосия Косого // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 6. С. 176-215; *Его же.* Poleмика против учения Косого // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 9. С. 88-120.

⁷¹ Сторонниками федерализма были представители столичного Северного общества, а члены провинциального Южного общества – его принципиальными противниками (особенно П.И. Пестель). Федерация в проекте конституции Н.М. Муравьева при ближайшем рассмотрении представляла из себя копию американской федеративной системы (вплоть до числа субъектов федерации). См. подробнее: Из писем и показаний декабристов. Критика современного состояния России и планы будущего устройства / под ред. *А.К. Бороздина*. СПб: Издание М.В. Пирожкова, 1906. С. 148-157; *Семевский В.И.* Политические и общественные идеи декабристов. СПб, 1909. С. 450-474, 513-523, 546-554, 640-647; Проект конституции Никиты Муравьева // *Якушин В.Э.* Государственная власть и проекты государственной реформы в России. СПб: Типография Альтшулера, 1906. С. 131-160; *Пестель П.И.* Русская правда. СПб, 1906. С. 21-23.

⁷² См. подробнее: *Костомаров Н.И.* Мысли о федеративном начале в Древней Руси. 1860; *Драгоманов М.П.* Собрание политических сочинений. Париж, 1905. С. 281-287; Кирило-Мефодіівське товариство. У трьох томах / ред. *П.С. Сохань, В.Г. Сарбей*. Київ: Наукова Думка, 1990.

⁷³ См. подробнее: Сборник программ и программных статей партии «Народной Воли». Женева: Издание Г.А. Куклина, 1903. С. 3-4; *Аптекман О.В.* Черный передел. Орган социалистов-федералистов. Москва-Петроград: Государственное издательство, 1923; *Его же.* Общество «Земля и Воля» 70-х гг. Петроград: «Колос», 1924. С. 92-94, 441-443; *Калинчук С.В.* Группа «Черный передел» и проблема федерализма в движении революционного народничества в 70-80-х годах XIX века. Дисс. канд. историч. наук. СПб, 2000.

⁷⁴ См. подробнее: *Герцен А.И.* Русский народ и социализм [1851] // Собрание сочинений в тридцати томах. Том VII. М.: Издательство Академии наук СССР, 1956. С. 315-317; *Его же.* Россия и Польша [1859] // Собрание сочинений. Том XIV. С. 22-25; *Кульчицкий Л.* Современный анархизм. Изложение, источники, критика. Петроград, 1917. С. 49-69.

⁷⁵ См.: *Бакунин М.А.* Полное собрание сочинений. В двух томах. М: Издание И. Балашова, 1907; *Его же.* Философия, социология, политика / сост. *В.Ф. Пустарников*. М.: Правда, 1989. С. 19, 25, 96, 303; *Тесля А.* О понятии «федерализм» в социально-политических теориях М.А. Бакунина // Социологическое обозрение. 2015. Т. 14. № 3. С. 136-152.

⁷⁶ См.: *Кропоткин П.А.* Анархия, ее философия, ее идеал [1896]. Кронштадт, 1917. С. 57, 111; *Его же.* Развитие федеративного строя в XIX веке [1918] // Избранные труды. М.: РОССПЭН, 2010. С. 538-544; *Его же.* Федерация – путь к объединению [1918] // Избранные труды. С. 545-550.

Федерализм как меру или частное проявление свободы воспринимали не только анархисты, но и некоторые сторонники либерализма. В частности, идеолог австрийской экономической школы Ф.А. фон Хайек заявлял об ограниченном влиянии человеческой рациональности на общественные процессы, спонтанности образования государственных структур⁷⁷, в результате чего рассматривал децентрализацию и федерализм как эффективные способы деконцентрации власти и финансовых ресурсов⁷⁸. Такой подход был безоговорочно принят многими американскими авторами, которые, не разделяя элементов формы государства в США, рассматривают федерализм и демократию как взаимосвязанные проявления свободы⁷⁹. Однако современная *либеральная теория федерализма* не является историчной, поскольку она возникла не в качестве ответа на конкретные вызовы государственного строительства, а как плод трудов интеллектуалов во времена противостояния массовых идеологий XX века. Либеральные авторы обосновывают существование федеративных систем с позиций уже оформившейся либеральной идеологии *ex post*, а не в момент их основания или преобразования политическими элитами. Многочисленные отсылки к отцам-основателям США также не делают эту теорию рабочей, поскольку при ближайшем рассмотрении становится очевидным, что взгляды авторов американской Конституции были обусловлены не абстрактными идеологическими требованиями, а неотложными задачами государственного строительства⁸⁰.

⁷⁷ См.: Хайек Ф.А. Конституция свободы [1960]. «Новое издательство», 2011. С. 68-69, 101-103, 142-144; *Его же*. Общество свободных [1979] // Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006. С. 461.

⁷⁸ См.: Хайек Ф.А. Конституция свободы. С. 172-175, 347-349; *Его же*. Общество свободных. С. 453-454. Критический анализ воззрений Ф.А. фон Хайека на федерализм см.: Григорян Э.О. Через децентрализацию к свободе: федерализм сквозь призму взглядов Ф.А. фон Хайека // Федерализм в современном публичном праве: Собрание трудов V Международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Авакьяна, Э.О. Григорян, М.М. Ильчиковой, В.В. Королькова. М.: Блок-Принт, 2023. С. 103-110.

⁷⁹ См., например: *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [1991]. М.: «Арена», 1993; *Таллок Г.* Новый федералист [1991]. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1993. С. 65-82; *Stepan A.* Arguing Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 338.

⁸⁰ О противоречии либеральной идеологии и практики политической жизни писал К. Шмитт, отмечая, что универсализация общественных отношений, характерная для либерализма, на практике означала бы отмирание понятия политического, т.е. полную деполитизацию, см.: Шмитт К. Понятие политического [1932]. С. 330-356. Либеральные ценности с необходимостью должны рассматриваться как возможные внутренние мотивы участников политических отношений, но не как необходимо присущие всем государствам цели их

Либеральная теория пошла по стопам теории анархистов, отождествляя федерализм, демократию и свободу, что и стало «идеологической ошибкой», согласно У. Райкеру, поскольку «нет прямой причинной связи между федерализмом и свободой»⁸¹. Подобный вывод нашел свое подтверждение в политэкономическом анализе практики федеративного строительства⁸², сравнительных исследованиях и политическом опыте отдельных государств⁸³. В частности, А. Бенц, называя соотношение федерализма и демократии «гордым узлом политической науки», приходит к выводу, что господствующая в литературе точка зрения на этот вопрос нуждается в пересмотре, поскольку совместимость федерализма и демократии зависит не от конституционно-правовой или политологической терминологии, а от легитимности реальных структурных взаимоотношений элит⁸⁴.

§3.3. Институционализация экспансии элит

Тенденция к расширению федеративной системы давно была отмечена ведущими отечественными и зарубежными теоретиками федерализма⁸⁵. Так,

существования. Более или менее универсальные, эти цели отражают конкретные интересы участников политических отношений, а не абстрактные требования метафизики.

⁸¹ Riker W.H. Op. cit. P. 13-14.

⁸² См.: Rodden J.A. Op. cit. P. 269-270.

⁸³ Так, в результате сравнительного анализа латиноамериканских федеративных систем Э.Л. Гибсон заключает: «Конституционная структура сама по себе не позволяет предсказать причинное воздействие федеральных институтов или внутривнутриполитическую динамику федеративных государств. Понимание этой динамики требует систематического внимания не только к самим институтам федерализма, но и к тому, как они соотносятся с более широкой политической системой, в которую они встроены» - Gibson E.L. *Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights* // *Federalism and Democracy in Latin America* / ed. by E.L. Gibson. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. P. 7.

Похожим образом рассуждает и Х. Бхаттачарья, на примере Индии доказывая существование принципиальных различий между федерализмом и демократией: федерализм отвечает требованию разнообразия, но не требованию равенства (как демократия). Индийский ученый, признавая это, как и Э. Гибсон, не подчиняет ни один из этих конституционных принципов другому, отмечая необходимость поиска баланса между ними для обеспечения равенства прав человека. См. подробнее: Bhattacharyya H. *Indian Federalism and Democracy: The Growing Salience of Diversity-claims Over Equality-claims in Comparative and Indian Perspective* // *Regional and Federal Studies*. 2015. Vol. 25. № 3. P. 211-227.

⁸⁴ См.: Benz A. Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie // *Politische Vierteljahresschrift*. 2009. № 50. S. 3-22. В более поздней работе на примере «демократической» Канады и «авторитарной» России этот немецкий ученый доказывает заявленный тезис, констатируя при этом зависимость динамики федерализма от сложившегося политического режима. См.: Benz A., Kropp S. Föderalismus in Demokratien und Autokratien – Vereinbarkeiten, Spannungsfelder und Dynamiken // *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. 2014. № 8. S. 1-27. См. также: Benz A. *Demokratisches Regieren im Föderalismus: Neue Literatur zu einem alten Thema* // *Neue Politische Literatur*. 2019. Vol. 64. S. 513-535.

⁸⁵ См.: Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев.: Типография К. Маттисена, 1912. С. 369-370; Riker W.H. Op. cit. P. 40.

например, Афинская держава представляла собой империю (*архэ*) полиса-гегемона с сохранением формального равенства участников амфикионического союза⁸⁶. В Новое время федеративные институты использовались для расширения территории США и доминионов Британской империи в XIX-XX веке⁸⁷. Поскольку эти государства не имели внешних и внутренних институциональных ограничений, теоретическое обоснование империалистического федерализма не являлось для них остро стоящей задачей. Однако именно эта проблема сложилась в Германии, где принцип легитимизма (неизменности территорий, подвластных европейским монархам), принятый по итогам наполеоновских войн, препятствовал усилению интеграции германских земель в условиях промышленной революции⁸⁸.

Оправдывая территориальную экспансию Пруссии и сохраняя за входящими в Северогерманский союз (впоследствии – в Германскую империю) землями государственный статус⁸⁹, П. Лабанд и Г. Еллинек разработали *теорию собственного права властвования* (т.е. субъективного права на власть). Эти авторы исходили из предпосылки о том, что все государственные соединения могут быть сведены к двум формам: договорным (международно-правовым) или корпоративным (государственно-правовым). В первом случае речь идет о правоотношении, а во втором – о субъекте права⁹⁰. При этом союзное государство (*Bundesstaat*) по определению состоит из других государств, которые в

⁸⁶ К империализму Афинской державы неоднократно обращался Фукидид в «Истории»: в речи Перикла (II, 64, 5), при обсуждении судьбы Митилен (III, 36-50), в выступлении афинского посла в Камарине (VI, 81-87) и др.

⁸⁷ См. подробнее: *Захаров А.А.* Федерализм и экспансия // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2022. № 6. С. 77-80.

⁸⁸ Об истории и правовом статусе Германского и Северогерманского союзов см. подробнее: *Klüber J.L.* Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und Bundesstaaten. Frankfurt am Main, 1840; *Struve G.* Das öffentliche Recht des deutschen Bundes. Mannheim: Verlag von J. Bensheimer, 1846; *Meyer G.* Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechtes. Leipzig: Verlag der Serigschen Buchhandlung (E.G. Hermann), 1868.

⁸⁹ Д.С. Милль, называя Германский союз «наиболее несовершенной формой союзного правления», признавал, что она является единственно возможной между монархиями, в которых отказ от государственного статуса приведет к отказу от короны, а отказ от суверенитета позволит ее сохранить, см.: *Милль Д.С.* Указ. соч. С. 331-332. Схожей позиции придерживался и Г.Ф. Шершеневич, см.: *Шершеневич Г.Ф.* Указ. соч. С. 215-216.

⁹⁰ *Еллинек Г.* Право современного государства. Том первый. Общее учение о государстве. 2-е издание. СПб: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. С. 132-133; *Кокошкин Ф.Ф.* Русское государственное право в связи с основными началами общего государственного права. Выпуск II. М., 1908. С. 64-65, 76-78; *Яценко А.С.* Теория федерализма. С. 288-292; *Жилин А.А.* Теория союзного государства. Киев: Типография И.И. Чоколова, 1912. С. 99-108.

отличие от партикулярных участников союза государств (*Staatenbund*) не обладают суверенитетом и подчиняются верховной воле суверенного союза⁹¹. Таким образом федерация обладает «собственным» (т.е. субъективным) и никем не контролируемым правом на власть по отношению к населяющему ее территорию народу и к органам государств-членов, которые, в свою очередь, осуществляют собственное право властвования лишь по отношению к собственному населению⁹². При этом законодательство несuverенных государств-членов напрямую зависит от распределения полномочий, находящегося целиком во власти федерации, и подвержено контролю с ее стороны⁹³.

Эта теория пользовалась большой популярностью как в самой Германии, так и за ее пределами, последствия чего наблюдаются и по сей день⁹⁴. В частности, немецкие термины, обозначающие субъект федерации – *Gliedstaat*, *Mitgliedstaat*, *Einzelstaat* – переводятся дословно как «государство-член». Однако несмотря на деконструкцию понятия союзничества, не различавшего федерации и конфедерации, в теории имелись явные изъяны: кроме того, что государство не может состоять из государств⁹⁵, было очевидно что субъективное право на власть – категория еще более политизированная, чем понятие суверенитета⁹⁶. Даже с правовой точки зрения юридизация такого права выглядела как неприкрытая попытка легитимации права сильного.

§3.4. Баланс интересов элит за счет формирования общей воли

В результате подавления восстания Зондербунда была принята Конституция Швейцарии 1848 г., провозгласившая единство государства на федеративной основе. В ходе государственного строительства возобладала тенденция

⁹¹ Ellinek G. Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien, 1882. S. 36-58; 253-314.

⁹² Ellinek G. Op. cit. S. 34; Laband P. Handbuch des Öffentlichen Rechts. Zweiter Band. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staates. Erster halbband. Freiburg, 1883. S. 27-28. Унитарное государство (*Staatenstaat*), по определению состоявшее «из самого себя», не предполагало наличия в своем составе иных государств.

⁹³ Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staates. Erster band. Freiburg und Leipzig, 1895. S. 93-95.

⁹⁴ См., например.: Федерализм: теория, институты, отношения / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 33-44.

⁹⁵ Яценко А.С. Указ. соч. С. 287.

⁹⁶ Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1894. С. 5-9; Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Типография «Правда», 1911. С. 275-276.

к централизации, поэтому в 1874 г. была принята новая Конституция, увеличившая полномочия центра. Обе конституции воспроизвели американскую концепцию дуалистического федерализма: суверенитет, согласно их нормам, принадлежал как федерации, так и кантонам⁹⁷. Преодолевая последствия внутреннего конфликта, швейцарцы постарались придать этим положениям смысл, предотвращающий потенциальный конфликт, создав теорию коллективного суверенитета, выходящую за рамки догмы основного закона.

Швейцарский юрист и государственный деятель Я. Дубс, рассматривавший суверенитет как право на свободное самоопределение, исходил из того, что им наделены кантоны, которые передают часть своих суверенных прав Конфедерации, в результате чего та тоже начинает обладать суверенитетом. Отмечая договорный характер федерации, Я. Дубс признавал невозможность кантона выйти из нее в одностороннем порядке без разрешения остальных кантонов, на страже стабильности союза которых должны были стоять Федеральный суд и правосознание швейцарцев⁹⁸. В свою очередь, немецкий государствовед-унитарист Ф. Цорн утверждал, что суверенитет является обязательным признаком государства, поэтому в союзном государстве индивидуальный суверенитет государств-членов как таковой погибает, и согласно государственному праву существует только как часть общего суверенитета, находящегося у центральной власти. О принадлежности суверенитета федеральному центру свидетельствуют подчинение ему всего населения, возможность определять, что есть право и «компетенция компетенции» (*Kompetenz-Kompetenz*)⁹⁹. О. фон Гирке, развивая учение П. Лабанда, отмечал, что «именно в природе федерации государства-члены участвуют в формировании органов общего государства»¹⁰⁰. Указанные позиции легли в основу *теории участия*,

⁹⁷ См.: Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование. М.: РИОР: ИНФРА, 2020. С. 224-235.

⁹⁸ См.: *Dubs J. Le droit public de la Confederation Suisse*. Geneve, 1878. P. 41-73; *Ibid. Le droit public de la Confederation Suisse. Deuxime partie. Droit public federal*. Neuchatel, Geneve, 1879. P. 36-64.

⁹⁹ См.: *Zorn P. Lehrbücher des Deutschen Reichsrechtes I*. Berlin und Leipzig, 1880. S. 48-61.

¹⁰⁰ *Gierke O. Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft // Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Siebender Jahrgang / hrsg. G. Schmoller*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1883. S. 65 (1161). Аналогичной позиции придерживались и другие германские авторы –

в окончательном виде сформулированной другим швейцарским государственным деятелем и правоведом Э. Борелем. Согласно этой теории, федеративным является государство, в котором определенное участие в формировании суверенной воли предоставляется низшим государственным властям, отличным от общин или провинций простого государства. Такое участие дает этим сообществам статус членов федеративного государства¹⁰¹. Идеи Э. Бореля были развиты в фундаментальном труде Л. Ле Фюра, констатировавшего участие в формировании неделимого суверенитета субъектов федерации в качестве существенной характеристики федеративного устройства¹⁰².

Теории участия в отечественной правовой науке придерживался А.С. Яценко, разработавший синтетическую теорию государства, в соответствии с которой государство представляло собой синтез правового отношения и юридического лица. Применительно к федерации это означало, что изнутри она строилось как правовое отношение образующих ее субъектов и индивидов (в то время, как унитарное государство являло собой только правовое отношение одних лишь индивидов), участвующих в формировании общей воли, а вовне такое государство проявляло бы себя как единое юридическое лицо¹⁰³. Аналогичных взглядов придерживался Г. Кельзен, по мнению которого, каждый человек в федеративном государстве принадлежит одновременно к *трем правовым порядкам* – членов федерации, самой федерации, а также их объединения. И хотя второй и третий правовые порядки осуществляются одними и теми же органами, недопустимо их отождествлять¹⁰⁴.

Теория участия регулярно подвергалась критике. Так, А.А. Жилин разделяет ее на два направления: одно из которых критикует как нарушающее принцип неделимости суверенитета, и использует в своей полемике аргументы

А. Генель и К. Борнхак, см.: *Haenel A. Deutsche Staatsrecht. Band I. Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt, 1892. S. 206; Bornhak C. Allgemeine Staatslehre. 2. Auflage. Berlin: Hemann, 1909. S. 265.*

¹⁰¹ См.: *Borel E. Etude sur la Souverainete et l'Etat federatif. Berne, 1886. P. 167-177.*

¹⁰² См.: *Le Fur L. Etat federal et confederation d'Etats. Paris, 1896. P. 477-494; 600-641; 680-682.*

¹⁰³ См. подробнее: *Яценко А.С. Указ. соч. С. 148-184; 218-262; 299-357.*

¹⁰⁴ *Kelsen H. General Theory of Law and State. Cambridge-Massachusetts: Harvard University press, 1949. P. 317.*

против классической теории Токвиля-Вайца. Второе же направление он критикует как унитаристское, не отражающие природу федеративного государства. Сам А.А. Жилин, выступая за отказ от «суверенитета» и признание права на власть, очевидно являлся сторонником германской теории¹⁰⁵. В свою очередь, в советской правовой науке теория участия критиковалась исключительно с классовых позиций марксизма-ленинизма, но никак не по существу¹⁰⁶, а фактически – даже воспроизводилась некоторыми авторами¹⁰⁷. Рациональная основа и историчность теории объясняют ее влияние в современной российской литературе¹⁰⁸ и даже в американском научном дискурсе¹⁰⁹.

§3.5. Доступ к публичной власти этнических элит

Использование федерализма как средства решения национального вопроса стало следствием развития анархического учения о федерализме, принятого национально-освободительными движениями. Так, в 1917 г. большевики планомерно изменили свои взгляды на федеративное устройство с целью собрать воедино бывшее государственное единство, распавшееся на национальные образования¹¹⁰. Идею о том, что «союзная республика освобождает все национальности» вкупе с реорганизацией государства по хозяйственно-национальному принципу в 1917 г. активно поддерживал и М.А. Рейснер¹¹¹.

¹⁰⁵ См.: *Жилин А.А.* Теория союзного государства. С. 85-94.

¹⁰⁶ См., например: *Левин И.Д.* Суверенитет. М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. С. 305; *Александренко Г.В.* Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). Киев: издательство Академии наук Украинской ССР, 1962. С. 318-320.

¹⁰⁷ См. подробнее: Советский федерализм / сборник под общ. ред. *М.О. Рейхеля*. Москва-Ленинград: Государственное издательство, 1930. С. 32; *Лепешкин А.И.* Советский федерализм (теория и практика). М.: «Юридическая литература», 1977. С. 260.

¹⁰⁸ См.: *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Институт государства и права Российской Академии Наук, 1999. С. 10-12; *Троицкая А.А.* Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6. С. 27-37.

¹⁰⁹ Например, теория полифонического федерализма Р. Шапиро рассматривает осуществление компетенции разными уровнями власти как одновременное, но самостоятельное отправление власти на основе плюрализма, диалога и функциональности. См.: *Shapiro R.A.* Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago, London: The University of Chicago Press, 2009. P. 92-120.

¹¹⁰ Чтобы отследить изменение позиции большевиков по федерализму см.: *Ленин В.И.* Резолюция по национальному вопросу. Седьмая (апрельская) Всероссийская конференция РСДРП(б) [1917] // Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 31. М.: Издательство политической литературы, 1969. С. 439-440; *Его же.* Речь о войне 9 (22) июня [1917] // Полное собрание сочинений. Т. 32. С. 286; *Его же.* Государство и революция [1917] // Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 71-73.

¹¹¹ См. *Рейснер М.А.* Революция и федерация. Петроград: Книгоиздательство Г.Р. Белопольского, 1917.

Уже в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа было указано, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик»¹¹².

Национальный язык также учитывался и продолжает учитываться в ходе федеративного строительства в Индии: путем передела территории создавались и выделялись новые штаты, а в самих штатах создавались национальные автономии¹¹³. Это позволило, производя постоянные манипуляции с субъектным составом в условиях многосоставного индийского общества, не только сохранить целостность страны после отделения от нее Пакистана, но и создать стабильную федеративную систему. В отличие от большевиков, индийские теоретики и практики федеративного строительства, также исходившие из основной задачи – удержания политической власти, пошли иным путем, продолжая создавая новые штаты, учреждая национальные автономии, и постоянно разделяя потенциальных противников центральной власти. Немаловажную роль для стабилизации федеративной системы Индии играет конституционная традиция считать, что право на самоопределение уже было осуществлено всеми местными народами при объявлении независимости¹¹⁴.

¹¹² См.: Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 (12) января 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 321-323.

Разъясняя это положение, И.В. Сталин противопоставлял сначала буржуазно-демократические федерации, основанные на эксплуатации и стремящиеся к централизации, РСФСР, создаваемой на национальных началах и идущей к децентрализации (см.: *Сталин И.В.* Организация Российской Федеративной Республики [1918] // Сочинения. Т. 4. С. 66-73), а в 1919 г. он связал распад старого империалистического единства с укреплением нового добровольного единства союзных республик (*Сталин И.В.* Политика правительства по национальному вопросу [1919] // Сочинения Т. 4. С. 225-229). В 1920 г. федеративное объединение как форма перехода к полному единству, а не наоборот, уже фигурирует у В.И. Ленина, см.: *Ленин В.И.* Материалы ко II Конгрессу коммунистического интернационала [1920] // Полное собрание сочинений. Т. 41. С. 438.

¹¹³ См., например: *Левин И.Д., Мамаев В.А.* Государственный строй Индии. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. С. 93-122; *Миронюк М.Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ: учебное пособие. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С. 205-212; *Кузнецова С.С.* Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) // Российское право. Образование, практика, наука. 2016. № 4. С. 42-47; *Bhattacharyya H., Hausing K.K.S., Mukherjee J.* Indian Federalism at the Crossroads: Limits of the Territorial Management of Ethnic Conflict // *India Review*. 2017. Vol. 16. № 1. P. 149-178.

¹¹⁴ *Ирхин И.В.* Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование). М.: ИНФРА-М, 2020. С. 113-142; *Мочалов А.Н.* Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 5. С. 62-68.

Национальный принцип был воспринят либерально-демократическими теориями и практиками федерализма. Одним из наиболее значимых западных авторов, рассматривавших федерализм как способ подавления национализма, был П.Э. Трюдо. Он обратил внимание на парадокс национализма (бесконечность деления по национальному признаку), предлагая его решение в укреплении общенационального национализма при помощи «мягкой силы»¹¹⁵. Вряд ли замаскированный централизм был одной из движущих сил каскада государственных реформ, направленных на федерализацию Бельгии, однако очевидно, что общая логика поиска взаимовыгодного компромисса, свойственная прагматичному подходу П.Э. Трюдо и его сторонников, оказала влияние на этот процесс¹¹⁶. Сторонниками этнического федерализма в целях удержания политической власти становились также силы, стремившиеся поставить противников другой национальности в дискриминационное положение¹¹⁷. Подобные практики могут варьироваться от прохождения границы между субъектами без образования титульной нации (Нигерия, Непал)¹¹⁸, до дискриминации этнических меньшинств по национальному и религиозному принципу (Пакистан, Малайзия)¹¹⁹.

Ни одна из попыток ученых дать однозначную оценку этническому федерализму до сих пор не увенчалась успехом. Дореволюционные правоведы

¹¹⁵ См.: *Trudeau P.E.* Op. cit. P. 191-196.

¹¹⁶ Подробнее о федерализации Бельгии см.: *Демешева Ю.В.* Конституционно-правовые механизмы разрешения этнолингвистического конфликта в Бельгии. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2015.

¹¹⁷ Такой подход получил в современной литературе название «антиэтнического федерализма». См.: *O'Leary B.* An Iron Law of Federations? A (neo-Diceyan) theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue. The 5th Ernest Gellner Memorial Lecture // *Nations and Nationalism*. 2001. Vol. 7. № 3. P. 278-284.

¹¹⁸ См.: *Захаров А.А.* «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 80-102; *Корольков В.В.* Федерализм в Гималаях: трудное обновление государственности в Непале // *Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре*. 2021. № 5. С. 162-176.

¹¹⁹ См.: *Корольков В.В.* Национальный вопрос в централизованных федерациях Азии: сравнительный аспект актуальных проблем теории и практики // *Федерализм в современном публичном праве: сборник трудов III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся* / под ред. *С.А. Авакьяна, В.В. Королькова*. М.: РГ-Пресс, 2021. С. 393-399, 406-412.

А.С. Яценко и Ф.Ф. Кокошкин однозначно обозначали невозможность федерализации России на национальной основе¹²⁰. Фундаментальные труды о других ныне существующих федеративных системах, построенных по национальному принципу, свидетельствуют как в пользу, так и против такого вида федерализма¹²¹. Центральной политико-правовой проблемой национального федерализма является собственно понятие нации, с одной стороны, обозначающее определенное «воображаемое сообщество»¹²², но с другой стороны имеющее экзистенциальное значение для широких социальных групп и самоидентификации входящих в них индивидов¹²³. Неопределенность субъектов, участвующих в построении федеративной системы, вновь возвращает к парадоксу национализма, усложняя организацию системы разделения властей, по мнению Д. Элазара столь необходимой для всякой федеративной системы¹²⁴. Выходит, что конституционное право по отношению к национальным федеративным системам ставит своей задачей рационализировать заведомо нерациональные общественные отношения.

Как справедливо отмечает Л.Д. Андерсон, использование федерализма для решения этнических проблем является *ultima ratio* многонациональных государств: к нему прибегают лишь когда другие формы и институты потер-

¹²⁰ Яценко А.С. Теория федерализма. С. 385-396; Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Петроград, 1917. С. 14-16. При этом советские авторы интерпретировали возражения в угоду господствовавшей идеологии, см.: Дурденевский В.Д. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1. С. 34-35; Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. С. 53; Его же. СССР – федеративное государство. М.: Издательство Московского университета, 1967. С. 52-53, Его же. Национально-государственное устройство СССР. М.: «Знание», 1977. С. 15-16; Лепешкин А.И. Советский федерализм. С. 70-71.

¹²¹ См. подробнее: Horowitz D.L. Ethnic Groups in Conflict. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1985; Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М.: ЦЦРИ РАН, 2003; Federalism and National Diversity in the 21st Century / ed. by A.-G. Gagnon, A. Trembley. Palgrave Macmillan, 2020; Keil S. Multi-national Federalism in Bosnia and Herzegovina. Farnham-Burlington, 2013; Gagnon A.-G. La raison du plus fort: Plaidoyer pour le federalisme multinational. Montreal: Quebec Amerique, 2008; Emmanuel M. Federalism in Nigeria: Between divisions in Conflict and Stability in Diversity. Geneva: Globethics.net, 2016; Adeney K.S. Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan. Palgrave Macmillan, 2007; Erk J. “Nations, Nationalities, and Peoples”: The Ethnopolitics of Ethnofederalism in Ethiopia // Ethnopolitics. 2017. P. 219-231.

¹²² См. подробнее: Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма [1991]. М.: Кучково поле, 2016.

¹²³ См.: Anderson L.D. Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity. London: Routledge, 2013. P. 1-10.

¹²⁴ Elazar D.J. International and Comparative Federalism // Publius. 1993. Vol. 26. № 2. P. 194.

пели крах. Выходит, недостатки этнического федерализма являются прости-гельными, если такая форма представляет собой безальтернативный выбор для государственного строительства и, как правило, используется лишь для точечной корректировки работы политических институтов¹²⁵. Более того, федеративные начала могут использоваться для решения национальных конфликтов и в унитарных государствах¹²⁶.

§3.6. Региональная интеграция элит

Идеи панъевропейского объединения уходят корнями в философию мыслителей Средних веков и Нового времени¹²⁷, откуда и происходят два важных направления: изучение международных отношений с целью установления повсеместного мира (Г. Гроций)¹²⁸ и взгляд на государство как на рукотворного Бога (Т. Гоббс)¹²⁹. Теории и практики европейской интеграции вобрали в себя эти ценности, что сделало возможным создание «рукотворного бога» на наднациональном уровне после установления «повсеместного мира». В свою очередь, Ш.Л. Монтескье высказывался о Европе как об особой культурно-исторической общности, противопоставляя ее свободный дух рабской философии других частей света, отмечая, что ее объединение под властью одного монарха-завоевателя было бы катастрофическим для мира¹³⁰. Квинтэссенцию описанных идей можно обнаружить в труде И. Канта «К вечному миру»¹³¹, который стоит воспринимать не только как продолжение гуманистического

¹²⁵ См. подробнее: *Anderson L.D. Ethnofederalism The Worst Form of Institutional Arrangement...? // International Security. Vol. 39. № 1. P. 165-204.*

¹²⁶ В частности, апологет либеральной теории, не разделяющий элементов формы государства, А. Степан заключает, что всякое стабильное демократического государство, существующее в контексте многоязычия и многонациональности, является федеративным. См.: *Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10. № 4. P. 19.*

¹²⁷ Так, Данте было провозглашено стремление к общему миру через объединение индивидуального и общего в монархе; Н. Макиавелли призывал к объединению итальянских княжеств и отмечал универсальное значение католической веры для Европы; а И. Альтузий, как было показано, обосновывал всякое объединение людей естественно-правовыми началами, добровольностью учреждения и богоугодными целями. См.: *Данте Алигьери. Монархия [1313]. М: «КАНОН-пресс-Ц» - «Кучково поле», 1999. С. 33-35; Макиавелли Н. Избранные сочинения. М: Художественная литература, 1982; Gierke O. Johannes Althusius. S. 123-263.*

¹²⁸ См.: *Гроций Г. О праве войны и мира [1625]: Репринт с изд. 1956 г. М: Ладомир, 1994.*

¹²⁹ См.: *Гоббс Т. Левиафан [1651]. М: Мысль, 2001.*

¹³⁰ См.: *Монтескье Ш.Л. О духе законов. С. 120-121, 239, 380-381.*

¹³¹ См. подробнее: *Кант И. К вечному миру: философский проект [1795] // Собрание сочинений в восьми томах. Том 7. Издательство «Чоро», 1994. С. 5-56.*

космополитизма его предшественников, но и как органическую часть его критической философии. Кантианство, руководствуясь категорическим императивом, преобразовывает идею вечного мира в идею всемирной федеративной республики, призывая с ее помощью прекратить естественное состояние в международных отношениях так же, как и институт государства ранее прекратил естественное состояние отдельных индивидов¹³².

Системные представления о европейской интеграции были отражены в трудах организованного в годы Второй мировой войны движения европейских федералистов, благодаря деятельности которых в европейском послевоенном обществе были заложены основы будущей европейской интеграции¹³³. Лидеры этого движения А. Спинелли и Э. Росси в 1941 г. подготовили манифест, который до сих пор является одним из фундаментальных идеологических евроинтеграционных документов¹³⁴. Важнейшими основами евроинтеграции были защита общих интересов европейских государств и страх повторения мировых войн, совместная оборона от предполагаемой советской агрессии, пропаганда общих европейских ценностей. Богатая история региона помогала европейским федералистам в поисках новых решений: переосмыслились труды П.-Ж. Прудона¹³⁵, европейский федеративный проект был поддержан автором теории участия Л. ле Фюром¹³⁶, Д. Сидянки рассматривал федерализм как частное проявление интегрирующего амфикиотического движения¹³⁷, а Д. де Ружмон искал основания для объединения в самой европейской цивилизации¹³⁸. Позднее эта тенденция сказалась и на взглядах Ю. Хабермаса, развивающего идеи И. Канта как в политических работах, затрагивающих отдельные

¹³² Там же. С. 18-19.

¹³³ См. подробнее: Ковлер А.И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М.: Статут, 2016. С. 41-71.

¹³⁴ См.: Spinelli A., Rossi E. The 1944 Ventotene Manifesto: Towards a free and united Europe [1941 (1944)] // Theories of Federalism: A Reader. P. 199-202.

¹³⁵ См., например: Proudhon: textes choisis et présentés / par A. Marc. Paris: Egloff, 1945; Voyenne B. Histoire de l'idée fédéraliste: 2. Le fédéralisme de P.J. Proudhon. Paris: Presses d'Europe, 1973.

¹³⁶ Le Fur L. Fédéralisme et Union Européenne // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 1942. Vol. 11. P. 12-23.

¹³⁷ Sidjanski D. Fédéralisme amphictyonique. Elements de système et tendance internationale. Lausanne, 1955. P. 51-56.

¹³⁸ См., например: Rougemont D. de. Vingt-Huit Siècles d'Europe. Paris: Payot, 1961; Ibid. The meaning of Europe. NY: Stein and Day, 1965; Ibid. Lettre ouverte aux Européens. Paris: Editions Albin Michel, 1970.

проблемы интеграционных процессов¹³⁹, так и в фундаментальных философских трудах¹⁴⁰.

Авторитетными идеологами объединения Европы на федеративных началах были А. Брюгманс и А. Марк – основатели Союза европейских федералистов. Первый, будучи историком, изучал панъевропейскую идею в контексте создания европейских сообществ¹⁴¹. Второй, подводя под федерализм идею коммуитаризма, объединяющей дуалистическую и анархистскую теорию, в своих трудах отстаивал «интегральный федерализм», допускавший построение федеративной системы на международном уровне¹⁴². Примечательно, что о «международном федерализме» в смысле региональной политической интеграции писали и ранее¹⁴³. Германско-американский политолог К.И. Фридрих, исследуя европейскую интеграцию, отмечал большую роль учета социально-экономического контекста интеграции¹⁴⁴. Согласно институциональному подходу К.И. Фридриха будущая европейская федерация должна со-

¹³⁹ Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии [1998] // Политические работы [1981-1998]. М.: Праксис, 2005. С. 328-332; *Ibid.* The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship // Ratio Juris. Vol. 9. 1996. № 9. P. 125-137; *Ego же.* Расколотый Запад [2004]. М.: Издательство «Весь Мир», 2008. С. 110-133, 339; *Ego же.* Ах, Европа. Небольшие политические сочинения, XI [2008]. М.: Издательство «Весь Мир», 2012; *Ibid.* Der Konstruktionsfehler der Währungsunion // Blätter für deutsche und internationale Politik. 2011. № 5. S. 64-66; *Ibid.* Europa am Scheideweg // Handelsblatt. 17.06.2011. № 116; *Ego же.* Эссе к конституции Европы. [2011]. М: Весь мир, 2013. С. 4-39; *Ego же.* Гражданин Европы: только миф? // Логос. 2012. № 4. С. 71-80; *Ibid.* Was das uns Deutsche wieder kostet. Essay [2017] // Der Spiegel. URL: <https://www.spiegel.de/spiegel/juergen-habermas-ueber-seinen-hoffnungstraeger-emmanuel-macron-a-1174052.html> (Дата обращения: 20.06.2023); *Ibid.* Sind wir noch gute Europäer? // Zeit. 2018. URL: <https://www.zeit.de/2018/28/protektionismus-europa-grenzen-rueckzug-herausforderungen> (Дата обращения: 01.06.2023).

¹⁴⁰ Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма [1973]. М: Праксис, 2010. С. 39-56; *Ibid.* Theorie des kommunikativen Handelns.

¹⁴¹ См., например: Brugmans H. La civilisation européenne est-elle en danger? // Revue des Deux Mondes. 01.05.1965. P. 3-17; *Ibid.* L'Idée européenne, 1918-1965. 2e edition. Bruges: De Tempel, 1966; *Ibid.* L'Europe des nations. Paris, Liege, 1970; *Ibid.* La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie. Bruges: De Tempel, 1973.

¹⁴² См., например: Aron R., Marc A. Principes du fédéralisme. Paris: Ed. Le Portulan, 1948; Marc A. Du communalisme au fédéralisme integral. Paris: la Fédération, 1948; *Ibid.* Le Fédéralisme en tant que prospective. Paris: Nice Presses d'Europe, 1979; *Ibid.* Fondements du fédéralisme: destin de l'homme à venir. Paris: l'Harmattan, 1997.

¹⁴³ См.: Яценко А.С. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Типография Императорского Московского Университета, 1908; *Ego же.* Теория федерализма. С. 792-841; Mises L. Liberalism: The Classical Tradition [1927]. NY: Foundation for Economic Education, 1985. P. 142-151.

¹⁴⁴ Friedrich C.J. Europa - Nation im Werden? Bonn: Europa Union Verlag, 1972. S. 67-96.

стоять из трех институциональных элементов: 1) собрания представителей сообществ-основателей; 2) исполнительного органа; 3) арбитражного органа, отвечающего за толкование договора¹⁴⁵.

Поскольку федералистские идеи имели ряд влиятельных противников, процесс европейской интеграции изначально охватывал отдельные сферы и отрасли хозяйства. Согласно плану Р. Шумана в 1951 г. было создано Европейское объединение угля и стали¹⁴⁶, а дальнейшие международные договоры приблизили создание Европейского Союза в 1992 г. (Маастрихтский договор) и его реформу в 2007 г. (Лиссабонский договор)¹⁴⁷. Несмотря на то, что в основе ЕС лежат нормы международного права, федерализм, выйдя на наднациональный уровень, доказал свою пригодность для объединения Европы, и до сих пор остается одной из базовых теорий европейской интеграции¹⁴⁸.

Опыт европейской интеграции стал наиболее успешным, но далеко не единственным примером использования институтов и практик федерализма в качестве средства региональной интеграции. Так, Восточноафриканское сообщество (*East African Community*), учрежденное в 2000 г. и объединяющее Бурунди, Кению, Руанду, Танзанию, Уганду, Южный Судан и Демократическую Республику Конго, рассматривается как возможная основа для создания Восточноафриканской федерации, а порой и как флагман panafricanского движения¹⁴⁹. Интеграционные процессы наблюдаются и на постсоветском пространстве, хотя в литературе отмечается, что Союзное государство России и

¹⁴⁵ Фридрих К.И. Национальный и международный федерализм в теории и практике [1964] // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3. С. 143-144.

¹⁴⁶ Schuman R. Declaration of 9 May 1950: The Schuman Plan for European Integration [1950] // *Theories of Federalism: A Reader*. P. 203-305; Ковлер А.И. Указ. соч. 72-79.

¹⁴⁷ См. подробнее: Ковлер А.И. Указ. соч. С. 80-169.

¹⁴⁸ См., например: Burgess M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London, NY: Routledge, 2006. P. 226-249; Hüttmann M.G., Fischer T. *Föderalismus // Theorien der europäischen Integration* / hrsg. H.-J. Bieling, M. Lerch. Springer, 2012. S. 35-54; Palermo F. *Federalism and the European Union: Asymmetry, Policies and some Recurring Federal Dilemmas // A Research Agenda of Federalism Studies* / ed. by J. Kincaid. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019. P. 198-208.

¹⁴⁹ См. подробнее: Katembo B. *Pan Africanism and Development: The East African Community Model* // *The Journal of Pan African Studies*. 2008. Vol. 2. № 4. P. 107-116; Mamdani M. *The East African Federation: Challenges for the Future* [2011] // *MISR Working Paper*. 2015. № 20; Турьинская Х.М. Судьбы политической интеграции в Африке: Восточноафриканское сообщество // *Азия и Африка сегодня*. 2016. № 6. С. 30-35; Ее же. «Согласны не соглашаться»: федерализм vs конфедерализм в Восточной Африке // *Азия и Африка сегодня*. 2019. № 11. С. 22-28.

Белоруссии до сих пор не раскрыло своего потенциала¹⁵⁰, а отсутствие институциональной логики развития Евразийского экономического союза не позволяет говорить об усилении интеграционных начал¹⁵¹. При этом в отличие от европейского интегрального федерализма, распространяемого уроженцами разных европейских государств с различными политическими взглядами, идеи евразийской интеграции отстаиваются в печати лишь русскими консервативными империалистами, открыто признающих мессианскую роль России¹⁵².

§4. Характеристика федерализма как нормативной идеи

Многообразие политических предпосылок предопределяет нормативные средства регулирования федерализма: рациональность и адекватность одних и тех же правовых средств может существенно различаться в зависимости от целеполагания в рамках различных социальных условий. Согласно П. Кингу, федерализм является политической идеологией плюрализма, для которой характерен постоянный поиск баланса между централизацией и децентрализацией¹⁵³. В свою очередь, федерация (для целей настоящей работы – федеративная система – *В.К.*) представляет из себя институциональное воплощение плюралистической идеологии федерализма¹⁵⁴. Таким образом, в основу характеристики конкретной федеративной системы могут быть положены институциональные и идеологические критерии, но описание федерализма в целом не сводится к описанию его внешних признаков¹⁵⁵. С другой стороны, вос-

¹⁵⁰ См.: *Шурубович А.В.* Союзное государство и актуальные проблемы российско-белорусской интеграции // Проблемы постсоветского пространства. 2019. Том 6. № 3. С. 244-258; *Автономов А.С.* Правовое регулирование бюджета Союзного государства Беларуси и России и евразийская интеграция // Государство и право. 2013. № 4. С. 64-73.

¹⁵¹ О сущности и институциональной структуре ЕАЭС в сравнении с ЕС см.: Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. *Л.М. Энтин, М.Л. Энтин*. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 110-112, 209-225.

¹⁵² См.: *Дугин А.Г.* Теория евразийского государства // Философия права. 2000. № 1. С. 73-79; *Его же.* Евразийский федерализм // Философия права. 2001. № 2. С. 75-79; *Его же.* Геополитическое будущее России: многополярность и основные стратегические перспективы в XXI в // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2011. № 2. С. 68-97; *Бабурин С.Н.* Мир империй. С. 522-672; *Глигич-Золотарева М.В.* Новые контуры большой Евразии // Федерализм. 2020. № 1. С. 143-160.

¹⁵³ См.: *King P.* Federalism and Federation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982. P. 17-68.

¹⁵⁴ См.: *Ibid.* P. 69-130.

¹⁵⁵ Это утверждение подтверждается М.В. Глигич-Золотаревой, выделившей из 34 существующих в литературе признаков федерации 4 основных. См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. С. 51-68.

приятие федерализма как политической идеологии безотносительно его реального влияния на организацию общества и государства малоперспективно. Поэтому рациональнее рассматривать федерализм как явление, соединяющее политическое и правовое поля социального пространства – т.е. как *нормативную идею*. Следовательно, построение общей конституционно-правовой теории федерализма должно начинаться с оценки федерализма как нормативной идеи с позиции ее внутренних принципов, продолжиться описанием перехода от идеологической к институциональной форме этой идеи, и лишь затем сосредоточиться на особенностях функционирования институтов федерализма. Таким образом, для того, чтобы сформулировать внутренние принципы нормативной идеи федерализма следует, во-первых, обнаружить общее для всех теорий федерализма начало. Во-вторых, необходимо сформулировать эти принципы таким образом, чтобы их можно было сопоставить с принципами, лежащими в основе других форм политико-территориального устройства.

§4.1. Нормативные принципы федерализма

Общую для всех теорий федерализма основу можно подчеркнуть из конвенционального определения федерализма. Так, в ведущей отечественной учебной литературе федерализмом называется «способ территориальной организации государственной власти, при котором происходит значительная децентрализация публичной власти, обеспечивающая отдельным частям государства, во-первых, самостоятельность в осуществлении государственных функций на своем уровне, во-вторых, полноценное участие в принятии властных решений на федеральном уровне»¹⁵⁶. Приведенные характеристики соответствует определению Д. Элазара, который предназначал федерализму достижение политической интеграции на основе *сочетания самоуправления и совместного правления (self-rule and shared rule)*¹⁵⁷. Важно, что федерализм при

¹⁵⁶ Конституционное право. Общая часть / под ред. Н.А. Богдановой, А.А. Троицкой. Книга вторая. М.: Зерцало-М, 2022. С. 122.

¹⁵⁷ Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa-London: University of Alabama Press, 1991. P. 84.

Характеристики федерализма, данные У. Райкером, описывая два уровня публичной власти, не объясняют их взаимного влияния (см.: Riker W.H. Federalism. P. 11), а указанная П. Кингом дихотомия между централизацией и децентрализацией характерна не только для федеративных систем (см.: King P. Op. cit. P.

этом опирается не на один из этих принципов, но на политически рациональную комбинацию обоих.

Итак, в основе нормативной идеи федерализма лежат: принцип участия, принцип субсидиарности, принцип институтов. Первый принцип, возникший из теории участия, означает состояние влияния субнациональных властей на национальную власть, которую можно назвать совместным правлением (Д. Элазар), качество которого определяется сплоченностью (П. Попелье). Второй принцип охватывает распределение компетенции между уровнями власти и измеряется степенью самоуправления (Д. Элазар) или автономностью (П. Попелье). Наконец, третий принцип делает возможным переход федерализма от нормативной идеи к нормам права и практике их применения в рамках конкретных социальных структур – институтов федерализма¹⁵⁸.

1. Принцип участия

Принцип участия заключается в том, что *несколько субъектов субнационального уровня публичной власти, участвуют в:*

- 1) Осуществлении суверенной федеральной власти в своих территориальных пределах;
- 2) Организации и деятельности вышестоящего (национального) уровня публичной власти;
- 3) Формировании общих для всех субъектов политической воли и управленческих решений;
- 4) Установлении общих для всех субъектов правил отправления публичной власти;
- 5) Осуществлении контроля за исполнением этих правил.

21-23). Более удачную интерпретацию предложила П. Попелье, выделяя *сплоченность* и *автономность* как различные, но не противлежащие друг другу измерения динамического федеративного процесса. С социологических позиций можно считать сплоченность и автономность двумя предпосылками для борьбы за капитал в политическом поле, которую П. Бурдые считал движущей силой всех процессов в общественных отношениях. Функционально же эти категории тождественны принципам Д. Элазара (см.: *Popelier P. Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*. London, NY: Routledge, 2021. P. 57-59).

¹⁵⁸ «Институты – это не просто результат или продукт окружающей среды, и они не просто зависимые переменные в политической системе. Их можно рассматривать как независимые силы, обладающие определенными собственными эффектами: однажды возникнув, они сами формируют окружающую среду и влияют на нее» - *Simeon R. Regionalism and Canadian Political Institutions // Canadian Federalism: Myth or Reality? Third Edition / ed. by J.P. Meekison*. Toronto: Methuen, 1977. P. 297.

Первые три сферы участия были охарактеризованы Л. Ле Фюром и другими сторонниками теории участия¹⁵⁹. Четвертая сфера следует из первых трех: участие в федеральном суверенитете подразумевает участие субъектов в принятии общенационального конституционного законодательства. Эту сферу следует выделять также и потому, что именно в аспекте федерального конституционного права сокрыта потенциальная угроза для других принципов федерализма. Отмечается, что изменение институциональных условий совместного принятия решений само по себе будет совместным решением, и, следовательно, способно изменить институциональный дизайн в ущерб самостоятельности субнациональных властей¹⁶⁰. Наконец, пятая сфера является закономерным продолжением предыдущей: субъекты, участвующие в общенациональном суверенитете, должны иметь гарантии от вмешательства как со стороны центра, так и со стороны другого субъекта. Верно и обратное: федеральный центр должен быть защищен от попыток отдельных субъектов нарушить его целостность. Следовательно, должна существовать основа для участия субнациональных единиц в формировании контрольных органов¹⁶¹.

II. Принцип субсидиарности

«Субсидиарность (от лат. «*subsidiaries*» – «вспомогательный», «резервный») – принцип, согласно которому права и интересы индивида, малой социальной группы, первичных территориальных и функциональных общностей имеют приоритет перед правами и интересами общностей более высокого порядка и/или государства»¹⁶². Именно в таком либеральном смысле принцип субсидиарности понимали европейские идеологи интегрального федерализма

¹⁵⁹ См. подробнее: *Le Fur L. Etat federal et confederation d'Etats*. P. 600-641.

¹⁶⁰ В доктрине это явление принято называть «ловушкой совместного принятия решений», см.: *Scharpf F. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration // Public Administration*. 1988. Vol. 66. № 3. P. 239-78. Об этом явлении в контексте рассматриваемых принципов федерализма см.: *Benz A. Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the "Joint Decision Trap" // Perspectives on Federalism*. 2018. Vol. 10. Issue 2. P. 44.

¹⁶¹ Все пять сфер участия признавались и в советской науке государственного права, см.: Советский федерализм. С. 32-42.

¹⁶² Федерализм: Энциклопедия. М.: Издательство МГУ, 2000. С. 527-529.

и американские теоретики фискального федерализма¹⁶³. Субсидиарность, согласно Д.А. Берманну, не должна рассматриваться в отрыве от фундаментальных ценностей, потому что разумное применение этого принципа в каждом случае зависит от наличия в обществе конкретных ценностей¹⁶⁴. Нормативное закрепление принципа subsidiarity в таком истолковании можно обнаружить в актах европейского права¹⁶⁵ и национальном конституционном законодательстве о регулировании отношений между ЕС и некоторыми его государствами-членами¹⁶⁶, а также в нормах конституционного права федеративных государств, не касающихся европейской интеграции¹⁶⁷. Принцип subsidiarity анализировался в отечественной литературе преимущественно в ключе европейской доктрины¹⁶⁸. Примечательна заинтересованность принципом subsidiarity у австралийских авторов, которые надеются с его помощью скорректировать утратившую эффективность компетенцию федерации в финансовой сфере, передать часть налоговых поступлений на уровень штатов,

¹⁶³ См.: *Rougemont D. de*. Lettre ouverte aux Européens. P. 123; *Marc A.* New and Old Federalism: Faithful to the Origins // *Publius*. 1979. Vol. 9. № 4. P. 118; *Oates W.E.* An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. № 3. P. 1122.

¹⁶⁴ *Bermann G.A.* Talking Subsidiarity Seriously: Federalism in European Community and the United States // *Columbia Law Review*. 1994. Vol. 94. № 2. P. 339-344.

¹⁶⁵ В Договоре о Европейском Союзе: «Этот договор знаменует собой новый этап в процессе создания еще более тесного союза между народами Европы, в котором решения принимаются максимально открыто и максимально возможно приближенно к гражданам» (ст. 1), «В соответствии с принципом subsidiarity, в областях, которые не относятся к его исключительной компетенции, Союз действует только в том случае и в той мере, в какой цели предлагаемой деятельности не могут быть в достаточной мере достигнуты государствами-членами ни на центральном, ни на региональном и местном уровнях, а могут, скорее, в силу масштабов или результатов предлагаемой деятельности, быть лучше достигнуты на уровне Союза» (ст. 5), см.: Consolidated version of the Treaty on European Union (1992 Maastricht Treaty on European Union). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT&qid=1613136867207> (Дата обращения: 01.06.2023).

В Протоколе о применении принципов subsidiarity и пропорциональности содержатся нормы о проведении Европейской Комиссией консультаций с парламентами государств-членов ЕС по вопросу законодательной инициативы Комиссии. Подробнее о принципе subsidiarity в европейском праве см.: *Пименова О.И.* Принцип subsidiarity и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 6. С. 121-138; *Borchardt K.-D.* Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis. 6. Auflage. 2015. S. 235-241.

¹⁶⁶ Ст. 23g Федерального конституционного закона Австрии, ст. 23 Основного закона Германии.

¹⁶⁷ Ст. 5a Конституции Швейцарии, Приложение Е к Временной Конституции Судана, Приложение D к Переходной Конституции Южного Судана, ст. 158 Конституции Венесуэлы.

¹⁶⁸ См., например: *Умнова И.А.* Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины subsidiarity // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 2. С. 45-55.

изменить систему финансового выравнивания¹⁶⁹. Однако такой подход не в полной мере соответствует пониманию субсидиарности как либеральной и индивидуалистической концепции.

С обстоятельной аргументацией пересмотра традиционных взглядов на субсидиарность выступили С.Г. Калабризи и Л.Д. Бикфорд¹⁷⁰, в понимании которых субсидиарность – это «идея о том, что вопросы должны решаться на самом низком или же наименее централизованном *компетентном* уровне правительства» (курсив мой – *В.К.*). Авторы добавляют критерий эффективности, отмечая, что он является частным проявлением «экономики федерализма» – экономического подхода к федеративному устройству с целью его максимальной рационализации. Таким образом, распределение полномочий может не только нести общественную выгоду, но и подрывать экономическую эффективность, следовательно, распределение компетенции должно осуществляться в пользу уровня власти, способного справиться с конкретной задачей. Субсидиарность в таком смысле не была чужда как теории, так и практике советского федеративного строительства¹⁷¹.

В оригинальной работе Д. Голембоски обращается внимание на то, что принцип субсидиарности имеет католические корни¹⁷², поскольку был впервые сформулирован в §79 энциклики Папы Пия XI «*Quadragesimo Anno*»¹⁷³.

¹⁶⁹ См.: *Aroney N. Federalism and Subsidiarity: Principles and Processes in the Reform of Australian Federation // Federal Law Review. 2016. Vol. 44. № 1. P. 1-24; Gussen B.F. Australian Constitutionalism between Subsidiarity and Federalism // Monash Law Review. 2016. Vol. 42. № 2. P. 383-418.* Об австралийской дискуссии о субсидиарности см.: *Ирхин И.В. Федеративная модель Австралийского Союза. М.: Проспект, 2023. С. 45-52.*

¹⁷⁰ См.: *Calabresi S.G., Bickford L.D. Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law // Nomos. 2014. Vol. 55. P. 123-189.*

¹⁷¹ Советские авторы отмечали, что обеспечение интересов союзных республик не всегда может быть обеспечено при помощи расширения их компетенции. Так, например, хозяйственное развитие союзных республик Средней Азии было возможно исключительно благодаря централизации. См.: Советский федерализм. С. 74.

¹⁷² См.: *Golemboski D. Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity // Publius. 2015. Vol. 45. № 4. P. 526-551.*

¹⁷³ «Как в изобилии доказывает история, правда, что из-за изменившихся условий многие вещи, которые когда-то делались небольшими ассоциациями, теперь не могут быть сделаны иначе, как большими ассоциациями. Тем не менее, этот самый весомый принцип, который нельзя ни отложить в сторону, ни изменить, остается закрепленным и непоколебимым в социальной философии: точно так же, как в корне неверно отнимать у людей то, что они могут сделать по собственной инициативе и на производстве, и отдавать это сообществу, так же и несправедливо и в то же время является грубейшим злом и нарушением правильного порядка, когда поручается все большему и большему объединению то, что могут сделать меньшие и подчиненные ему организации. Ибо любая общественная деятельность должна по своей природе оказывать помощь членам этого общественного тела, никогда не разрушая и не поглощая их» - См.: *Quadragesimo Anno [1931]. URL:*

Исходя из католического понимания субсидиарности Д. Голембоски приходит к выводу о том, что субсидиарность одновременно способна поощрять передачу полномочий нижним субъектам и поддерживать обоснованные ограничения воли индивидов. Кроме того, согласно католической концепции, у каждого общества есть своя собственная цель, и на нее не должны посягать другие сообщества, следовательно, надлежащее распределение ответственности и полномочий между органами внутри общества определяется целями самих органов, а не по политическому принципу предоставления большей автономности. Выходит, субсидиарность не определяет надлежащее расположение власти, а лишь предписывает принадлежность полномочий в соответствии с установленной Богом целью индивидов и их групп¹⁷⁴. Поскольку идеологи либеральной концепции субсидиарности до сих пор не подкрепили своих рассуждений равнозначными аргументами, подтверждающими наличие прямой связи между субсидиарностью и свободой личности, имеются все основания при характеристике принципа субсидиарности отдавать приоритет католической концепции (разумеется в ее секулярном виде). Ближе всех из российских ученых к такой трактовке А.И. Ковлер, рассматривающий субсидиарность как принцип, обеспечивающий сбалансированное вертикальное и горизонтальное распределение полномочий между несколькими субъектами власти¹⁷⁵.

Обобщая сказанное, *принцип субсидиарности может быть определен как идейная установка о том, что та или иная властная компетенция должна осуществляться в публичных интересах наиболее компетентным уровнем власти и наиболее эффективным образом, а в случае невозможности обнаружения такового для конкретной ситуации – наиболее близким к заинтересованному индивиду*. При этом понятие эффективности является не очередной «серой зоной» федерализма, но, напротив, адекватным мерилom рациональности при разрешении элитами вопроса о распределении компетенции.

http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
(Дата обращения: 20.06.2023).

¹⁷⁴ См.: Golemboski D. Op. cit. P. 530-535.

¹⁷⁵ Ковлер А.И. Разделение властей: общеевропейский контекст // Современные проблемы организации публичной власти. Монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 251.

III. Принцип институтов

Многие ученые, выделявшие среди признаков федерализма описанные выше принципы участия и субсидиарности, в той или иной мере затрагивали институциональное измерение федерализма¹⁷⁶. Представляется, что и участие, и субсидиарность немислимы вне институциональной организации, которая, в свою очередь, образует третий принцип федерализма¹⁷⁷. Анализируя политические эссе «Федералист»¹⁷⁸, К.И. Фридрих отмечал, что американские отцы-основатели, не разделяя «федерации» и «конфедерации» в юридическом смысле, рассматривали федерализм не как фиксированное государственное устройство, а как политический процесс¹⁷⁹. Развивая эту мысль, он предложил рассматривать федерализм не только как альтернативу «*imperium*» (т.е. абсолютному господству), но и как институциональную форму, воплощающую общеполитический процесс, высшие этапы которого связаны с конституционализмом¹⁸⁰. В контексте методологии настоящего исследования политический процесс в рамках отношений между элитами в федеративной системе будет означать борьбу элит за большую или меньшую сплоченность и большую или меньшую автономность в целях приобретения культурного и социального капитала. Отражать характер этого процесса, согласно К.И. Фридриху, должна триада представительного, исполнительного и судебного органов, последнему из которых отводилась роль арбитра в спорах между другими органами¹⁸¹.

¹⁷⁶ См., например: Основы теории и практики федерализма. С. 22-26; *Marc A. New and Old Federalism*. P. 117-130; *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 15; *Tavares A.R. Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 860-865. Г. Таллок обосновывает необходимость создания институтов потребностью в разрешении конфликтов между уровнями власти, взаимно контролирующими друг друга, см.: *Таллок Г.* Новый федералист. С. 110.

¹⁷⁷ Кроме того, институты являются средством защиты меньшинства от диктатуры большинства. В этом смысле удачно высказался А.А. Захаров: «Философия федерализма не согласуется с безоговорочным триумфом большинства и доминированием плебисцитарных технологий. В ее основе защита того, кто невелик, от посягательства и произвола» - *Захаров А.А.* «Спящий институт». С. 31.

¹⁷⁸ См.: *Федералист* № 14. С. 103-109.

¹⁷⁹ *Фридрих К.И.* Национальный и международный федерализм. С. 124-126.

¹⁸⁰ *Там же.* С. 132-133.

¹⁸¹ *Там же.* С. 143-144. Примечательно, что аналогичные взгляды на институциональную структуру федеративных систем и особую роль в них судебных органов высказывали ранее такие классики как А.В. Дэйси, А.С. Яценко и К. Уэйр, см.: *Dacey A.V. To the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Co., 1915. P. 155-161, 476-480; *Яценко А.С.* Теория федерализма. С. 352; *Wheare K.C. Federal Government*. P. 53-74.

Поскольку политические институты возникают в обществе путем установления правил для политических элит¹⁸², институциональный принцип нормативной идеи федерализма подразумевает доступ элит к применению насилия и распределению материальных благ при помощи принципов участия и субсидиарности. Следовательно, учреждение или упразднение федеративных институтов, выражающих принципы участия и субсидиарности, влекут за собой соответственно учреждение или упразднение федеративной системы. Кроме того, требование обезличенного функционирования институтов предполагает их постоянное действие в изменяющихся социальных условиях, что, в свою очередь, требует организации коммуникативной деятельности элит на основе универсальной рациональности. Такое положение вещей обеспечивается посредством постоянно функционирующих конституционных институтов – органов государственной власти, распределения компетенции, федеративного представительства и ряда других; также она будет консолидировать аппарат насилия (в т.ч. вооруженные силы).

Таким образом, *институты федерализма* – это устойчивые формы нормативного и организационного регулирования политических отношений между элитами в целях упорядочения властной деятельности элит и консолидации аппарата насилия. Это определение может быть подтверждено результатами произведенного ранее историко-теоретического анализа: носителями и акторами нормативной идеи федерализма всегда являлись элиты, а не народы. Кроме того, только элиты обладают властными характеристиками, необходимыми для организации федерализма на практике¹⁸³. Наконец, основными выгодоприобретателями от учреждения федеративной системы становятся именно элиты, в основе отношений между которыми лежит не только универсальный, но и стратегический интерес. Выяснение причин, по которым элиты выбрали именно этот вид организации, объяснит не только природу

¹⁸² См.: Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. С. 82-84, 262-322.

¹⁸³ Д.Г. Шустров приходит к заключению о том, что влияние политической элиты на содержание конституционного текста зачастую имеет определяющее значение в условиях слаборазвитой институциональной структуры. См.: Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением. Дисс. докт. юридич. наук. М., 2021. С. 134-135, 222-223.

конкретных федеративных систем и нормативное закрепление институтов федерализма, но и поможет наиболее эффективно реагировать на вызовы, стоящие перед государственным строительством и региональной интеграцией, а также эффективно прогнозировать их развитие.

§4.2. Противоположные федерализму нормативные идеи¹⁸⁴

Так как федерализм является не единственной формой политико-территориального устройства, выходит, что общественные отношения, лежащие в основе нефедеративных систем, будут институционально организованы на отличных от федерализма нормативных идеях. Поскольку в соответствии с классическим подходом наряду с федерацией выделяются такие формы политико-территориального устройства, как конфедерация и унитарное государство, разумно предположить, что в их основе лежат нормативные идеи конфедерализма и унитаризма соответственно. Более предметное освещение этих нормативных идей позволит не только лучше очертить контуры нормативной идеи федерализма, но и поспособствует анализу динамики развития федеративных систем с точки зрения их сплоченности и автономности.

1. Конфедерализм

Конфедерализм – совокупность идеологических взглядов, согласно которой исключается объединение элит на федеративной основе. Конфедерализм представлен в двух формах: как движение против усиления интеграции независимых государств в новое федеративное государство (юнионизм), либо как идея деконструкции уже существующего федеративного государства (сепаратизм). **Юнионизм** отражает идею элит, не выступающих против тесной интеграции государств в различных сферах: создания военных блоков, интеграционных объединений, межправительственных международных организаций. При этом увеличение полномочий таких объединений, влекущее за собой

¹⁸⁴ При подготовке части параграфа использованы материалы: *Корольков В.В.* Федерализм под огнем критики «с окраин» и «из центра»: аргументы идеологических противников союзного государства // Федерализм в современном публичном праве-V. С. 111-140.

переход к федерализму, юнионистские элиты воспринимают для себя неприемлемым. Первыми юнионистами были *антифедералисты*, сопротивлявшиеся объединению североамериканских колоний и принятию Конституции США. Представители этого направления Д. Дикенсон и Р.Г. Ли называли усиление существующей конфедерации результатом сговора отдельных корыстных представителей штатов, стремящихся создать новую тиранию и ограничить население в правах, добытых в результате войны за независимость. Они противопоставляли рядовых граждан, желающих трудиться и заниматься предпринимательством, тайному сговору субнациональных элит¹⁸⁵.

Юнионизм *швейцарского Зондербунда* не ограничивался расхождениями в религиозных взглядах. В более консервативных кантонах после Венского конгресса существовали высокие избирательные цензы, выборы проводились формально, происходили ограничения гражданских свобод. С учетом малой территории Швейцарии это сказывалось на повседневной жизни рядовых граждан, препятствовало развитию народного хозяйства. Постановления либерального кантона Аргау об упразднении монастырей (1841 г.) и изгнании ордена иезуитов (1844 г.) спровоцировало создание военного «защитного союза» (*Sonderbund*), для защиты суверенных прав консервативных католических кантонов. Остальные кантоны, настаивая на недопустимости создания союзов в рамках Конфедерации, потребовали самороспуска от Зондербунда, который, рассчитывая на помощь католических держав, отказался это сделать. В результате оперативных военных действий сторонники объединения смогли одержать верх не дожидаясь иностранного вторжения¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Популистское название большинства работ антифедералистов – «письма от фермера» – было призвано подчеркнуть эту дихотомию. См.: *Empire and Nation: Dickinson J. Letters from a Farmer in Pennsylvania. Lee R.H. Letters from the Federal Farmer / ed. by F. McDonald.* Indianapolis: Liberty Fund, 1999. См. подробнее: *Pamphlets on the Constitution of the United States, published during its discussion by the people 1787-1788 / ed. by P.L. Ford.* NY, 1888. Цикл статей «Федералист» являлся полемическим ответом на суждения противников объединения штатов в более тесный союз.

¹⁸⁶ См.: *Näf W. Der schweizerische Soderbundskrieg als Vorspiel der deutschen Revolution von 1848 // Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde.* 1921. Band 19. S. 10-17. Об истории Швейцарской Конфедерации до указанных событий см.: *Bluntschli J.K. Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes.* In zwei Bänden. Zürich, 1849, 1852.

Идеология юнионизма проявилась и в отечественной истории при учреждении Союза ССР в виде движения т.н. «*национальных уклонистов*». Сталинский план «автономизации»¹⁸⁷ критиковался представителями союзных республик, не желавших ограничения своей власти. В ходе обсуждения этого плана в 1922 г. Х.Г. Раковский поставил вопрос о сохранении независимости Украины. Когда противостояние дошло до рукоприкладства на одной из партийных встреч, В.И. Ленин лично вмешался в процесс переговоров¹⁸⁸. Предложенный им вариант «федерализации» (объединения республик в новый уровень власти) лег в основу Союзного договора¹⁸⁹. Несмотря на позицию лидера партии и подписанный Договор об учреждении СССР, юнионисты продолжали отстаивать свою идею уже при подготовке союзной конституции¹⁹⁰. Однако возобладал ленинский подход к национальному вопросу, что выразилось не только в соответствующих положениях Конституции СССР, но и впоследствии повлекло за собой репрессии против «национальных уклонистов»¹⁹¹.

Юнионистами были сторонники европейской интеграции на началах международной организации, *противники европейского интегрального федерализма* (У. Черчилль, Д. Сандис, Г. Макмиллан, Р. Куртен, П. ван Зеланд). Представляя интересы европейских правительств, они исходили из конкретных управленческих задач¹⁹². Весь последующий процесс европейской интеграции представлял собой поиск компромиссов между двумя движениями за

¹⁸⁷ См.: Проект резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками, предложенный И.В. Сталиным [1922] // Известия ЦК КПСС. 1989. № 9. С. 191-192.

¹⁸⁸ Барсенков А.С., Вдовин А.И. История России. 1917-2009. 3-е издание. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 131-135.

¹⁸⁹ Ленин В.И. Письмо Л.Б. Каменеву для членов Политбюро ЦК РКП(б) [1922] // Полное собрание сочинений. Том 45. М.: Издательство политической литературы, 1970. С. 211-213; *Его же*. К вопросу о национальностях или об «автономизации» [1922] // Полное собрание сочинений. Т. 45. С. 356-362.

¹⁹⁰ В частности, ими высказывались возражения против самого термина «конституция», предлагалось называть выработанный Конституционной комиссией акт «договором», а также наделять союзные республики суверенными правами во внешнеполитической и военной сферах. См.: *Златопольский Д.Л.* Образование и развитие СССР как союзного государства. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1949. С. 228; *Златопольский Д.Л., Чистяков О.И.* Образование Союза ССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 260. Этот тезис подтверждается также риторикой Х.Г. Раковского в указанный период, см.: *Раковский Х.Г.* Пять лет Украинской Советской власти. Киев: Государственное издательство Украины, 1923. Однако в другой работе он придерживается более сбалансированной позиции, см.: *Его же*. Союз Социалистических Советских Республик. Киев: Государственное Издательство Украины, 1923.

¹⁹¹ Барсенков А.С., Вдовин А.И. Указ. соч. С. 136-140.

¹⁹² См. подробнее: *Ковлер А.И.* Европейская интеграция: федералистский проект. С. 51-79.

объединение Европы, преимущественного положения в которых добились юнионисты. Так, разработанный в начале 2000-х гг. проект Конституции Европы не был принят по инициативе отдельных стран-членов ЕС. Лиссабонский договор, во многом повторявший проект Конституции, был лишен федеративных «недостатков», однако поставил перед странами-членами ЕС дилемму дальнейшего развития Союза¹⁹³.

Сепаратизм – идея разделения уже существующего государственного единства, поддерживалась деятелями, признававшими центральную власть неспособной эффективно управляться с нуждами регионов. Одним из первых сепаратистских движений можно назвать сторонников *республиканско-демократической партии* США, созданной в противовес партии федералистов¹⁹⁴. Однако ход этой борьбы был обусловлен гораздо более прагматичными причинами: федеральные акты об иностранцах и подстрекательстве, принятые по инициативе президента-федералиста Д. Адамса, ослабили позиции электората демократических республиканцев. В качестве ответной реакции со стороны республиканцев последовало принятие штатами Вирджиния 21.12.1798 г. и Кентукки 10.11.1798 г. и 14.11.1799 г., резолюций, разработанных Т. Джефферсоном и Д. Мэдисоном. В этих актах провозглашалось право штатов открыто объявлять о нелегитимности и неприменении на их территории федеральных законов, нарушающих права, гарантированные Конституцией США как договором между независимыми штатами (право нуллификации)¹⁹⁵.

Идеологом *сепаратистского конфедерализма южан* стал конгрессмен от Южной Каролины (впоследствии – вице-президент США) Д.К. Кэлхун, исключавший существование двух суверенитетов на одной территории, и прово-

¹⁹³ См.: Европейское право. Основы интеграционного права ЕС и ЕАЭС. С. 27-40.

¹⁹⁴ Примечательно, что идеолог республиканских демократов Т. Джефферсон сводил различия между этими партиями к традиционному противостоянию либералов и консерваторов, см.: A Letter of Jefferson on the Political Parties, 1798 // The American Historical Review. 1898. Vol. 3. № 3. P. 488-489.

¹⁹⁵ Virginia and Kentucky Resolutions of 1798 and 1799. Washington, 1832. P. 5-6, 15-20.

дивший разницу между союзом и штатами в возможности пользоваться своими исконными правами¹⁹⁶. Страх появления доминирующего большинства, угнетающего меньшинство, преодолевается созданием согласованного большинства (*concurrent majority*) в соответствии с правилом единогласия¹⁹⁷. Однако в случае, если их вето не было воспринято федеральной властью, штаты вольны использовать институты нуллификации и сецессии¹⁹⁸. Д.К. Кэлхун также стал автором акта о нуллификации Южной Каролины, направленного против введенных Конгрессом тарифов на импорт, ударивших по экономике штата. В качестве реакции на возникший «кризис нуллификации» президент Э. Джексон издал Прокламацию о нуллификации, в которой решительно отверг идею о том, что штаты могут в одностороннем порядке устанавливать нарушение Конституции¹⁹⁹. Несмотря на политический исход кризиса, основания для грядущей Гражданской войны в США стали самоочевидны²⁰⁰.

В Германии сепаратистская теория активно отстаивалась *баварским юристом* М. фон Зейделем, который придерживался ортодоксального подхода, выделяя основанное на конституции унитарное государство, и основанную на международном договоре конфедерацию. Не разделяя, как И. Альтузий или Д.С. Милль, «полных» и «неполных» конфедераций, он считал США, Швейцарию и Германскую империю не государствами, а международными объединениями государств, хотя государства-члены оставались вольны передать центру столько прав, сколько сочтут необходимым²⁰¹.

¹⁹⁶ Яценко А.С. Теория федерализма. С. 280-281. Согласно такой позиции суверенные штаты должны контролировать федеральное правительство, поскольку оно более них склонно к злоупотреблениям, см.: *Calhoun J.C. A Disquisition on Government* [1851] // *The Works*. Vol. I. NY: D. Appleton and Company, 1853. P. 5-13.

¹⁹⁷ См.: *Ibid.* Letter to Governor Hamilton [1832] // *The Works*. Vol. VI. P. 190-192.

¹⁹⁸ См.: *Foster R. Commentaries on the Constitution of the United States*. Paris, Leipzig, 1896. P. 110-268.

¹⁹⁹ См.: *Ford P.L. The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay edited with notes, illustrative documents and a copious. NY: Henry Holt and Company, 1898. P. 690-692. Примечательно, что в отличие от прошлых резолюций этот акт издавался от имени «народа штата», а не от лица законодательной власти: сепаратистская теория стала носить популистский характер.

²⁰⁰ См. подробнее о кризисе нуллификации: *Шайо А., Уитц Р.* Конституция свободы: введение в юридический конституционализм [2017]. М.: Институт права и публичной политики, 2021. С. 237; *Гуляков А.Д.* Федерализм. С. 106-108.

²⁰¹ См.: *Seydel M. Bundesstaatsbegriff. Eine Staatsrechtliche Untersuchung* (1872). Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Leipzig, 1893. S. 1-89; *Ibid.* Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich. Würzburg, 1873. S. 5-6. Примечательно, что согласно К. Шмитту, вопрос о суверенитете отдельных немецких государств по Конституции 1871 г. был политически ничтожным, но имел юридическую коннотацию: «Ключевым моментом в попытке Зейделя доказать суверенность отдельных государств было не столько понятие

Сепаратистская теория подвергалась критике с момента ее создания. Например, немецкий юрист Ф. Цорн метафорично охарактеризовал теорию Д.К. Кэлхуна «выплескиванием ребенка вместе с водой», а отечественные правоведы воспринимали сепаратистские теории критически во все времена²⁰². Вместе с тем благодаря полемике с сепаратистскими теоретиками стало возможным окончательное разделение федерализма и конфедерализма. В наши дни идеология и фразеология сепаратизма практически не изменилась. Современные сепаратисты, как и их предшественники, провозглашают свое право на восстановление их естественных прав, нарушенных центральной властью²⁰³. При этом апелляция к индивидам, этносам и другим социальным группам не отменяют элитистского характера сепаратизма²⁰⁴.

II. Унитаризм

Унитаризм – группа нормативных идей, направленных не столько на создание формально унитарного государства, сколько на построение организационного единства публичной власти, при которых формальный федерализм не всегда исключается. **Централизм** является умеренным направлением унитаризма. Сторонники централистских идеологий предполагают необходимость подчинения нижестоящих органов публичной власти центральным органам безотносительно формы правления и политического режима. Опыт государственного строительства может быть обобщен в основных проявлениях

выводимости или невыводимости оставшихся отдельным государствам прав, сколько утверждение, что компетенция Рейха описана в конституции, то есть принципиальным образом ограничена, в то время как компетенция отдельных государств принципиально безгранична» - Шмитт К. Политическая теология. С. 13.

²⁰² Ф. Цорн имел в виду положительную сторону теории – отказ от идеи делимого суверенитета, за который сепаратистские теоретики предлагали заплатить слишком большой ценой – отказом от концепции союзного государства. См.: Zorn P. Lehrbücher des Deutschen Reichsrechtes I. S. 49. См. также: Яценко А.С. Указ. соч. С. 287; Жилин А.А. Теория союзного государства. С. 78; Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма. С. 131.

²⁰³ Так, аксиология морали легла в основу теории сецессии А. Бьюкенена, см.: Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства [1991]. М.: Рудомино, 2001.

²⁰⁴ Об элитистском характере сепаратизма в этнических федерациях см.: Gagnon A.-G., Laforest G. The Future of Federalism: Lessons from Canada and Quebec // International Journal. 1993. Vol. 48. № 3. P. 470-491; Woydt M. Dissoziativer Föderalismus (1): Belgo-Föderalismus // Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und Welt. Band IV. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt / Hrsg. Härtel I. Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 2012. S. 745-796; Mushtaq M. Managing Ethnic Diversity and Federalism in Pakistan // European Journal of Scientific Research. 2009. Vol. 33. № 2. P. 279-294; Захаров А.А. Федерализм по-азиатски: Россия и Малайзия в сравнительной перспективе // К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Издательство «Весь Мир», 2013. С. 47-63.

централизма: как средства противодействия сепаратизму, как тенденции к централизации федеративных систем, как идее сопротивления федерализации.

Централистское противодействие сепаратизму, как уже отмечалось, было характерно для партии федералистов во времена обсуждения проекта Конституции США. Однако в полной мере централизм в такой роли проявил себя во время исторических дебатов 1830 г., когда в полемике в Сенате сошлись бывший федералист Д. Вебстер и Р.Я. Хейне, сторонник Д.К. Кэлхуна²⁰⁵. Этот подход проявился в творчестве и политике сторонника сохранения единства федерации А. Линкольна, риторика которого изначально не заходила дальше современного либерального понимания принципа субсидиарности²⁰⁶. Победа А. Линкольна на президентских выборах спровоцировала сопротивление южан, после чего избранный президент предпринял последнюю попытку предотвратить внутренний конфликт²⁰⁷. Впоследствии, уже в ходе Гражданской войны А. Линкольн признал, что неконституционные меры могут быть законными, если они необходимы для сохранения Конституции и спасения нации²⁰⁸.

Наблюдение за динамикой развития федеративных систем обнаруживает устойчивую *тенденцию к централизации*, наблюдаемую в большинстве из них²⁰⁹. В основе этой тенденции лежит экономический интерес: региональные элиты стремятся сократить издержки в ходе коммуникативных отношений, в результате чего наблюдается парадоксальный феномен уступки субъектами федерации своих прав в пользу частной экономической выгоды. Примерами такого рода «мягкого», поэтапного централизма можно считать США в

²⁰⁵ См.: Webster-Hayne Debates [1830] // 50 Core American Documents: Required Reading for Students, Teachers, and Citizens / ed. by C. Burkett. Ashland: Ashbrook Press, 2016. P. 135-152; Яценко А.С. Указ. соч. С. 580-582.

²⁰⁶ Lincoln A. Speech at Columbus, Ohio [1859] // Collected Works. Vol. 3. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1953. P. 406.

²⁰⁷ На этот раз аргументы были более жесткими: поддержание единства государства силами центральной власти стало главной мыслью его inauguralной речи, см.: Lincoln A. First Inaugural Address [1861] // Collected Works. Vol. 4. P. 262-271.

²⁰⁸ Очевидно, что роль спасителя нации в его понимании отводилась федеральному правительству, см.: Ibid. Letter to A.G. Hodges, April 4 [1864] // Collected Works. Vol. 7. P. 281-283.

²⁰⁹ См., например: Яценко А.С. Указ. соч. С. 345; Сталин И.В. Против федерализма [1917] // Сочинения. Т. 3. С. 23-31.

ходе преодоления Великой депрессии и в наше время²¹⁰, Австралию – с момента обретения независимости и до настоящего времени²¹¹, Германию после ее учреждения в 1950-1960-е гг.²¹², Индию с начала 1950-х до конца 1980-х гг.²¹³, Россию – после «парада суверенитетов» в 2000-2010-е гг.²¹⁴ и др.

Централизм, наконец, является идеологией *противников федерализации* унитарного государства. Как правило, ее придерживаются сторонники центрального правительства, воспринимающие федерализм идей, равнозначной сепаратистской, и, следовательно, угрожающей единству государства. Такими были, например, российские идеологи партии кадетов Ф.Ф. Кокошкин и А.С. Яценко²¹⁵. Аналогичным образом на протяжении большей части XX века воспринимались предложения о федерализации Судана, высказываемые представителями южной части этого государства. Иронично, что причиной сецессии Южного Судана стало жесткое противодействие идеи федерализации, а не эта идея сама по себе²¹⁶. Унитарное устройство Украины, согласно А. Степану, являлось гарантией сохранения ее государственности. В этой связи предложения о федерализации, высказываемые с 2004 г., были равнозначны поддержке радикального украинского национализма на западе или русского ирредентизма на востоке этой страны²¹⁷. В условиях обострившегося вооруженного

²¹⁰ См. подробнее: *Pierce F.* Federal Usurpation. NY: D. Appleton and Company, 1908. P. 41-75; *Kammer A.* Privatizing the Safeguards of Federalism // *Journal of Law & Politics*. 2013. № 29. P. 69-150.

²¹¹ См. подробнее: *Fenna A.* The Centralization of Australian Federalism 1901-2010: Measurement and Interpretation // *Publius*. 2018. № 1. P. 30-56; *Мочалов А.Н.* Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Издательство Уральского института экономики, управления и права, 2012. С. 116-174.

²¹² См. подробнее: *Казак Е.С.* Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 81-83; *Mayer H.* Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik. Berlin, 2008. S. 20; *Mauer H.* Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. 5 Aufl. München, 2007. S. 318-319.

²¹³ *Левин И.Д., Мамаев В.А.* Государственный строй Индии. С. 93–122; *Гуляков А.Д.* Указ. соч. С. 273–274;

²¹⁴ См. подробнее: *Добрынин Н.М.* Российский федерализм. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 69-93; *Захаров А.А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008; К новой модели российского федерализма. С. 65-142; *Краснов М.А.* Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учебное пособие. 2-е издание. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020. С. 382-387.

²¹⁵ См.: *Кокошкин Ф.Ф.* Автономия и федерация; *Яценко А.С.* Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? М, 1917.

²¹⁶ См.: *Johnson D.H.* Federalism in the History of South Sudanese Political Thought. London-Nairobi: The Rift Valley Institute, 2014. P. 6-23.

²¹⁷ См.: *Stepan A.* Ukraine: Improbable Democratic “Nation-State” But Possible Democratic “StateNation”? // *Post-Soviet Affairs*. 2005. № 4. P. 279-308. Похожим образом к проблеме подходит и Ф. Палермо, см: *Palermo*

конфликта граница между федерализмом и сепаратизмом на Украине, как и в Судане, становится все менее очевидной для правящих элит. Отождествление федерализма с либеральным правительством-предшественником может привести к провозглашению унитарной формы при фактическом сохранении федеративного устройства, как, например, на Коморских островах. Согласно господствующему в науке мнению, это государство является федеративным, несмотря на положения об унитарном устройстве этого государства, зафиксированных в Конституции 2018 г.²¹⁸

Автократизм объединяет комплекс разнородных идеологий, согласно которым центральная власть в государстве выполняет мессианскую роль по отношению к населению. Такое отношение к вопросам государственного устройства является побочным следствием отношения автократических идеологий к форме правления и политическому режиму: публичная власть, осуществляемая на безответственной основе, не может быть ограничена интересами региональных элит²¹⁹. Из множества существующих автократических идеологий наиболее значимыми для целей настоящего исследования являются абсолютизм, а также левый и правый радикализм, которые имели негативный опыт взаимодействия с федеративными системами: для сохранения своего господства их сторонники табуировали идеи о федерализации, либо подменяли содержание нормативной идеи федерализма на удобное для отправления неограниченной власти в уже существующей федеративной системе²²⁰.

Абсолютизм как нормативная идея автократической организации публичной власти исторически оформился значительно раньше федерализма. В

F. The Elephant in the Room: Ukraine between decentralization and Conflict // *Ethnopolitics*. 2020. № 19. P. 369-382.

²¹⁸ См. подробнее: *Турьинская Х.М.* Коморы – «самое федеративное» государство в Африке? // *Азия и Африка сегодня*. 2017. № 6. С. 37-42.

²¹⁹ См.: *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure* / ed. by *E. Kavalski, M. Zolkos*. Ashgate, 2008. P. 159.

²²⁰ Этот антагонизм был емко обозначен А.А. Троицкой: «Идеологически федерализм плохо сочетается с монополизацией власти. По сути, он требует политического многообразия и активной позиции политической элиты субъектов Федерации, которая могла бы служить противовесом в процессе принятия решений, касающихся управления государством» - *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития* / под ред. *А.Н. Медушевского*. М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 156. См. также: *Benz A., Kropp S.* *Föderalismus in Demokratien und Autokratien*. S. 2-9.

этой связи будет корректнее сказать, что федерализм являлся идейным противником абсолютизма. Принято считать, что идейные истоки абсолютизма уходят корнями в трактаты Н. Макиавелли и Т. Гоббса, что, однако, не верно. К числу идеологов абсолютизма вернее будет отнести Данте, согласно которому грешная природа отдельного человека может быть преодолена путем объединения многих людей под властью одного правителя²²¹. При этом наделение одного человека неограниченной властью, было обусловлено не только божественным промыслом, но и исключительными моральными и личностными качествами такого кандидата. Крупным идеологом абсолютизма в Новое время был Р. Филмер, подкрепивший естественно-правовую концепцию монархической власти Данте ссылками на библейский и исторический опыт²²². Аналогично и И.А. Ильин отмечал, что «царь есть государственный центр и источник спасения и строительства своего народа»²²³. Современный консервативный автор С.Н. Бабурин называет «самодержавие народа,веряющего свою судьбу мудрому вождю (государю)» русским национальным идеалом²²⁴.

Таким образом, столпом монархической идеологии является консерватизм элит, а не конкретная государственная теория, что мешает абсолютистам приводить рациональные и новые (а не отсылки к «золотому веку» или религии) аргументы в подтверждение своей позиции. Итак, по отношению к федерализму абсолютизм проявляет себя, как правило, реакционно. Федерализм, как идея полицентричных общественных отношений, всегда будет угрозой единой и неограниченной власти монарха. Во многом по этой причине после неудачной попытки государственного переворота в Эфиопии по инициативе Хайле Селассие I в 1962 г. федерализм был упразднен²²⁵. Однако из этого не следует, что федерализм и монархическая форма правления не совместимы во-

²²¹ Данте Алигьери. Монархия. С. 33-35.

²²² См.: *Filmer R. Patriarcha, or the Natural Power of Kings*. London, 1680. Два трактата о правлении Д. Локка были написаны в рамках полемики с Р. Филмером.

²²³ См.: *Ильин И.А. Из лекций «Понятие монархии и республики» [1979] // Собрание сочинений в десяти томах. Том 4. М.: Русская книга, 1994. С. 545-549.*

²²⁴ *Бабурин С.Н. Мир империй. С. 575.*

²²⁵ См.: *Ныгусие Кассае В. Микаэль. Хайле Селассие I. М: РУДН, 2016. С. 293-300.*

все: монархия может сохраниться на федеральном уровне и даже стать поддержкой федеративной системы в результате поэтапной конституционной реформы (Бельгия), либо как форма правления в субъектах федерации при сохранении верховенства федеральной конституции (ОАЭ, Малайзия).

Сторонники *марксизма* критикуют федерализм как принцип, разъединяющий рабочий класс, мешающий ему объединиться на унитарных началах по примеру Парижской коммуны²²⁶. Не видя разницы между федерализмом и автономией, основатели научного коммунизма провозглашали политическую целесообразность основным критерием его выбора²²⁷, а также в исключительных случаях рассматривая федерализм как способ управления большими территориями, либо как способ разрешения национального вопроса²²⁸. Подход К. Маркса и Ф. Энгельса к федерализму был воспринят В.И. Лениным, который до апреля 1917 г. считал федерализм препятствием для построения пролетарского государства²²⁹. Аналогичных взглядов в марте 1917 г. придерживался и И.В. Сталин, выпустивший статью «Против федерализма»²³⁰, в которой не только критиковал федерализм с марксистских позиций, но и рассматривал его как промежуточную форму между конфедерацией и унитарным государством.

²²⁶ Маркс К. Морализирующая критика и критикующая мораль [1847] // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Том 4. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 316; Маркс К., Энгельс Ф. Обращение Центрального комитета к Союзу коммунистов [1850] // Сочинения. Т. 7. С. 265-266; Маркс К. Гражданская война во Франции [1871] // Сочинения. Т. 17. С. 342-354.

²²⁷ Энгельс Ф. Гражданская война в Швейцарии [1847] // Сочинения. Т. 4. С. 349-356.

²²⁸ Маркс К. Энгельсу в Манчестер, 2 ноября 1867 // Сочинения. Т. 31. С. 318; Энгельс Ф. К критике проекта социал-демократической программы 1891 г. [1891] // Сочинения. Т. 22. С. 238-239. На двух этих огорках, представляющих исключение из общего правила, строилась вся теория советского федерализма, см.: Трайнин И.П. Маркс – Энгельс и национальный вопрос // Маркс и пролетарское государство / под ред. Е. Пашуканиса. М.-Ленинград: ОГИЗ СОЦЭКИЗ, 1933. С. 84-127; Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. С. 10-14; Розин Э.Л. Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. 1974. Том XXX. С. 3-29; Лепешкин А.И. Советский федерализм. С. 18-26; Александренко Г.В. Буржуазный федерализм. С. 9-23.

²²⁹ См.: Ленин В.И. О Манифесте «Союза армянских социал-демократов» [1903] // Полное собрание сочинений. Т. 7. С. 104-105; Его же. Национальный вопрос в нашей программе [1903] // Полное собрание сочинений. Т. 7. С. 242; Его же. Критические заметки по национальному вопросу [1913] // Полное собрание сочинений. Т. 24. С. 143-144.

Принципу федерализма был противопоставлен принцип демократического централизма, а право народов на самоопределение рассматривалось исключительно в смысле образования национальных государств. См.: Его же. Письмо С.Г. Шаумяну. 6 декабря 1913 г. // Полное собрание сочинений. Т. 48. С. 234-235.

²³⁰ См.: Сталин И.В. Против федерализма. С. 23-31.

В 1917 г. большевики из ярых противников федерализма стали его сторонниками, не отказываясь от исходных посылок марксизма, что и стало основным противоречием в теории советского федерализма. Однако видится довольно радикальной точкой зрения М.А. Краснова, назвавшего СССР формальной федерацией²³¹. Представляется, что Союз ССР стал формально-юридическим воплощением амбивалентности марксистской доктрины федерализма: формально провозглашенные в союзных и республиканских конституциях атрибуты федерализма не являлись институциональной формой организации правящей партийной элиты. Изъятие из союзной Конституции нормы о «руководящей и направляющей» роли Коммунистической партии дестабилизировало систему власти и спровоцировало центробежные тенденции²³².

В отличие от марксистов, критиковавших федерализм с позиций автократии одного социального класса, в доктрине *праворадикальных течений* федерализм выбирался целью критики как преграда для автократии на основе единства всего народа. После того, как нацистская идеология, подразумевавшая укрепление партии и государства вокруг возглавляющего нацию фюрера, воплотила эти принципы в жизнь²³³, федеративное устройство Германии было упразднено Законом о реорганизации рейха, в соответствии со ст. 2 которого все права земель передавались рейху²³⁴. Идеология вождизма в виде концепции «гаранта конституции» и «вождя движения», стоящего над писанным правом и во главе «тотального государства», получила свое отражение в творчестве К. Шмитта²³⁵. Всеобщее осуждение фашизма и нацизма по итогам Второй

²³¹ См.: *Краснов М.А.* Введение в конституционное право. С. 374-375.

²³² «Такая концепция исходит из того, что в СССР существовала однопартийная политическая система, в условиях которой КПСС являлась скрепляющим стержнем всей федерации» - *Златопольский Д.Л.* Разрушение СССР (размышление о проблеме). М., 1998. С. 24.

²³³ См. подробнее: *Ширер У.* Взлет и падение Третьего Рейха [1960]. М.: АСТ, 2015. С. 325-328; *Брехт А.* О государственном устройстве Германии [1945]. М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947. С. 154-173.

²³⁴ См.: Gesetz über den Neuaufbau des Reichs 30.01.1934. URL: <http://www.verfassungen.de/de33-45/neuaufbau34.htm> (Дата обращения: 01.06.2023). Аналогичное нормативное упразднение федерализма ради неограниченной власти диктатора, руководящего единственной партией националистического толка, при помощи плебисцита произошло в 1972 г. в Камеруне, см.: *Захаров А.А.* Федерация в Камеруне: тезис, антитезис, синтез // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 2. С. 240-243.

²³⁵ *Шмитт К.* О трех видах юридического мышления [1934] // Государство: право и политика. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 320-321. Еще до прихода нацистов к власти К. Шмитт воспринимал федерализм инструментально – как средство укрепления германского единства, см.: *Schmitt C.*

мировой войны делегитимировало аргументы их идеологов и скорректировало взгляды праворадикальных движений на федерализм. Правые идеологи, как и советские ученые, решили наполнить понятие федерации новым смыслом, отвечающим их картине мира. Такая практика привела к отождествлению империи и федерации, что означало фактическую подмену понятий, объединяющую и итальянский интегральный традиционализм, и французских «Новых правых», и российских евразийцев²³⁶.

Таким образом, критика федерализма со стороны автократических идеологий сводится к эмоциональным и метафизическим аргументам. Судя по всему, именно на этих началах и строится всякая автократия, враждебно относящаяся к федерализму, конституционализму и другим проявлениям рациональности. Это отличает автократическую критику федерализма от аргументов конфедералистов и централистов, исходящих из рационального обоснования противоположных точек зрения.

К вопросу о регионализме. С одной стороны, выделение регионального (регионалистского) государства видится обоснованным, чтобы охарактеризовать территориальное устройство Великобритании, Испании, Италии. Это позволит, во-первых, разработать полноценную теорию регионального государства и успешно развивать практику государственного строительства в странах с формой такого территориального устройства, и, во-вторых, положительно скажется на унитарных и федеративных теориях, которые могут быть лучше разграничены между собой. Исходя из этого целесообразно согласиться с позицией Н.Ю. Молчакова и О.Ю. Матвеева, в работах которых довольно обстоятельно очерчены контуры теории регионального государства²³⁷.

Verfassungslehre. München, Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt, 1928. S. 366-373. В начале 1930-х К. Шмитт сформулировал идею «тотального государства», отождествляя его со всеми общественными проявлениями, и последовательно выступая против разделения властей и федерализма как форм плюрализма, см.: *Шмитт К.* Легальность и легитимность. С. 175-176; *Его же.* Понятие политического. С. 262-266.

²³⁶ См.: *Эвола Ю.* Люди и руины [1953]. М.: АСТ, 2007. С. 230-231; *Бенуа А. де.* Против либерализма: (к Четвертой политической теории). СПб: Амфора. ТИД Амфора, 2009. С. 453, 458; *Дугин А.Г.* Проект «Гражданское общество» как угроза российской самобытности [2001] // Основы Евразийства / под ред. А.Г. Дугина. М.: Артогея-Центр, 2002. С. 607-608

²³⁷ См. подробнее: *Молчаков Н.Ю.* Концепция регионалистского государства и ее реализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2018. С. 69-102; *Матвеев О.В.* Конституционно-правовые основы территориальной организации испанского государства.

С другой стороны, для формирования полноценной теории регионального государства необходимо обозначить его отличия от государства унитарного. Регионализм, как представляется, базируется на близких к федерализму принципах: этой нормативной идеей и практикой ее применения не отрицается участие регионов в отправлении общегосударственной власти, однако институциональные проявления этих элементов будут иными. Рассматривая таким образом формы политико-территориального устройства как институциональные проявления соответствующих нормативных идей (конфедерация – конфедерализма, федерация – федерализма, региональное государство – регионализма, унитарное государство – унитаризма), открывается возможность для создания логичной и внутренне непротиворечивой *общей конституционно-правовой теории политико-территориального устройства*.

Дисс. канд. юридич. наук. М., 2019. С. 60-102. См. также: Федерализм: теория, институты, отношения. С. 315-335.

Глава 2. Федеративные отношения как предмет конституционно-правового регулирования

Поскольку существование и институциональный дизайн федеративной системы зависит от компромисса между политическими субъектами, которые ее образуют, дальнейшее построение общей теории федерализма в конституционном праве оказывается связанным с последовательным анализом вопросов самоидентификации и взаимной идентификации этих субъектов, компромисса между ними, а также институциональной организации достигнутого компромисса²³⁸. Все эти задачи могут быть выполнены при подробной характеристике федеративных отношений как вида конституционно-правовых отношений. В соответствии с предлагаемой реляционной теорией этой главе будет последовательно проанализирован переход от нормативной идеи федерализма к практике федеративного строительства при помощи отношений, возникающих между элитами, легитимными в глазах народа.

§1. Реляционная природа воплощения нормативной идеи федерализма

В результате перехода федерализма из нормативной идеи в конкретную институциональную структуру трем принципам федерализма придается определенный смысл в конкретных исторических условиях. В этом аспекте теория федерализма должна объяснять многообразие и динамизм федералистских практик с позиций политического и юридического полей, в которых коммуникативная деятельность элит будет носить стратегический и универсальный характер соответственно²³⁹. В соответствии с заявленными характеристиками для описания федерализма подходит устоявшаяся в отечественной правовой науке концепция *правовых отношений*²⁴⁰. При этом важно заметить, что относительно этой концепции федерализм исторически воспринимался как

²³⁸ См. подробнее: *Feeley M.M., Rubin E.* Federalism: Political Identity and Tragic Compromise. University of Michigan Press, 2011. P. 7-68; *Ежукова О.А.* Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 52-54.

²³⁹ Взаимосвязь между стратегической и универсальной рациональностью в процессе образования норм и при вступлении в правовые отношения отмечал С.Ф. Кечекьян, см.: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Издательство Академии наук СССР, 1958. С. 40-43.

²⁴⁰ См.: *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Издание шестое. Том I. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. С. 585-592.

устойчивая и динамичная система социальных связей²⁴¹. Так, А.В. Дайси утверждал, что «там, где федерализм процветает, он, как правило, является медленно созревающим плодом более ранних и слабых связей»²⁴². При этом отношения, лежащие в основе союзных государств, отражают многостороннюю волю государств-членов при формировании общефедеральной конституции (Л. Дюги, А.С. Яценко)²⁴³ и принципиально отличаются от отношений союзеренитета (Г. Мейер)²⁴⁴. Этим отношениям в доктрине присваиваются как договорные (О. фон Гирке, П.-Ж. Прудон)²⁴⁵, так и коллективно-властные характеристики (Л. ле Фюр)²⁴⁶.

Одним из первых в отечественной литературе термин «федеративные отношения» использовал И.В. Сталин применительно к различным формам осуществления нацией права на самоопределение²⁴⁷. Этот термин в таком же ключе употреблялся позднее применительно к периоду начала советского федеративного строительства²⁴⁸. В настоящий момент категория федеративных отношений используется не только в научной литературе, но и в нормативных актах и официальных аналитических материалах²⁴⁹. Вместе с тем в большинстве этих источников либо происходит подмена понятий, когда под «федеративными отношениями» понимается федерализм как таковой, без раскрытия его содержания; либо исключительно властные отношения между федерацией

²⁴¹ См., например: *Althusij J. Politica*. P. 14-15; *Федералист* № 14-17. С. 114; *Ellinek G. Die Lehre von den Staatenverbindungen*. S. 59-60; *Его же. Право современного государства*. С. 132-133; *Brie S. Theorie der Staatenverbindungen*. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke, 1886. S. 4-27.

²⁴² *Dacey A.V. To the Study of the Law of the Constitution*. P. 137.

²⁴³ См.: *Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства* [1907]. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1908. С. 193-194; *Яценко А.С. Теория федерализма*. С. 345.

²⁴⁴ *Meyer G. Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechtes*. S. 24.

²⁴⁵ См.: *Gierke O. Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*. Berlin, 1868. S. 1-7, 530-534; *Ibid. Landbands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*. S. 61-76; *Proudhon P.-J. Du principe federative*. P. 100-103.

²⁴⁶ См.: *Le Fur L. Etat federal et confederation d'Etats*. P. 686.

²⁴⁷ *Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос* [1913] // Сочинения. Том 2. С. 310-311.

²⁴⁸ См., например: *Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование Союза ССР*. С. 156-189; *Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917-1922)*. М.: Издательство Московского университета, 1966. С. 294-300; *Образование СССР. Сборник документов 1917-1924 / под ред. Э.Б. Генкиной*. М., Ленинград: Издательство Академии Наук СССР, 1949. С. 139-154, 241-260 и др.

²⁴⁹ См., например: Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; Отчет «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации». М.: Аппарат Совета Федерации, 2017. С. 37-62 и др.

и ее субъектами²⁵⁰. Утверждения о властном характере федеративных отношений нуждаются в ряде критических комментариев.

Отнесение федеративных отношений к властным отношениям (т.е. отношениям власти-подчинения) ставит под сомнение различие между федеративным и унитарным государством, в котором связь центра и территориальных единиц, очевидно, будет также носить властный характер. Другой крайностью является подход, предполагающий, что федеративные отношения возникают между субъектами федерации, и не затрагивают саму федерацию. Таким образом, федеративные отношения возникают между субъектами и федерацией, и, не являясь властными, имеют своей целью возникновение и организацию властных отношений в соответствии с нормативными принципами участия, субсидиарности и институтов. Эти отношения предшествуют властным и сопутствуют им после учреждения федеративной системы, следовательно, федеративные отношения связаны с организацией и функционированием публичной власти. Таким образом, институты федерализма будут носить не только организационный, но и нормативный характер. Наконец, субъектами федеративных отношений могут быть лишь легитимные элиты, обладающие атрибутами власти, при помощи которых нормативная идея федерализма переходит в состояние конкретной конституционной практики. Итак, для дальнейшего построения общей теории федерализма в конституционном праве определяющее значение будет иметь понятие *федеративных отношений* – *общественных отношений между легитимными элитами, направленных на организацию и осуществление публичной власти на основе нормативных принципов идеи федерализма, носителями которой являются указанные элиты.*

§1.1. Социально-политическая основа федеративных отношений

Основания рассматривать элиты как ключевых участников политических отношений приводились выше при анализе трудов П. Бурдьё, лежащих в

²⁵⁰ См: *Лысенко В.Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Издание Института современной политики, 1995. С. 6-23. Аналогичного взгляд придерживается и В.А. Черепанов, высказываясь как о федеративных отношениях, так и о «федеративных правоотношениях», см.: *Черепанов В.А.* Федеративная реформа в России. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007. С. 36-66.

основе реляционной теории общества, однако впервые термин «элита» был использован намного ранее В. Парето для обозначения класса избранных, противопоставляя его низшей страте. Проводимую государством политику, в соответствии с балансом интересов элит, обеспечивающим социальное равновесие, следует понимать не как законченный результат, а как эпизод в продолжающемся взаимодействии множества лиц, иначе говоря – как институционально организованную коммуникативную деятельность, связанную с публичным интересом. Ввиду иррациональности людей правящие элиты используют различные идеологические средства убеждения широких слоев населения для контроля над обществом²⁵¹. С учетом того, что в разных социальных условиях в основе нормативной идеи федерализма лежали различные политические предпосылки, можно сделать вывод, что порой в пользу федерализма будут выступать элиты с разнообразными интересами. Одновременно с этим возникает гораздо более сложный вопрос: является ли федеративная идея среди элит проявлением их личных стремлений, или же федеративное строительство обусловлено требованиями народа, который сам по себе не может воплотить в жизнь нормативную идею федерализма?

Так обнаруживается зона взаимного влияния федерализма и политического режима: например, в более «открытых» порядках, где социальные лифты действуют на институциональной основе, запрос на базовые установки федерализма может исходить «снизу», от народа. Индивиды, стремящиеся к достижению общественного влияния, добиваясь своей цели, входят в число федеративно настроенной элиты, которая претворяет этот принцип в практике государственного строительства. Верно и обратное: в «закрытых» порядках с плохо работающими социальными лифтами, мнение народа не будет оказывать влияния на политический процесс, и сохранение федеративной системы

²⁵¹ См. подробнее: *Парето В.* Компендиум по общей социологии. Второе издание. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. С. 307-315; *Елин С.П.* Особенности взгляда Парето на роль элит в системе социального равновесия общества // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2012. № 20. С. 18-26.

будет зависеть от фактической возможности элит принуждать народ к выполнению установленных ими правил. Такие практики хоть и провозглашаются федеративными, но ставят свою стабильность в зависимость от произвольных факторов: например, итогом ротации кадров может стать упразднение федерализма. Более предпочтительным для федерализма будет вариант с построением системы «открытого доступа», поскольку федерализм, подобно режимам «открытого доступа», базируется на принципе обезличенного функционирования институтов. В случае, когда институциональная структура в принципе не свойственна политической системе, она вряд ли сможет гарантировать минимум стабильной организации, необходимый федерализму.

Вопросы, связанные с самоидентификацией и самоорганизацией правящих элит, можно рассматривать как коммуникативную деятельность внутри социальной группы – т.е. как драматургическую деятельность. Из этого внутреннего психологического восприятия следует отметить три наиболее важных для федеративных отношений элемента: *доверие между элитами*, возрастающее с увеличением «открытости» общественного порядка²⁵², *волю к власти* как выражаемое вовне субъективное желание осуществлять властные функции в соответствии с принципами федерализма²⁵³, а также *федеративное правосознание*. Последнему в литературе уделяется особое внимание, поскольку федеративное правосознание определяет не только набор определенных идеологических установок, но и вполне конкретный взгляд на право. Например, И.А. Ильин, на основе правосознания народа различал не только монархию и республику, но и «федерации» и «псевдо-федерации»²⁵⁴.

²⁵² О реляционном измерении доверия см.: *Штомпка П. Доверие – основа общества*. М.: Логос, 2012. С. 149-164.

²⁵³ Понимание реляционно-волевого характера федерализма коротко и по существу было очерчено А.А. Захаровым: «Между тем одним из принципиальных условий рождения федеративного союза является *само желание* сторон связать себя подобным контрактом. Федерация, как известно, есть образование добровольное, воздвигаемое на осознанной и прочной готовности центральных и региональных элит вступить в договорные отношения» - *Захаров А.А. «Спящий институт»*. С. 49.

²⁵⁴ «<...> федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано *чувство долга*, где ему присущи *свободная лояльность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести, и способность к общинному и государственному самоуправлению*. <...> федерация возможна только там, где народу (или народам) присуще *искусство соглашения и дар политического компромисса*» - *Ильин И.А. Жизненные силы федерации [1949]* // *Собрание сочинений*. Т. 2. Кн. 1. С. 220-221. См. также:

Связь федерализма с гражданским правосознанием, массовым сознанием или цивилизацией в принципе отмечается как в социологических исследованиях²⁵⁵, так и в трудах ученых-конституционалистов²⁵⁶. Поэтому использование такой категории, как «федеративное правосознание», не будет излишним, если под ней понимать преломление нормативной идеи федерализма через субъективное восприятие различных социальных групп. Так, носителями федеративного правосознания могут выступать не только элиты, но и народ, который, не требуя федерализации, может настаивать на сохранении субнациональных правопорядков, от которых напрямую зависят его интересы. Вместе с тем, если народ настроен по отношению к федерализму и его принципам враждебно, отрицает их как основы для государственного строительства, то тогда элиты в «открытом порядке» попросту не рискнут провозгласить федерализм в качестве одной из своих программных целей²⁵⁷.

§1.2. Политэкономическая основа федеративных отношений

Переговоры о создании федеративной системы следует интерпретировать как коммуникативную деятельность, обусловленную стратегической рациональностью элит. Однако выгоды всех участников федеративных отношений рациональнее анализировать с позиций политической экономии, а не социальной философии. В рамках конституционной экономики такая постановка вопроса объясняет переход от субъективного интереса элит к выбору конкретного институционального дизайна, затрагивающего как финансовые средства,

Яценко А.С. Теория федерализма. С. 358-370; *Его же*. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? М., 1917. С. 17-20.

²⁵⁵ См., например: *Зайцев Д.Г., Задорин И.В.* Состояние и перспективы российского федерализма в общественных представлениях и настроениях // К новой модели российского федерализма. С. 285-299.

²⁵⁶ См.: *Kirste S.* Föderalismus als Rechtskultur // *Handbuch Föderalismus*. Band I. Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. S. 197-222; *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма. С. 49-50; *Лексин И.В.* Территориальное устройство России. С. 378-379; *Гуляков А.Д.* Федерализм. С. 31-35; *Краснов М.А.* Федерация vs Империя. С. 48-61; *Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин И.В., Радченко В.И.* Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Экономика, 2005. С. 225-244; *Бабурин С.Н.* Интеграционный конституционализм. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 236-245.

²⁵⁷ Верно и обратное: например, в сомалийском режиме «закрытого порядка» мнение народа не имеет значения, тогда как легитимные в их глазах элиты считают федерализм необходимым. См.: *Исаев Л.М., Бобарыкина Д.А.* Клановый федерализм в Сомали // *Неприкосновенный запас*. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 2. С. 248-284.

так и властные полномочия. Важно сделать попутное замечание о том, что разговоры об экономически обусловленном «золотом числе» субъектов федерации, распространенные в отечественной литературе, не имеют под собой ни политэкономической, ни доказательной основы²⁵⁸.

Исходя из предпосылки о единстве генезиса политического и экономического обменов представители направления новой политической экономии находили практический аспект индивидуализма в непосредственном достижении согласия между индивидами, добровольно принимающими закон на основании правила единогласия²⁵⁹. Их рассуждения применимы к федеративным отношениям как в смысле порядка добровольной организации элит²⁶⁰, так и в смысле их единогласия при вступлении в такие отношения²⁶¹. При этом требовать единогласия для принятия всех последующих законодательных или управленческих решений в рамках создаваемой федеративной системы непрактично²⁶², ввиду высоких издержек для всех участников подобных отношений²⁶³. Вследствие этого сторонами может быть воспринята другая форма принятия конституционно значимых решений, влекущая за собой меньшие организационные издержки (например, квалифицированное большинство)²⁶⁴.

²⁵⁸ См. подробнее: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 77-89.

²⁵⁹ См. подробнее: *Бьюкенен Д., Таллок Г.* Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии [1975] // *Бьюкенен Д.* Сочинения. М.: Тарус Альфа, 1997. С. 39-75; *Баженова О.И.* Проблемы восприятия конституционной экономики // Ежегодник Конституционной Экономики. 2018 / отв. ред. *С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова.* М.: ЛУМ, 2018. С. 193-215.

²⁶⁰ Исходя из предпосылки о том, что всякий коллективный выбор в условиях идеальной капиталистической модели социальной организации (*laissez-faire*) основан на добровольном волеизъявлении и не зависит от внешних эффектов, Д. Бьюкенен и Г. Таллок формулируют принцип единогласного принятия индивидами решений о необходимости конституционного регулирования и его концептуальных основах. См.: *Бьюкенен Д., Таллок Г.* Расчет согласия. С. 94-96.

²⁶¹ Там же. С. 121-122.

²⁶² А. Гамильтон отмечал: «А история всех политических образований, в которых господствовал этот принцип [единогласия – *В.К.*], является историей бессилия, растерянности и беспорядка. Доказательства тому дают примеры трибунов в Риме, польского сейма, генеральных штатов Нидерландов; а случившееся в нашей стране делает излишним приводить иностранные примеры» - См.: *Федералист № 75.* С. 490.

Теория и практика строительства США подтверждает необходимость принципа единогласия в момент разработки и принятия федеральной Конституции и отказ от единогласия по текущим вопросам. Практика доказала, что платой за системное принятие коллективных решений на основе принципа единогласия становится стабильность всего объединения. В этой связи неудивительно, что идеолог сепаратизма Д.К. Кэлхун считал принцип единогласия важнейшим элементом союзных систем, при помощи него обосновывая право нуллификации, см.: *Calhoun J.C.* Letter to Governor Hamilton. P. 190-192.

²⁶³ *Бьюкенен Д., Таллок Г.* Указ. соч. С. 139-142.

²⁶⁴ Там же. С. 129.

Следовательно, процесс вступления в федеративные отношения требует единогласия всех их участников, а при последующем функционировании федеративной системы этот принцип потребует принятия решений различными видами квалифицированного большинства голосов. При этом высокие издержки, связанные с процессом коллегиального принятия решения в первом случае являются несопоставимыми с предельными издержками от реализации решений, принятых единолично²⁶⁵. В поисках баланса между процессуальными издержками и итоговыми предельными издержками обнаруживается экономическое обоснование делегирования полномочий и обязанность группы подчиняться таким решениям²⁶⁶: менее радикальной формой делегирования, нежели диктаторство, будет представительство. В этом усматривается политэкономическая сущность **федеративного представительства**, которое, следовательно, нужно понимать как коллегиальную коммуникативную деятельность представителей участников федеративных отношений в принятии решений на общегосударственном уровне.

Кроме того, экономический подход позволяет рационально обосновать степень децентрализации²⁶⁷ и процесс институционального выбора, обусловленный выгодами и затратами его участников²⁶⁸. Таким образом, в процессе создания федеративной системы элиты соотносят потенциальные выгоды разных уровней публичной власти, преломляя к своим стратегическим интересам нормативный принцип субсидиарности, в соответствии с которым оформляется **институт распределения компетенции между участниками федеративных отношений**. Это делает возможным изучение моделей федерализма со стороны контекста, предопределившего институциональный выбор элит.

²⁶⁵ См.: Там же. С. 131-133. Аналогичного подхода придерживается и классик экономического анализа права Р.А. Познер, говоря о принципе разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали. См.: Познер Р. А. Экономический анализ права. Том 2. СПб.: «Экономическая школа», 2004. С. 833-845.

²⁶⁶ См. Бьюкенен Д., Таллок Г. Указ. соч. С. 132.

²⁶⁷ См.: Там же. С. 146-149; Таллок Г. Новый федералист. С. 181-189; Познер Р.А. Указ. соч. С. 852-854.

²⁶⁸ См. подробнее: Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности [1990]. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С. 358-393.

Наконец, экономическая теория способна предоставить убедительное экономическое *обоснование институциональной структуры федеративных отношений*: будь то концепция о рынке как о созидательном процессе, которую можно применить к федеративным отношениям²⁶⁹, теория фирмы²⁷⁰, либо же организация судебной и налоговой систем²⁷¹.

§1.3. Правовая основа федеративных отношений

Акты, отражающие идею федерализма, призваны выразить его нормативную сторону²⁷², следовательно теория федеративных отношений должна отводить праву роль универсального регулятора отношений между элитами²⁷³. Таким образом, во-первых, правовое регулирование федеративных отношений для их участников (элит) будет обладать эмерджентным эффектом, т.е. это регулирование будет иметь форму *саморегулирования*. Во-вторых, перед правом стоит задача сделать коммуникативную деятельность в рамках федеративных отношений нормативной, т.е. *институционально организовать* как сами элиты, так и возможные варианты их дальнейших коммуникативных взаимодействий²⁷⁴.

В доктрине существуют различные подходы к юридической институционализации элит и образованных ими федеративных систем. Например, венгерские конституционалисты А. Шайо и Р. Уитц связывают правовое регулирование федерализма с возникновением «федеральных структур»²⁷⁵. В свою

²⁶⁹ См. подробнее: Бьюкенен Д., Ванберг В. Рынок как созидательный процесс [1991] // Философия экономики. Антология / под ред. Д. Хаусмана. М.: Издательство Института Гайдара, 2012. С. 355-380.

²⁷⁰ См. подробнее: Коуз Р. Природа фирмы [1938] // Фирма, рынок, право. М.: Новое издательство, 2007. С. 36-57.

²⁷¹ См. подробнее: Познер Р.А. Указ. соч. С. 354-365.

²⁷² См. подробнее: Ким Ю.В. Федеративный режим. М.: Формула права, 2007. С. 38-58.

²⁷³ О.Э. Лейст выделял три аспекта содержания права: юридический, социальный и волевой, отдельно отмечая влияние элит, создающих право, см.: Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права [2002]. М.: Зерцало, 2015. С. 17-43.

²⁷⁴ На этот счет убедительно высказался И.В. Лексин: «Задачей юриспруденции является формальное закрепление политического компромисса (а не его выработка) и установление порядка его реализации» - Лексин И.В. Указ. соч. С. 374.

²⁷⁵ К числу «федеральных структур» авторы относят: акторов федерализма (общенациональное правительство, правительства штатов), представительство штатов в центре, разделение (законодательных) компетенций, роль исполнительной власти в федерации. См. подробнее.: Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы. С. 218-232.

очередь, австрийская традиция, восходящая своими корнями к теории Г. Кельзена, формулирует более подробный перечень федеративных институтов²⁷⁶. Отечественные исследователи, так или иначе близки к более общей позиции, хотя, некоторые из них расширяют перечень предметов правового регулирования²⁷⁷.

Правовая сторона федеративных отношений охватывается понятием «система конституционно-правового регулирования федеративных отношений (правовая система федерализма)» в системной теории федерализма М.В. Глигич-Золотаревой²⁷⁸. Вместе с тем, необходимо оговориться, что не всякие федеративные отношения подлежат регулированию нормами конституционного права, поэтому приравнивать систему конституционно-правового регулирования федеративных отношений к правовой системе федерализма значит лишить другие отрасли права возможности влиять на федеративные отношения при помощи норм права. Именно поэтому понятие «*федеративных правоотношений*» может относиться не только к отрасли конституционного права, как об этом принято считать в отечественной литературе²⁷⁹, но и к другим от-

²⁷⁶ К их числу современный австрийский конституционалист Т. Елинегер относит: саму федерацию, конституционное право федерации и земель, взаимное участие земель и федерации в законодательной и исполнительной власти друг друга, контрольные полномочия федерации. См.: *Öhlinger T. Verfassungsrecht. 8 Auflage. Wien, 2009. S. 114-157.*

²⁷⁷ См., например: *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. С. 104-179; Вопросы федерализма: сборник научных работ / под ред. *С.В. Нарутто*. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 61-270; *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 116-203; *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России. М.: Издательство «ДМК-Пресс», 2010. С. 77-147; *Ким Ю.В.* Указ. соч. С. 159-162; *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Издательство «Юрист», 1994. С. 127-140; *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 321, и др.

Существуют и другие взгляды на правовое регулирование институциональной структуры федерализма: так, М.Г. Миронюк относит к их числу принцип субсидиарности, модели и типы федерализма, вовлечение граждан в принятие решений в рамках федеративных политических систем, см.: *Миронюк М.Г.* Современный федерализм. С. 95-105.

²⁷⁸ См. подробнее: *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма. С. 76-89, 313-318.

²⁷⁹ В отечественной литературе под «федеративными правоотношениями» понимаются, как правило, урегулированные нормами конституционного права отношения между федерацией и ее субъектами, см.: *Глигич-Золотарева М.В.* Указ. соч. С. 87-88; *Черепанов В.А.* Федеративная реформа в России. С. 41-52; *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации. С. 12-14.

В немецкой доктрине «федеративные правоотношения» понимают шире: они связывают как федеральные земли, так и земли и федеральный центр в единое федеративное государство. Германский принцип «верности федерации» (*Bundestreue*), таким образом, понимается как верность взаимным правам и обязанностям. См.: *Badura P. Staatsrecht. Systematische Erklärungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München: C.H. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986. S. 232-235.*

раслям публичного права. Именно поэтому понятие «федеративных правоотношений» кажется удачным лишь для разработки теории федеративных отношений в смысле общей теории права, но не годится для дальнейшего использования ввиду сущности предмета отрасли конституционного права. Думается, целесообразнее всего говорить о федеративных отношениях, урегулированных какой-либо отраслью права – в таком случае не будет утрачено ни их федеративное начало, ни специализация этого регулирования.

Система федеративных отношений с юридической точки зрения представляет собой *трехсторонний правопорядок*. Еще Г. Кельзен утверждал, что необходимо разграничивать понятия «федеративное государство» (т.е. «федеративная система» - В.К.) и «федерация», поскольку первая категория – более общая: ее правовой статус охватывает и «федерацию», и «составные штаты» как разного уровня правопорядки²⁸⁰. Судя по всему, в отечественной доктрине концепции трехстороннего правопорядка придерживается С.Н. Бабурин²⁸¹, а В.Н. Лысенко подменяет стороны в концепции Г. Кельзена, утверждая, что содержание федеративных отношений «составляет трехстороннее властеотношение: между федерацией, ее субъектом и индивидом», а последний является их главным действующим лицом²⁸². Однако индивид не может быть ни равноправным, ни тем более главным участником властных отношений.

§2. Динамика федеративных отношений²⁸³

Согласно теории динамического федерализма, институциональная организация является проявлением баланса автономности и сплоченности, в следствие чего стабильность федеративной системы выражается в ее динамике²⁸⁴.

²⁸⁰ Kelsen H. General Theory of Law and State. P. 317. Австрийская теория до сих пор строится на этом подходе, см.: Berka W. Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium. 4 Auflage. Wien: Springer, 2012. S. 48.

²⁸¹ См. подробнее: Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: Издательство Московского университета, 1997. С. 136-137.

²⁸² Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. С. 13.

²⁸³ При подготовке параграфа использованы материалы: Корольков В.В. Актуализация классификации федеративных систем. С. 47-57.

²⁸⁴ См.: Popelier P. Dynamic Federalism. P. 46-74.

Признание этого вывода не означает принципиальной непостижимости федерализма и других форм политико-территориального устройства²⁸⁵. Напротив, у динамики федерализма появляется не только импульс (стратегические интересы, обусловленные культурным капиталом элит в политическом поле и стремлением к легитимации), но и научные основания разграничения политического и юридического полей с учетом их взаимосвязи²⁸⁶. Использование этих динамических предпосылок позволяет изучить федеративные отношения в момент их возникновения, осуществления, изменения и прекращения. При этом у каждого из указанных элементов динамики федеративных отношений будет как политическое первоначало, так и соответствующее ему правовое (институциональное) оформление. Исходя из этого некоторые сложившиеся в отечественной литературе классификации федеративных систем не видятся убедительными. Так, противопоставление «договорных» и «конституционных» федераций в большинстве случаев отождествляется с классификацией федераций, образованных «снизу» и «сверху»²⁸⁷ и обесценивается множеством авторов²⁸⁸. Этого упущения можно избежать, если различать между собой порядок образования федеративных систем и правовую основу распределения компетенции²⁸⁹. Однако и в этом случае порядок возникновения, реализации, изменения и прекращения федеративных отношений будет предопределяться не правовыми нормами, а сложившимися социальными условиями.

²⁸⁵ Так, например, И.В. Лексин, справедливо критикуя некорректное использование междисциплинарного метода, принимает такую агностическую позицию, см.: *Лексин И.В.* Указ. соч. 24-26, 371-372.

²⁸⁶ О многомерности динамики федеративных отношений см. подробнее: *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* / ed. by A. Benz, J. Broschek. Oxford: Oxford University Press, 2013.

²⁸⁷ См., например: *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1997. С. 11-13; *Бабурин С.Н.* Территория государства. С. 140; *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. С. 25, 91; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм. С. 31-32; *Черепанов В.А.* Федеративная реформа в России. С. 28; *Болтенкова Л.Ф.* Теория и практика федерализма. Учебно-методическое пособие. М., 2014. С. 22; *Краснов М.А.* Введение в конституционное право. С. 363-364; *Гуляков А.Д.* Федерализм. С. 39; Конституционное право. Общая часть. С. 125.

²⁸⁸ См.: *Фарукишин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Издательство Казанского университета, 1998. С. 155, 331; *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 136-138; *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 13-14; *Абдулатипов Р.Г.* Указ. соч. С. 91; *Добрынин Н.М.* Указ. соч. С. 32; *Болтенкова Л.Ф.* Указ. соч. С. 22; *Краснов М.А.* Указ. соч. С. 344; *Гуляков А.Д.* Указ. соч. С. 39-40; Конституционное право. Общая часть. С. 125.

²⁸⁹ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. 7-е издание. Том 2. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 28; *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма. С. 140-142, 145; *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 48-59; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000. С. 29-30.

§2.1. Политические предпосылки динамики федеративных отношений

Окончательное разделение политического и правового начал федеративного строительства более других элементов теории федеративных отношений требует методологического плюрализма. Так, при изучении политического измерения федерализма следует обращать внимание на множество разнообразных, прежде всего исторических, факторов развития политической системы, практикующей федеративное строительство. В этом смысле классификация федеративных систем, образованных «снизу» и «сверху», значительно упрощает реальное положение вещей. Более того, аналогичным, пусть и меньшим по своей значимости упрощением будет попытка построения юристами закрытого перечня таких классификационных групп. Однако индуктивный анализ существующих в настоящий момент федеративных систем позволяет распределить их между пятью условными группами в зависимости от основных политических предпосылок их возникновения.

1. *Договорные федеративные системы* – образовавшиеся в результате объединения ранее суверенных государств в ходе интеграционных процессов. Динамика развития федеративных отношений при этом типе федерализма заключается в объединении и вынесении на более высокий уровень компетенций, принадлежавших ранее субнациональному уровню. Естественным следствием такой изначально заложенной характеристики будет долгосрочная тенденция к централизации. Примерами федераций такого рода являются США, Швейцария, Аргентина.

2. *Деволуционные федеративные системы* – образовавшиеся в результате федерализации унитарного государства. Динамика развития федеративных отношений в этом случае будет направлена на институциональную организацию властных атрибутов на субнациональном уровне власти, увеличение роли участия регионов в отправлении общих дел на основе принципа единогласия. Центробежные настроения будут преследовать такие федеративные системы на протяжении всего времени их существования, поэтому они могут

быть охарактеризованы как институционально нестабильные. Примерами таких федераций могут быть Бельгия, Непал, Ирак, Судан, Эфиопия и Сомали.

3. *Постколониальные федеративные системы* – образованные извне метрополией, сюзереном, иной властной силой, не принадлежащей к данному государственному единству. Для таких федеративных систем характерен высокий уровень институционального развития, которое ранее обеспечивалось внешней силой в целях эффективного управления подвластными территориями. Следствием этого свойства, как правило, является повышенная склонность к управляемости в субъектах федерации. Примерами таких систем могут послужить как собственно постколониальные федерации (Канада, Сент-Кристофер и Невис, ОАЭ, Пакистан, Индия, Мьянма, Малайзия, ДРК, Нигерия, Австралия), так и иные федерации, созданные внешними силами (Босния и Герцеговина, Микронезия, Германия).

4. *Сепарационные федеративные системы* – образованные в результате отделения части территории от другого государства, когда на ней одновременно с суверенитетом провозглашается федеративный строй. Для таких федеративных систем характерно наличие нескольких интересантов на субнациональном уровне, не получивших институциональной организации в рамках материнского государства. Динамика федеративных отношений в этих случаях будет направлена на избыточное усиление субнациональных властей, которые, стремясь к собственному благополучию, могут забывать об общенациональных целях. Примерами таких отделившихся федераций являются Венесуэла, Южный Судан, Коморские острова.

5. *Постимперские федеративные системы* – образованные вместо свергнутых монархических режимов на остатках социальной и институциональной структуры бывшей империи. На раннем этапе для них характерно показательное противопоставление нового демократического и федеративного порядка старому монархическому и унитаристскому. При этом федералистские правительства, не располагая никакими иными организационными ресур-

сами, кроме тех, что были созданы предшествующей им автократией, со временем осознают невозможность эффективного осуществление публичной власти в случае полного отказа от указанных средств. Таким образом, сверхцентрализация постимперских федеративных систем является экзистенциальной тенденцией динамики их развития. Примерами такого рода являются Бразилия, Австрия, Россия, Мексика.

Зачастую в некоторых федеративных системах могут существовать сразу несколько мотивов, позволяющих относить их к более, чем одной группе. Например, сложные процессы федеративного строительства позволяют обнаружить черты сепарационной федеративной системы в Аргентине, договорной – в Венесуэле, деволюционной – в Боснии и Герцеговине.

Динамика федеративных отношений подразумевает также наличие политических предпосылок *изменения и прекращения* федеративных отношений, при анализе которых также уместно использовать показатели сплоченности и автономности²⁹⁰. Поскольку, согласно Ж. Эрку, институциональные изменения в федеративной системе напрямую связаны с переменами в социальной структуре общества²⁹¹, представляется, что более подробный анализ предпосылок изменения федеративных отношений должен составлять предмет отдельного политологического, а не конституционно-правового исследования. Отметим лишь, что от выбранной предпосылки будет зависеть выбор организационных и институциональных мер изменения и прекращения федеративных отношений.

§2.2. Закрепление нормативной идеи федерализма как конституционного принципа

Поскольку конституция по определению обладает высшей юридической силой, и ни один акт не может ей противоречить, становится очевидной необходимость отказа от противопоставления «договорных» и «конституционных»

²⁹⁰ По этой причине П. Попелье считает, что на место устаревшему понятию суверенитета должна прийти матрица различных способов формального закрепления федеративной динамики в зависимости от уровня общей сплоченности и субнациональной автономности, см.: *Popelier P. Dynamic Federalism. P. 9-74.*

²⁹¹ См. подробнее: *Erk J. Explaining Federalism. P. 1-16, 87-94.*

федеративных систем. Иначе говоря, закрепление нормативной идеи федерализма как конституционного принципа является самостоятельным основанием для классификации федеративных систем, а не парной категорией к какой-либо иной классификационной группе. Исходя из этого существующие федеративные системы могут быть объединены в пять групп, сформированных в зависимости от вида правовой системы, уровня институциональной организации и легитимации элит «на входе» в федеративные отношения и оснований их возникновения.

1. Нормативная идея федерализма закрепляется как особое положение конституции

Фундаментальное значение конституционных норм о федерализме в некоторых государствах отражается в особом статусе норм, регулирующих закрепление этого принципа. При этом под особым положением конституции для целей настоящей работы будут пониматься нормы-принципы, которым не могут противоречить другие нормы конституции; нормы, изменение которых не может происходить в ординарном порядке конституционных поправок, а то и вовсе невозможно – т.е. всякие нормы конституции, имеющие формальные преимущества перед другими нормами конституции. Придавая таким образом особое значение федерализму, основной закон отражает конституционный страх элит перед оспариванием федеративного характера государства²⁹².

1) Провозглашение нормативной идеи федерализма особым положением конституции учредительной властью после социальных потрясений

Федерализация постколониального образования на фоне зарождения собственной государственности, межплеменного конфликта и борьбы за ре-

²⁹² Подробнее о доктрине конституционных страхов см.: Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы. С. 38-42.

суды отражалась в основополагающих принципах государства по Конституции Сомали 2012 г. с целью остановить эскалацию гражданской войны²⁹³. При этом Сомали является мусульманской правовой системой, в которой большое значение имеет местное обычное право. Окончательная конституционализация принципа федерализма в Непале произошла по итогам гражданской войны и была зафиксирована в нормах Конституции 2015 г. как руководящий принцип²⁹⁴. Уточним, что гражданская война в Непале (1996-2006 гг.) носила классовый, межпартийный характер, этническая составляющая фигурировала в ней опосредовано. Ранее Непал не являлся колонией, однако испытал сильное влияние британской правовой традиции, поэтому сейчас в нем существует смешанная правовая система.

2) Повторное провозглашение нормативной идеи федерализма в уже существовавшей федеративной системе

Сразу три федеративные системы, впервые учрежденные после распада империй, со временем испытали на себе влияние различных негативных факторов. После либерализации общественной жизни элиты приняли решение о сохранении федерализма, но намеренно провозгласили его особым положением конституции, чтобы провести границу между «неправильным» федерализмом в прошлом и «правильным» сейчас. Так, во-первых, Австрия, которая является федерацией с 1920 г. после крушения монархии Габсбургов, вновь провозгласила федерацию после восстановления государственности и возвращения силы Федеральному конституционному закону в 1945 г., согласно нормам которого федерализм относится ко всеобщим положениям²⁹⁵. Во-вторых,

²⁹³ Ст. 1 Временной Конституции 2012 г.: «Сомали – *федеративная*, суверенная и демократическая республика, основанная на широком представительстве народа, многопартийной системе и социальной справедливости»; ст. 3: «*Федеративная* Республика Сомали основана на фундаментальных принципах разделения власти в *федеративной* системе» (здесь и далее в нормах конституций курсив мой – В.К.).

²⁹⁴ Преамбула Конституции 2015 г.: «<...> прекращая все формы дискриминации и угнетения, создаваемые феодалами, автократической, централизованной системой управления, <...> принимаем и промульгируем настоящую Конституцию через Учредительное собрание в целях реализации стремления к устойчивому миру, благому управлению, развитию и процветанию через *федеративную*, демократическую, республиканскую систему управления»; ст. 4: «Государство Непал – независимое, неделимое, суверенное, светское, всеобъемлющее, демократическое, ориентированное на социализм, *федеративное* демократическое республиканское государство»; п. 1 ст. 50: «Политической целью государства является укрепление *федеративной* демократической республиканской системы <...>».

²⁹⁵ Ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона 1920 г.: «Австрия – *федеративное* государство».

Россия, впервые ставшая федерацией в 1918 г. после крушения Российской империи, повторно провозгласила федерализм после распада СССР в либеральной Конституции 1993 г., нормами которой федерализм отнесен к основам конституционного строя²⁹⁶. В-третьих, Бразилия, ставшая федерацией с 1889 г. после кризиса и низложения монархии бразильских императоров, после отстранения военной диктатуры повторно провозгласила федерализм в Конституции 1988 г., согласно которой федерализм отнесен к фундаментальным принципам²⁹⁷. Подобное регулирование существует и в Венесуэле – федеративной системе, впервые возникшей на договорных началах в 1819 г., и повторно провозглашаемой в многочисленных конституциях. Ныне действующая 26-я по счету Конституция 1999 г. относит федерализм к фундаментальным принципам²⁹⁸.

На фоне федераций, принадлежащих к континентальной и латиноамериканской правовым системам, на первый взгляд, экзотично выглядит Нигерия, принадлежащая к англосаксонской правовой семье. Федерализм, провозглашенный здесь с момента обретения независимости в 1960 г., создавался руками бывших колонизаторов, что породило немало проблем, одной из которых стала гражданская война (1967-1970 гг.). Конституция 1999 г., повторно провозгласившая федерализм, отнесла его к основным целям и руководящим принципам государственной политики²⁹⁹.

3) Провозглашение нормативной идеи федерализма при переустройстве государства под давлением внешней силы

²⁹⁶ Ч. 1 ст. 1 Конституции 1993 г.: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

²⁹⁷ Ст. 1 Конституции 1988 г.: «Федеративная Республика Бразилия, образованная неразрывным союзом штатов и муниципалитетов и Федеральным округом, является демократическим правовым государством <...>»; п. 1 § 4 ст. 60: «Предложение о поправке, которая направлена на отмену федеративной формы государства, не является предметом обсуждения».

²⁹⁸ Ст. 4 Конституции 1999 г.: «Боливарианская Республика Венесуэла является децентрализованным федеративным государством в соответствии с положениями настоящей Конституции и руководствуется принципами территориальной целостности, сотрудничества, солидарности, единства и совместной ответственности».

²⁹⁹ П. 1 ст. 2 Конституции 1999 г.: «Нигерия является одним неделимым и неразрывным суверенным государством, известным под названием Федеративная Республика Нигерия»; ст. 14: «Состав правительства Федерации или любого из ее органов и ведение ее дел осуществляются таким образом, чтобы отражать федеративный характер Нигерии <...>».

Федеративная система Германии не является продолжением федеративного устройства Веймарской Конституции, отмененного еще в 1932 г.³⁰⁰, и более ранних конституционных актов. Авторы Основного закона ФРГ 1949 г. вдохновлялись германской конституционной традицией, что добавило ему легитимности в глазах профессионалов и народа, однако политическое содержание этого документа было обусловлено интересами западных союзников по антигитлеровской коалиции. В пользу этого утверждения говорят и решения Ялтинской конференции 1945 г., устанавливающие над Германией суверенитет стран-победительниц³⁰¹, и стремление западных союзников ограничить просоветские настроения³⁰², и различия прохождения границы между землями современной Германии с ее территориальным устройством по Веймарской Конституции. Наконец, разработка Основного закона осуществлялась непосредственно западными союзниками, а процесс его утверждения не предусматривал участия народа³⁰³. И хотя в Германии федерализм был одновременно провозглашен и повторно, и после социального потрясения, и под влиянием внешних сил, из представленных выше источников следует, что последний фактор оказал решающее влияние на классификацию этой федеративной системы³⁰⁴.

³⁰⁰ См.: Gesetz über den Neuaufbau des Reichs 30.01.1934. URL: <http://www.verfassungen.de/de33-45/neuaufbau34.htm> (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁰¹ См.: Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941-1945 гг.: Сборник документов. Т. 4 / под ред. А.А. Громыко. М.: Политиздат, 1984. С. 247-248, 258; Ахтамзян А.А. Объединение Германии. Обстоятельства и последствия: очерки. М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 12-15; Геймбух Н.Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск: Издательство «Ветер», 2009. С. 85-122.

³⁰² См.: Schlusskommunique der Londoner Sechs-Machre-Konferenz uber Deutschland. Berlin, 7 Juni 1948 // Der Parlamentische Rat 1948-1949. Band 1. S. 4; Некрасова Т.А. Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945-1949 г. Дисс. канд. историч. наук. М., 2009. С. 160-202; Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М.: «Компания Спутник+», 2000. С. 202-209.

³⁰³ Такой подход отвергался А.А. Анисимовым, признававшим наличие суверенитета у послевоенной Германии, и предполагавшим, что немецкий народ воспользуется им для принятия на референдуме новой конституции, см.: Анисимов А.А. К вопросу о суверенитете Германии // Советское государство и право. 1949. № 5. С. 13-20. Последующая практика доказала несостоятельность этой позиции, см.: Шайо А., Умци Р. Конституция свободы. С. 73.

³⁰⁴ Думается, во многом благодаря внешнему влиянию, а не данью многовековой традиции, федерализм является одним из неизменяемых положений Основного закона, см.: ч. 1 ст. 20 Основного закона 1949 г.: «Федеративная Республика Германия – демократическое, социальное и федеративное государство». Неизменяемость этого положение гарантируется ч. 3 ст. 79 Основного закона.

Пример Ирака, провозгласившего на конституционном уровне федерализм одним из фундаментальных принципов после вторжения сил НАТО в Конституции 2005 г.³⁰⁵, доказывает, что соответствующая норма может быть закреплена в условиях мусульманской правовой системы. При этом в отличие от Германии, обладавшей многовековой федералистской традицией, навязанный силой федерализм в Ираке не является столь устойчивым³⁰⁶.

В случае радикальных изменений в обществе конституционная революция не будет различать особых и ординарных конституционных норм, поэтому во всех приведенных случаях такое регулирование федеративных отношений носит в первую очередь характер политической декларации. Правовое значение данных таких норм заключается в предупреждении конфликта, связанного с формой государственного устройства, создании нормативных ограничений (при отсутствии фактических) для сторонников ее изменения. Таким образом, отнесение федерализма к особым положениям конституции является дополнительной гарантией сохранения политической субъектности и институциональной организации субнациональных элит или меньшинств, которые эти элиты представляют.

2. Нормативная идея федерализма закрепляется в конституции, практика органа конституционного контроля придает ему статус особого положения

Для ряда бывших английских колоний, сохраняющих верность британской конституционной традиции, характерно отсутствие закрепления особых положений в конституции, однако такой их статус формулируется органом конституционного контроля в результате толкования основного закона. Согласно судебной доктрине, применяемой с этой целью, у конституции существует базовая структура (*basic structure*), которой не может противоречить ни

³⁰⁵ Преамбула Конституции 2005 г.: «Мы, народ Ирака, который только что поднялся после нашего падения и который с уверенностью смотрит в будущее через республиканскую *федеративную*, демократическую, плюралистическую систему <...>»; ст. 1: «Республика Ирак – единое *федеративное*, независимое и полностью суверенное государство <...>».

³⁰⁶ См., например: *Isaev L., Zakharov A. Federalism in the Middle East: State Reconstruction Projects and the Arab Spring*. Cham: Springer, 2021. P. 29-49.

текущее законодательство, ни конституционные поправки. Немаловажно, что государства, использующие эту модель конституционного регулирования федеративных отношений, помимо общности правовой системы и колониального прошлого основаны в многосоставных обществах. Признание федерализма одним из элементов базовой структуры в таких условиях предоставляет гарантии для недавно сформированной политической субъектности меньшинств, проживающих в бывших колониях.

Союзный характер государства, провозглашенный Конституцией Индии 1950 г.³⁰⁷, отражает закрепление на уровне основного закона нормативной идеи федерализма, впоследствии признанной элементом базовой структуры Конституции Верховным Судом³⁰⁸. Соседний Пакистан, несмотря на наличие норм о федеративном устройстве в Конституции 1973 г.³⁰⁹ долго не принимал доктрину базовой структуры по политическим и религиозным причинам. Однако в 2015 г. Верховный Суд Пакистана вынес знаковое решение *District Bar Association, Rawalpindi and others v. Federation of Pakistan*³¹⁰, в котором не только признал доктрину базовой структуры (в оригинале – «характерные особенности»), но и отнес к ее элементам федерализм. Похожую динамику можно проследить и в Канаде, где нормы о федерализме были закреплены на конституционном уровне еще при обретении колонией независимости в 1867 г.³¹¹. При этом доктрина базовой структуры была воспринята Верховным Судом лишь в 1987 г.³¹², а отнесение федерализма к основополагающим принципам произошло лишь в *деле о сецессии Квебека*³¹³.

³⁰⁷ Ст. 1 Конституции 1950 г.: «Индия, то есть Бхарата, будет союзом штатов».

³⁰⁸ См.: P. 50. *Kesavananda Bharati Sripadagalvaru v. State of Kerala* [1973] INSC 258 (24 April 1973) SCC 225.

³⁰⁹ Преамбула Конституции 1973 г.: «<...> где территории, включенные в настоящее время в состав или присоединяемые к Пакистану и другие территории, которые могут быть включены в состав или присоединиться к Пакистану и сформировать *Федерацию*, в которой части будут автономными с такими пределами и ограничениями их полномочий, которые могут быть предписаны»; ч. 1. ст. 1: «Пакистан является *Федеративной* Республикой, именуемой Исламская Республика Пакистан, в дальнейшем именуемой Пакистаном».

³¹⁰ См.: *District Bar Association, Rawalpindi and others v. Federation of Pakistan*, PLD [2015] SC 401.

³¹¹ Преамбула Конституционного Акта 1867 г.: «В то время как провинции Канады, Новая Шотландия и Нью-Брансуик выразили свое желание быть объединенными на *федеральной* основе в единый доминион под властью Короны Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии <...>».

³¹² См.: *Ontario (Attorney General) v. OPSEU*, [1987] 2 S.C.R. 2.

³¹³ См.: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

Более подробное внимание следует уделить положению дел в Малайзии³¹⁴. Доктрина базовой структуры продолжительное время отвергалась здесь Федеральным Судом, однако в 2017-2019 гг. была вынесена «трилогия решений», в которых в малайской практике впервые была применена доктрина базовой структуры³¹⁵. Однако в свете недавних решений Федерального Суда дальнейшая судьба доктрины базовой структуры остается неопределенной: в двух делах 2021 г. доктрина базовой структуры отрицается как чуждая иностранная концепция³¹⁶, но в одном из последующих дел вновь имеется релевантная ссылка на нее³¹⁷. Вместе с тем, в решениях Федерального Суда, признающих наличие базовой структуры, в числе прочих принципов указывалось разграничение полномочий между органами власти как элемент разделения властей. Такой подход фактически приближает федерализм к числу элементов базовой структуры, но ввиду откровенно слабых позиций этой доктрины в Малайзии формально таковым не является.

Признание федерализма как части базовой структуры конституции, с одной стороны, конституирует его как одно из особых положений материальной конституции, придавая ему политическое значение. С другой стороны, этот поход благодаря судейскому активизму расширяет возможности интерпретации федерализма как элемента базовой структуры в различных делах, не говоря уже о том, что с изменением социальных условий само его положение как основополагающего принципа может быть пересмотрено. Однако на практике это вряд ли возможно: институциональная организация субнациональных элит является дополнительной гарантией от полной отмены федерализма. Все вышесказанное делает такую модель конституционного регулирования федеративных отношений более гибкой, но и менее устойчивой к влиянию элит.

³¹⁴ Ч. 1 ст. 1 Конституции 1957 г.: «Федерация известна на малайском и английском языках как Малайзия».

³¹⁵ См.: *Semenyih Jaya Sdn Bhd v. Land Administrator of the District of Hulu Langat* [2017] 3 MLJ 561; *Indira Gandhi v. The Director of Islamic Affairs Perak* [2018] 1 MLJ 545; *Alma Nudo Atenza v. Public Prosecutor and another appeal* [2019] 5 CLJ 780.

³¹⁶ См.: *Maria Chin Abdullah v Ketua Pengarah Imigresen & Anor* [2021] 1 MLJ 750; *Goh Leong Yong v ASP Khairul Fairoz bin Rodzuan & Ors* [2021] MLJU 1403.

³¹⁷ См.: *Dhinesh a/l Tanaphll v Lembaga Pencegahan Jenayah & Ors* [2022] 3 MLJ 356.

3. **Нормативная идея федерализма закрепляется в конституции без указания на особую правовую природу**

Большинство современных конституций федеративных государств содержит нормы, в которых напрямую указывается на федеративный характер государства, однако эти нормы не обладают ни повышенной защитой в случае их изменения, ни большей юридической силой. Это возможно лишь в случаях, когда регулирование предыдущих типов не имеет смысла: отсутствуют политические интересанты, либо сам факт существования таких интересантов гарантирует сохранность федерализма как особого положения основного закона, при том что формально это положение может быть изменено в ординарном порядке. В обоих случаях исход правового регулирования будет зависеть от уровня изначальной самоорганизации субнациональных элит: так, первый сценарий будет релевантен для федеративных систем с низким уровнем самоорганизации субнациональных элит в момент ее учреждения, а второй – для федеративных систем с высоким уровнем самоорганизации. Как правило, уровень самоорганизации зависит от осознания элитами своей политической субъектности: если элита себя не идентифицирует как политического субъекта, уровень ее самоорганизации будет низким.

1) Закрепление нормативной идеи федерализма в конституционном строе федеративных систем с изначальным низким уровнем самоорганизации субнациональных элит

Подобное регулирование содержится в Конституции Австралии³¹⁸, занимающей целый континент, но имеющей относительно однородные этнические и социально-экономические характеристики³¹⁹. Федерализм здесь возник в 1901 г. по инициативе Великобритании, бывшей метрополии, от которой была воспринята англосаксонская правовая система. Хотя к концепции базовой

³¹⁸ Преамбула Акта об Австралии 1901 г.: «<...> где жители [перечисление штатов] смиренно полагаются на благословение Всемогущего Бога, согласились объединиться в один неразрывный *Федеративный Союз* под короной Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии <...>»; ст. 3 акта о введении в действие Акта об Австралии 1901 г.: «<...> народ Западной Австралии будет объединен в *Федеративный Союз* под названием Австралийский *Союз*».

³¹⁹ Подробнее о влиянии однородной социальной структуры Австралии на дизайн ее конституционных институтов см.: *Erk J. Explaining Federalism*. P. 92-94.

структуры периодически обращаются в австралийской доктрине³²⁰, структура и содержание австралийской Конституции отражают ее федеративный характер, никаких формальных или материальных пределов изменения Конституции для отмены федерализма в ней не предусмотрено. Похожее регулирование федерализма содержится в Конституции Мексики³²¹, государства, относящегося к латиноамериканской правовой системе. Не обращаясь к сложной генеалогии мексиканского федерализма, можно сказать, что истоки современной федеративной системы Мексики берут свое начало в 1867 г. после свержения Второй Мексиканской Империи, а также после Революции 1910 г., низложившей диктатуру П. Диаса. В отличие от множества других государств, идеологами федерализма в Мексике были не региональные элиты, а либеральные противники мексиканского централистского консерватизма³²². На либералов также оказывало существенное влияние соседство с США, Конституция которых воспринималась как эталон, и федерализм неоднократно внедрялся в Мексике в подражание северному соседу, для противостояния местным каудильо. Таким образом субнациональные элиты были организованы институционально на основании решения центра, но не по собственной инициативе.

2) *Закрепление нормативной идеи федерализма в конституционном строе федеративных систем с изначальной самоорганизацией элит*

Для договорного образования федеративной системы элитам требуется достаточно высокий уровень политической субъектности и самоорганизации. Следовательно, сам факт учреждения федеративной системы уже является достаточной гарантией для ее дальнейшего сохранения и конституционные

³²⁰ См., например: *Sawer G. Constitutional Issues in Australian Federalism // Publius. 1977. Vol. 7. № 3. P. 21-34.*

³²¹ Ст. 40 Политической Конституции 1917 г.: «Мексиканский народ, по своей воле конституируется в представительную демократическую *федеративную* Республику, состоящую из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам, но объединенных в *Федерацию* в соответствии с настоящим основным законом».

³²² См.: *López L.A.A. El federalismo mexicano: Una ficción política. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2010; Mecham J.L. The Origins of Federalism in Mexico // The Hispanic American Historical Review. 1938. Vol. 18. № 2. P. 164-182; Захаров А.А. «Всеобщий провал»? С. 73-87.*

нормы о федерализме не нуждаются в дополнительной защите. Эта логика является универсальной для всех правовых систем: англосаксонской (США, учрежденные как конфедерация в ходе борьбы за независимость в 1776 г. и как федерация в 1787 г.³²³), континентальной (Швейцария, учрежденная как Конфедерация по итогам Венского конгресса в 1815 г. и как федерация после войны Зондербунда в 1848 г.)³²⁴, латиноамериканской (Аргентина, процесс формирования которой начался с обретением независимости в 1816 г. и завершился к 1853 г.)³²⁵, мусульманской (ОАЭ, учрежденные как федерация ранее независимых абсолютных монархов в 1971 г.)³²⁶. При этом нормы о федерализме в конституциях Швейцарии и Аргентины формально расположены в структурных частях, содержащих нормы-принципы, однако указанные части обеих конституций не обладают статусом, сколько-нибудь отличным от остальных конституционных норм.

Другим случаем изначальной самоорганизации элит могут послужить примеры федераций, образованных по национальному принципу для примирения этнических групп, не имеющих однозначного демографического большинства. К числу таких государств относится Бельгия (континентальная правовая система) с тремя институционально организованными языковыми группами: голландо- (56 %), франко- (36 %) и германоязычных (0,8 %) бельгийцев. Деволюционные процессы в Бельгии начались в 1970 г. (провозглашение федерации состоялось в 1994 г.)³²⁷ и продолжают в каскадном виде до сих пор. Аналогичным примером является Эфиопия (континентальная правовая система),

³²³ Преамбула Конституции 1787 г.: «Мы, народ *Соединенных* Штатов, с целью образовать более совершенный *Союз* <...> провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для *Соединенных* Штатов Америки».

³²⁴ Ст. 1 Федеральной Конституции 1999 г.: «Швейцарский народ и кантоны <...> образуют Швейцарскую *Конфедерацию*».

³²⁵ Ст. 1 Конституции 1853 г.: «Аргентинская нация принимает для своего правительства *федеральную* республиканскую представительную форму правления <...>».

³²⁶ Преамбула Конституции 1971 г.: «<...> Желая создать более тесные связи между Арабскими Эмиратами в форме независимого, суверенного, *федеративного* государства, <...> желая также заложить основу для *федеративного* правления в предстоящие годы на прочной основе <...>»; ст. 1: «Объединенные Арабские Эмираты являются *федеративным*, независимым и суверенным государством, именуемым ниже в настоящей Конституции Федерацией».

³²⁷ Ст. 1 Конституции 1831 г.: «Бельгия является *федеративным* государством, состоящим из Сообществ и Регионов».

в которой проживают оромо (36 %), амхара (24 %), сомали (7 %), тиграи (6 %), сидамо (4 %) и другие этносы. Современная эфиопская федеративная система возникла в результате свержения военной диктатуры левыми националистами в 1991 г. и принятия Конституции 1995 г.³²⁸, согласно ч. 1 ст. 8 которой «суверенитет принадлежит нациям, национальностям и народам Эфиопии», что можно считать наглядным примером закрепления изначальной политической субъектности элит. В соседнем Южном Судане (система общего права), который стал федерацией с момента провозглашения независимости от Судана в 2011 г., изначальная самоорганизация элит является менее очевидной: несмотря на то, что здесь проживают многочисленные нилотские народы (динка, нуэры, луо, и др. – итого 67 %), носители центральносуданских (4 %) и адамава-убангийских (8 %) языков, процесс формирования полноценной государственности здесь только начался. Формально-юридический критерий не позволяет достоверно оценить, насколько существующее конституционное регулирование соответствует действительности³²⁹.

Социалистические федеративные системы, прекратившие свое существование, сочетали в себе как договорное, так и национальное начало. Исходя из полномочия представительных органов советского типа, не существовало формальных или материальных пределов для изменения социалистических конституций, а нормы, регулирующие федеративные отношения, не обладали особым статусом. Сказанное верно для Конституций РСФСР (1918, 1925, 1937, 1978 гг.), Конституций СССР (1924, 1936, 1977 гг.), Конституций ЗСФСР

³²⁸ Ст. 1 Конституции 1995 г.: «Настоящая Конституция устанавливаем *федеративное* и демократическое государственное устройство. Соответственно, Эфиопское государство называется *Федеративная Демократическая Республика Эфиопия*».

³²⁹ П. 4 ст. 1 Переходной Конституции 2011 г.: «Южный Судан управляется на основе децентрализованной демократической системы и является для его народа всеобъемлющей родиной»; ст. 36: «все уровни государственного управления должны поощрять демократические принципы и политический плюрализм, должны руководствоваться принципами децентрализации и передачи полномочий народу через соответствующие уровни управления, на которых он может наилучшим образом управлять и руководить своими делами».

(1922, 1925 гг.), Конституций Югославии (1946, 1963 гг.)³³⁰, а также для Конституции Чехословакии 1960 г. после учреждения федерализма в 1968 г. Политическая монополия и множественность юридических субъектов, сложившиеся в этих однопартийных системах, повлекли за собой расхождения политического и правового начал, что, в конечном счете, привело к гибели социалистических федераций.

Наконец, порой изначальная самоорганизация элит обусловлена сугубо географическими условиями. Так, две постколониальные федерации с англосаксонской правовой системой, территориально расположенные на островах, образующих их субъекты, закрепляют принцип федерализма при помощи ординарных конституционных норм. Первой является Сент-Кристофер и Невис, расположенная на двух островах в Карибском море (они же – субъекты Федерации), и получившая независимость от Великобритании в 1983 г.³³¹. Вторым таким государством является Микронезия, находившаяся под контролем США по итогам Второй мировой войны в 1947-1979 гг., с 1979 г. – в статусе свободно ассоциированной с США территории, и официально независимая с 1986 г. Ныне это группа островов, организованных в 4 штата. В Конституции Микронезии 1979 г. отсутствует классическое перечисление характеристик государства, поэтому о его федеративном характере можно узнать из упоминания в основном законе наименования государства, а также при помощи толкования ст. VIII, посвященной распределению полномочий.

Данная модель правового регулирования федеративных отношений в меньшей степени зависит от принадлежности к той или иной правовой системе, и в большей степени – от фактического соотношения общественных сил. При этом формальная организация субъектов федеративных отношений,

³³⁰ Положения о федерализме, содержащиеся в первом разделе Конституции Югославии 1974 г., являются основой и ориентиром для толкования конституции и законов (Принцип 10). Однако указанные положения не обладали ни высшей юридической силой, ни усложненным порядком изменения, что делает их правовую природу тождественной аналогичным нормам конституций Швейцарии и Аргентины.

³³¹ Ст. 1 Конституции 1983 г.: «Остров Сент-Кристофер (который также известен как Сент-Китс) и остров Невис являются суверенным демократическим *федеративным* государством, которое может быть именовано <...> *Федерация* Сент-Китс и Невис».

не имеющая реального политического выражения, не гарантирует сохранности федеративной системы в отсутствие особых конституционных положений.

4. Государство не названо федеративным в конституции, конституционный принцип федерализма выводится доктриной при толковании конституционных норм

В мировой практике государственного строительства встречаются случаи, когда в основном законе принцип федерализма не закрепляется напрямую. Представляется, что такое регулирование возможно в условиях, когда формальное декларирование принципа федерализма нецелесообразно. Так, Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г., принятая по итогам Боснийской войны (1992-1995 гг.) и под давлением международного сообщества (юридическая техника ее написания ближе к американской, чем к континентальной традиции), не содержит перечня характеристик государства или другого упоминания федерализма. Несмотря на это, федеративное устройство Боснии и Герцеговины выводится путем толкования норм о составе государства (п. 3 ст. I), разграничении компетенции (ст. III), федеративном представительстве (ст. IV-V). В отличие постколониальных Канады, Индии, Австралии, Малайзии или навязанных внешней силой федерализмов (Германия, Ирак), принятию федеративной формы в Боснии и Герцеговине предшествовал внутренний вооруженный конфликт. В свою очередь, в федеративных системах, учрежденных для установления мира в гражданских войнах – Сомали и Непале – не успел возникнуть радикальный национализм, который в условиях Боснии и Герцеговины обернулся кровавыми этническими чистками и препятствовал восстановлению публичного правопорядка. В этом смысле сам факт примирения враждующих сторон уже становился гарантией (пусть и хрупкой) для сохранения федерализма.

Аналогичными мотивами руководствуется конституционный законодатель, когда государство стало территорией опустошительных войн, ведущихся другими государствами. ДРК была политически нестабильным государством

со времен обретения независимости от Бельгии в 1960 г. После геноцида в Руанде (1994 г.) межэтнические противоречия усугубились, а вскоре грянули две конголезские войны (1996-1997 гг., 1998-2003 гг.), участницами которых были многие африканские государства и практически все сверхдержавы. Принятая после официального провозглашения мира в 2006 г. Конституция Третьей Республики, которая относится к континентальной правовой системе, среди основных характеристик государства не указывает федерализм³³². Однако при анализе других конституционных положений можно сделать вывод о федеративном характере устройства этого государства³³³.

Наконец, о федерализме в конституции могут намеренно умолчать и потому, что он в сложившейся традиции политического дискурса является синонимом сепаратизма. Коморские острова, бывшая французская колония, получившая независимость после референдума 1974 г. (государство образуют 4 острова, кроме острова Майотта, который по сей день является предметом территориального спора с бывшей метрополией), не успела создать устойчивой государственности. Несмотря на провозглашение федерализма в Конституции 1978 г., острова Анжуан и Мохели провозгласили независимость с целью вернуться в состав Франции, которая, однако отказалась их принимать. После предотвращения очередного вооруженного переворота в 2001 г. на референдуме была принята Конституция, усилившая права островов в составе федерации. Но либерализация конституционного законодательства не остановила руководство Анжуана от новых попыток сепаратизма в 2002-2008 гг.³³⁴ Принятая на референдуме после очередного кризиса реакционная Конституция 2018 г. официально провозгласила унитаризм, отказавшись от федерализма как от одного

³³² Преамбула Конституции 2006 г.: «Демократическая Республика Конго в пределах своих границ <...> является независимым, суверенным, единым и неделимым социальным демократическим государством».

³³³ Такими положениями являются: правосубъектность составляющих ДРК провинций (ст. 2), федеративное представительство (ст. 100, 104), разграничение полномочий (ст. 201-204).

³³⁴ Об истории и современном состоянии коморского федерализма см.: *Турьинская Х.М.* Коморы – «самое федеративное» государство в Африке? С. 37-42; *Ее же.* Франция на Коморских островах: сила «мягкая» или «жесткая»? // *Дневник Алтайской школы политических исследований.* 2017. № 33. С. 188-192; *Ее же.* «Maore Farantsa»: майоттский регионализм и коморский федерализм // *Восток (Oriens).* 2018. № 2. С. 131-141.

из «либеральных» институтов³³⁵. Анализ отдельных конституционных положений лишь подтверждает наличие федерализма де-факто³³⁶.

Приведенный анализ причин, по которым нормативная идея федерализма не будет иметь артикуляции в конституционных актах, иллюстрирует ограниченную познавательную способность юридического позитивизма и большой потенциал применение реляционного подхода.

5. Конституционный принцип федерализма проблематично определить из-за расхождений нормативного и реального территориального устройства

Пятая группа состоит из публично-правовых систем, в которых проблематично однозначно обнаружить федеративную составляющую. В этой связи следует упомянуть две формальные федерации, которые по политическим причинам не являются ими. Это Судан, ставший федерацией для предоставления особого статуса южной части страны в 1999 г.³³⁷ и утратившая актуальность федерализма после сецессии Южного Судана в 2011 г., а также Мьянма, формально ставшая федерацией по Конституции 2008 г.³³⁸, но более полувека находящаяся в состоянии гражданской войны и вооруженных переворотов. Другими государствами, отнесенными в «проблемную» группу, являются некоторые децентрализованные унитарные государства³³⁹. Представляется, что наибольшими перспективами обладают дальнейшие исследования этих государств в контексте теории регионального государства. Наконец, может существовать и обратная ситуация, когда федерализм существует фактически, но

³³⁵ Ст. 1 Конституции 2018 г.: «Союз Коморских Островов является суверенной, унитарной и демократической Республикой».

³³⁶ К их числу относятся порядок замещения должности президента Союза (ст. 52) и формирования Правительства Союза (ст. 61), которые можно рассматривать как способ осуществления федеративного представительства, а также блок норм о разграничении полномочий (ст. 89-91, ст. 102-103).

³³⁷ Ст. 9 Временной Конституции 2004 г., ст. 25 Временного конституционного акта: «1. Республика Судан является децентрализованным государством со следующими уровнями управления: а. Федеральный уровень <...>; б. региональный уровень или уровень штатов <...>; с. местный уровень <...>».

³³⁸ Ч. 1 Конституции 2008 г.: «2. Государство известно как Республика *Союза* Мьянма»; ч. 2 федерализм отнесен к основным принципам: «8. *Союз* состоит из *Союзной* системы».

³³⁹ Западные ученые говорят о регионализме в Испании, а отечественные – об автономизме Занзибара в Танзании как о федеративных системах, см.: *Sala G. Federalism without Adjectives in Spain // Publius. 2014. Vol. 44. № 1. P. 109-134; Casanas Adam E. The Constitutional Court of Spain: From System Balancer to Polarizing Centralist // Courts in Federal Countries. P. 367-403; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. С. 7.*

формально не закреплен в конституции, поскольку отсутствуют необходимые для этого социальные предпосылки (Европейский Союз).

§2.3. Хронология правового регулирования федеративных отношений

Общемировая практика федеративного строительства доказывает, что акты, предшествующие конституционным положениям, или развивающие их, обладают фактическим влиянием, порой не уступающим влиянию основного закона и должны рассматриваться в тесной взаимосвязи с ним. Поэтому думается, что в основе классификации правовых источников, регулирующих федеративные отношения, должен лежать критерий хронологии их принятия, а не юридической силы³⁴⁰. Следовательно, имеет смысл разграничить нормативные правовые акты, учреждающие федеративные отношения (или их новую конфигурацию), и акты последующего регулирования, принятые на основе и во исполнение федеральных конституций. Сама по себе федеральная конституция могут относиться к одной из этих групп, что не скажется на ее статусе акта высшей юридической силы и не позволит игнорировать иные нормативные акты, регулирующие федеративные отношения.

I. Акты первичного правового регулирования

Актами первичного регулирования федеративных отношений могут выступать различные категории источников различных отраслей публичного права. К актам первичного регулирования относятся акты конституционного значения, т.е. уровня и значения конституции, направленные, как правило, на возникновение или изменение федеративных отношений. Рамочный характер актов первичного регулирования отражают их договорную природу. Кроме того, характеристика актов первичного нормативного регулирования федеративных отношений подразумевает их ограниченный функционал и статус, менее значимый, нежели основной закон, именно поэтому в некоторых случаях

³⁴⁰ См.: Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Конституционные акты федеративных государств: особенности сравнительного диахронного и синхронного анализа // Наука. Общество. Государство. 2016. Т. 4. № 3. URL: <https://esj.pnzgu.ru/> (Дата обращения: 01.06.2023).

возможно наличие нескольких актов первичного регулирования, например, когда федеральная конституция еще не разработана.

Международные договоры

Предмет правового регулирования предопределяет определенные особенности международных договоров, закрепляющих федеративные отношения. Так, например, по уровню представительства при заключении такого международного договора он будет межгосударственным; по количеству сторон – многосторонним³⁴¹; по уровню открытости – полуоткрытым (т.е. с возможностью последующего присоединения сторон при согласии нынешних участников); а также региональным – исходя из принадлежности сторон договора определенному географическому району³⁴². Одним из первых актов, отвечающих требованиям международного договора в современном его понимании, были Статьи Конфедерации³⁴³. Документ начинался следующим образом: «Делегаты Соединенных Штатов Америки <...> пришли к соглашению по известным статьям конфедерации и вечного союза между штатами [перечисление штатов]»³⁴⁴. Другим примером может послужить Федеративный договор

³⁴¹ В практике федеративного строительства встречаются случаи, когда федеративная система состояла всего из двух субъектов: такими федерациями были, например, Чехословакия, Объединенная Арабская Республика, Арабская Федерация – ни одна из них не прошла испытания временем. В настоящее время существует две федеративные системы, состоящие из двух субъектов: Босния и Герцеговина, а также Сент-Кристофер и Невис. Подробнее проблемах двухсубъектных федераций см.: *Vile M. Federation and Confederation: the Experience of the United States and the British Commonwealth // Political Co-operation in Divided Societies / ed. by D. Rea. Dublin: Gill and Macmillan, 1982. P. 222; O'Leary B. An Iron Law of Federations? P. 284.*

³⁴² О праве международных договоров см. подробнее: *Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. 3-е издание. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 100-133.*

³⁴³ Полный текст и анализ Статей Конфедерации в русском переводе см.: *Чаннинг Э. История Соединенных Штатов Северной Америки (1765-1865). СПб: Типография Контрагентства железных дорог, 1897. С. 339-350. Об истории возникновения Статей Конфедерации см.: *Green J.P. The Background of the Articles of Confederation // Publius. 1982. Vol. 12. № 4. P. 15-44.**

³⁴⁴ Статьи Конфедерации устанавливали верховенство юрисдикции штатов в компетенции, не переданной конфедерации (ст. II) и общую защиту как цель объединения (ст. III), а также гарантии прав свободных жителей каждого из штатов, которые не могли быть ограничены на территории другого штата (ст. IV). Статьи Конфедерации устанавливали также порядок формирования конгресса Союза (ст. V), вводили ограничения на осуществление внешнеполитических, военных и некоторых иных властных полномочий отдельными штатами (ст. VI), закрепляли статус общей казны, созданной для покрытия военных издержек и расходов общей обороны (ст. VIII), устанавливали исключительную компетенцию Союза (ст. IX) и необходимость подчинения штатов по вопросам компетенции Союза (ст. XIII).

1815 г., заключенный в Цюрихе кантонами Швейцарии³⁴⁵. В §1 договор закреплял суверенитет и территориальную неприкосновенность 22 объединяющихся кантонов (с их перечислением), а также устанавливал цели их объединения в Конфедерацию: «для утверждения своей свободы, независимости и безопасности от любых посягательств иностранных держав, а также поддержания внутреннего мира и порядка»³⁴⁶.

К этой же категории источников можно отнести Договор об образовании СССР 1922 г., принятый I Съездом Советов СССР³⁴⁷. Договор начинался с перечисления сторон – союзных республик – объединяющихся в одно союзное государство, перечислялось ведение СССР в лице его высших органов (ст. 1), устанавливались основы органов государственной власти (ст. 2-12), обязательность декретов и постановлений СНК для всех союзных республик (ст. 13), использование общеупотребительных в союзных республиках языков (ст. 14), право на опротестование декретов СНК ЦИКами союзных республик (ст. 15), устанавливались основы статуса органов государственной власти союзных республик (ст. 18), их бюджетных систем (ст. 20), единое союзное гражданство для граждан всех союзных республик (ст. 21), положения о государственных символах, столице (ст. 22-23), а также вводилось требование к союзным республикам в соответствии с Договором внести изменения в свои конституции (ст. 24), кроме того за каждой из союзных республик сохранялось право свободного выхода из Союза (ст. 26).

³⁴⁵ Текст Федеративного договора см.: Bundesvertrag zwischen den XXII. Kantonen der Schweiz. Zürich, 7. August 1815 // Quellenbuch zur Schweizergeschichte. Für Haus und Schule. 2. Auflage / hrsg. W. Oechsli. Zürich, 1901. S. 656-658.

³⁴⁶ Договором также регулировались вопросы численности союзного ополчения (§2), необходимости денежных взносов на покрытие военных и иных общесоюзных расходов, порядок использования федерального военного фонда (§3), призыва к военному или полицейскому вмешательству от одного кантона – к остальным (§4). В договоре закреплялись основы взаимодействия между самими кантонами: порядок разрешения споров между кантонами при помощи назначаемых обеими сторонами судей *ad hoc* (§5), запрет на заключение альянсов, наносящих ущерб Конфедерации или правам других кантонов (§6), который и был нарушен консервативными кантонами, объединившимися в Зондербунд в 1849 г. Статус самой Конфедерации можно было вывести из порядка формирования и исключительных полномочий Тагзатцунга (§8-10), запрета кантонам объявлять военную капитуляцию и вступать в международные договоры по экономическим вопросам с иностранными государствами в случае, если такие акты противоречат правам Конфедерации и других кантонов, а также был запрета на ограничения политических прав граждан (§7).

³⁴⁷ См.: Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик // Правда. № 298 от 31.12.1922. О международно-правовой природе Договора об образовании СССР 1922 г. см. подробнее: *Кремнев П.П.* Распад СССР и правопреемство государств. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 29-38.

Таким образом, международные договоры, регулирующие федеративные отношения:

1. Указывают на круг субъектов международного права, вступающих в федеративные отношения;
2. Устанавливают основы правового статуса создаваемого объединения, а также самих субъектов международного права по отношению к нему;
3. Регулируют статус высших властных органов союза: порядок их формирования (в соответствии с принципом участия), компетенцию этих органов и место в системе органов публичной власти;
4. Регулируют статус объединенных вооруженных сил, общей внешней политики и общесоюзных финансов, относя все эти вопросы к исключительному ведению союза;
5. Устанавливают пределы для осуществления отдельных властных компетенций как для союза, так и для его составных частей;
6. Регулируют статус органов для разрешения споров между федерирующимися субъектами;
7. Предполагают единство основ правового статуса личности на территории всего союза.

Политические соглашения конституционного значения

Под политическими соглашениями конституционного значения в настоящей работе понимаются соглашения политических элит, имеющие форму договора, не являющегося источником международного права. В первую очередь под такого рода договорами следует иметь ввиду соглашения, заключенные по итогам внутренних конфликтов. Они могут повлечь за собой известные правовые последствия, поскольку ранее враждовавшие стороны пришли к компромиссу, содержание которого является общеобязательным до тех пор, пока не будет принята постоянная конституция. Именно поэтому таким актам свойственна слабая проработка правового регулирования, указание на требование федерализации в целом, требования осуществить ее в определенном порядке, на определенной основе.

Примером такого рода договора может послужить Федеративный договор (а точнее – три федеративных договора) 1992 г.³⁴⁸, подготовка которых началась для того, чтобы остановить т.н. «парад суверенитетов» при помощи стабилизации распределения компетенции между уровнями публичной власти. Эти акты были направлены на обновление уже существующей, но находящейся в кризисном состоянии российской федеративной системы, а не на учреждение новой. Порядок заключения, содержание, а также отсутствие судебной практики, подтверждающей применение Федеративных договоров в конкретных делах, доказывают, что эти акты в момент их заключения были не столько правовыми источниками, сколько политическими декларациями, обладающими статусом источников конституционного права в условиях нестабильности действовавшей Конституции РСФСР 1978 г.³⁴⁹ Аналогичным образом и Калгарийская декларация 1997 г. – рамочный акт, призванный остановить растущие сепаратистские настроения в Канаде, принятый всеми за исключением Квебека премьер-министрами провинций Канады, устанавливал «рамки для обсуждения канадского единства»³⁵⁰. Этот акт содержал положение об особом статусе Квебека (п. 5), а также и норму о том, что «если какая-либо будущая конституционная поправка наделяет полномочиями одну провинцию, эти полномочия должны быть доступны всем провинциям» (п. 6).

Наконец, примером политического соглашения конституционного значения, заключенного для прекращения вооруженного конфликта являются

³⁴⁸ См.: Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.). URL: <https://fd.rsf-rf.ru/> (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁴⁹ Подробнее о Федеративном договоре см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). Том 3. Книга третья / под общ. ред. *О.Г. Румянцева*. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 55-218; *Румянцев О.Г.* Конституция Девяносто третьего. История явления. 3 издание. М.: Издательство РГ, 2018. С. 121-146; *Митюков М.А.* Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии начала 90-х годов). М.: Проспект, 2019; *Краснов М.А.* Введение в конституционное право. С. 377-382.

³⁵⁰ См.: The Calgary Declaration. URL: <https://www.exec.gov.nl.ca/currentevents/unity/unityr1.htm> (Дата обращения: 01.06.2023).

жносуданские мирные соглашения 2017-2018 гг. Одним из пунктов требований оппозиции был возврат к изначально существовавшей системе 10 штатов. Это положение соглашения было выполнено в феврале 2020 г.³⁵¹

Из существенных характеристик таких соглашений можно указать на:

1. Перечень круга субъектов федеративных отношений;
2. Слабую проработку правового регулирования: соглашение носит скорее политический, чем правовой характер;
3. Общее требование федерализации или же изменить уже существующую федеративную систему определенным образом;
4. Порядок формирования органов, в которых участвуют (или будут участвовать) субъекты федерации.

Акты органов учредительной власти

Постановления органов учредительной власти представляют собой акты, провозглашающие смену режима, и среди прочего устанавливающие федеративный характер новой государственности. Так, на федеративный характер связи между принимающими ее субъектами указывает не только полное название Декларации независимости США («Единогогласная декларация тринадцати Соединенных Штатов Америки»)³⁵², но и последний, резолютивный абзац³⁵³. Показательно, что в одном акте независимость провозгласил не один, а

³⁵¹ См.: Aalen L. The Paradox of Federalism and Decentralisation in South Sudan: An Instrument and an Obstacle for Peace // Sudan Brief. 2019. № 1.

³⁵² См.: The Declaration of Independence. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration> (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁵³ «Поэтому мы – представители *Соединенных Штатов* Америки, собравшиеся на общий конгресс, призывая Верховного Судью мира свидетелем чистоты наших намерений, именем и властью народа этих колоний, торжественно объявляем, что эти соединенные колонии суть отныне *свободные* и независимые штаты; что они освобождены от всякого подданства британской короне, и что всякая политическая связь между нами и государством Великобритании окончательно порвана и что, как *свободные и независимые штаты*, они имеют полное право объявлять войну, заключать мир и союзы, заводить торговлю совершать все другие акты и дела, на которые имеют право независимые государств. И для поддержания этой декларации, с твердой уверенностью в покровительстве божественного Провидения, мы даем взаимный обет и в том отвечаем нашей честью, жизнью и имуществом» (здесь и далее курсив мой – В.К.).

все тринадцать штатов одновременно. Аналогичное регулирование представлено в Декларации о независимости Венесуэлы 1811 г.³⁵⁴, и Декларации независимости Соединенных провинций Южной Америки (Аргентины) 1816 г.³⁵⁵, где как и в США под Декларацией подписались представители объявляющих о своей независимости провинций.

Однако акты учредительной власти не всегда имеют форму декларации независимости: зачастую они представляют собой иные политические декларации, обладающие несамостоятельным характером. Примерами таких актов в отечественной конституционной практике являются Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая 12(25)01.1918 г. на III Всероссийском съезде советов³⁵⁶, а также изданное ранее – 06.(18).01.1918 г. Постановление Всероссийского Учредительного собрания о государственном устройстве России³⁵⁷. Другим примером акта учредительной власти, провоз-

³⁵⁴ «Представители *объединенных* провинций [перечисление провинций], образующих Американскую *конфедерацию* Венесуэлы на южном континенте, собрались в Конгрессе. <...> *Соединенные* Провинции являются и должны быть с сегодняшнего дня, фактически и по закону *свободными, суверенными и независимыми государствами* <...> И что будучи таким *свободным и независимым государством*, они обладают всей полнотой власти для того, чтобы установить себе такую форму правления, которая будет соответствовать *общей воле их народов*, объявлять войну, заключать мир, создавать союзы, заключать договоры о торговле, границах и мореплавании, совершать и выполнять все другие действия, которые совершают и выполняют свободные и независимые нации». См.: Acta de la independencia de Venezuela de 1811 (5 de julio de 1811). URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_de_la_independencia_de_Venezuela_de_1811-1_1_.pdf (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁵⁵ «Завершив очередную сессию, Конгресс *Соединенных* провинций продолжил свои предыдущие дискуссии о великой, августейшей и священной цели независимости. <...> Мы, представители *Соединенных* провинций Южной Америки, собрались в Генеральном Конгрессе, призвав Вечного, который правит во Вселенной во имя и власти народов, которых мы представляем, протестуя Небесам, народам и всем людям на планете за справедливость, которая руководит нашими клятвами. <...> Мы торжественно заявляем перед лицом земли, что это единодушная и несомненная *воля этих провинций* разорвать насильственные узы, которые связывали их с королями Испании». См.: Acta de la independencia de las Provincias Unidas en Sud-América: Tucumán 1816. URL: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/6925/1/acta-independencia-tucuman-1816.pdf> (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁵⁶ «Советская Российская Республик учреждается на основе свободного *союза* свободных наций как *федерация советских национальных республик*. <...> Вместе с тем, стремясь создать действительно *свободный и добровольный*, а, следовательно, тем более полный и прочный, *союз* трудящихся классов всех наций России, 3-й Съезд Советов ограничивается установлением коренных начал *федерации* Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в *федеральном Правительстве* и в остальных *федеральных советских учреждениях*» - Декреты Советской власти. Том I. С. 321-323. Следующим актом советской учредительной власти стала Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики», принятая спустя 3 дня – 15 (28) января 1918 года. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5321/> (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁵⁷ «Именем народов, государство российское составляющих, Всероссийское Учредительное собрание постановляет: государство российское провозглашается Российской демократической *федеративной* рес-

глашающего федерализм, является Первая поправка к Временной Конституции Непала 2007 г., принятая Временным Парламентом 17.04.2007 г. по инициативе касты мадхеси. Согласно новой редакции ст. 138 Временной Конституции одной из целей реорганизации государства устанавливалось создание демократической федеративной системы³⁵⁸. Окончательное закрепление федерализма произошло в постоянной федеральной Конституции 2015 г.

Постановления органов учредительной власти могут быть охарактеризованы как акты:

1. Принятые временными органами, осуществляющими учредительную власть в условиях политической нестабильности;
2. Отражающие демонстративное политико-правовое единство колоний, объявляющих о суверенитете, или народов, провозглашающих освобождение от тирании;
3. Имеющие конституционное значение, и разнообразный уровень детальности правового регулирования: от декларации о намерении федерализации до провозглашения нормативной основы субъектного состава, организации федеративного представительства и распределения компетенции;
4. Декларирующие стремление государства и общества к федерализации, вводя обязанность для органа учредительной власти, принимающего постоянную конституцию.

Акты конституционного значения

Акты конституционного значения могут выступать в качестве источника первичного регулирования федеративных отношений в случае, если федеративная система провозглашается в основном законе государства, принятом в связи с обретением независимости государством. Ныне действующими ак-

публикой, объединяющей в неразрывном *союзе* народы и области в установленных *федеральной* конституцией пределах, суверенные» – см.: Учредительное собрание. Россия, 1918 г. / Стенограмма и другие документы; сост. *Новицкая Т.Е.* М.: Издательство Российского открытого университета, 1991. С. 160.

³⁵⁸ См. подробнее: *Lecours A.* The Question of Federalism in Nepal // Publius. 2014. Vol. 44. № 4. P. 609-632. Временная Конституция Непала 2007 года с первыми двумя поправками см.: URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf (Дата обращения: 01.06.2023).

тами, провозгласившими федеративный характер государственности с момента ее учреждения, являются Конституционный акт Канады 1867 г., Акт об Австралии 1901 г., Конституция Индии 1950 г., Конституция Малайзии 1957 г., Конституция Микронезии 1979 г., Конституция Сент-Кристофер и Невис 1983 г., Переходная Конституция Южного Судана 2011 г. Порой федеративная система учреждается путем федерализации ранее унитарного государства, что может быть выражено как в виде внесения изменений в действующий основной закон, так и в виде принятия нового основного закона. Примером первого рода может послужить поправка (а вернее, не прекращающийся цикл поправок) к Конституции Бельгии 1831 г., а примером второго рода – Конституция Ирака 2005 г. Принятие акта первичного правового регулирования позволяет детально урегулировать федеративные отношения в источнике высшей юридической силы, и поэтому, с одной стороны, является предпочтительным для всех участников федеративных отношений, но с другой стороны, требует от них предельных организационных издержек.

II. Акты последующего правового регулирования

Такие акты регулируют федеративные отношения после того, как их фундаментальные основы закреплены на уровне конституции. По своему характеру они, как правило, связаны с изменением федеративных отношений, а по форме и содержанию не могут противоречить конституционным нормам. Перечень актов этого рода не может являться закрытым, к нему могут быть отнесены договоры, законы (как федеральные, так и субнациональные), акты исполнительной власти, решения высших судебных органов и органов конституционного контроля и другие источники различных отраслей права.

Соглашения о компетенции

Соглашениями о компетенции являются акты, заключаемые между субнациональными органами власти, а также между ними и органами власти федерации по поводу передачи компетенции от одного уровня власти другому, либо по поводу порядка осуществления этой компетенции одним или обоими уровнями власти. Принято считать подобные соглашения атрибутами модели

кооперативного федерализма, однако многообразие федеративных практик и средств их правового регламентирования не позволяет сформулировать жесткие требования, которым должны соответствовать такие акты, поэтому форма соглашений о компетенции будет обусловлена особенностями конкретной федеративной системы. Хрестоматийным примером федеративной системы, активно использующей соглашения о компетенции, является Канада. Практикуемая здесь модель исполнительного федерализма вестминстерской традиции подразумевает тесное взаимодействие федерального правительства и глав исполнительной власти провинций, сопровождаемое заключением соглашений о разграничении полномочий. Такие соглашения, имеющие, как правило, форму совместных коммюнике по итогам конференций премьер-министров, являются правовым обычаем: нормы конституционного права не содержат никаких требований к форме и содержанию соглашений, отсутствуют правовые механизмы контроля за их исполнением³⁵⁹. В свою очередь, в Австралии в межправительственных соглашениях могут устанавливаться общие принципы межправительственной деятельности и передача полномочий от штатов – Союзу для наиболее эффективного правового регулирования³⁶⁰.

Конституционное законодательство федеративных систем континентальной правовой традиции, как правило, указывает на то, что вторичные соглашения о компетенции должны иметь форму договора. Так, например, в Федеральном Конституционном Акте Австрии предусмотрен институт федеральных соглашений (*Bundesvereinbarungen*), которые заключаются по вопросам, отнесенным к ведению заключающих его уровней власти (ст. 15а). Кроме того, конституционными нормами предусмотрена возможность всякого органа передать часть принадлежащих ему полномочий другому органу (п. 2 ст. 18)³⁶¹.

³⁵⁹ См.: *Пименова О.И.* Разграничение полномочий по предметам совместного ведения: проблемы правового регулирования и практики реализации на современном этапе в России и в Канаде. М.: ФЛИНТА: Наука, 2012. С. 174-183; *Hueglin T.O.* From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective // *Publius*. 2000. Vol. 30. № 4. P. 137-153; *Broschek J.* Der kanadische Föderalismus: Eine historisch-institutionalistische Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. S. 170-173, 247-255, 330-340.

³⁶⁰ См.: *Ирхин И.В.* Федеративная модель Австралийского Союза. С. 70-78.

³⁶¹ См. подробнее: *Öhlinger T.* Verfassungsrecht. S. 150-151; *Ibid.* Verträge im Bundesstaat. Wien: Braumüller Verlag, 1978.

Похожее регулирование предусмотрено ч. 2-3 ст. 78 Конституции РФ, допускающей на основании соглашений взаимную передачу полномочий от одного уровня публичной власти – другому³⁶². Практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и ее субъектов продолжалась вплоть до середины 2000-х гг., после чего договоры, срок действия которых истек, не продлялись. Мировая практика показывает, что при условии сохранения верховенства федеральной конституции подобные договоры не являются угрозой для территориального единства государства. В свою очередь отказ от использования соглашений о компетенции делает федеративную систему менее гибкой, что в российских условиях снижает уровень ее готовности к новым вызовам.

Конституционно-правовые акты

Различные аспекты федеративных отношений могут регулироваться иными источниками конституционного права: изменениями федеральной конституции, федеральным и субнациональным конституционным законодательством, решениями федеральных и субнациональных органов конституционного контроля, актами палат парламента и др. Выбор наиболее приоритетной формы таких актов будет зависеть от правовой системы: в федеративных системах с англосаксонской правовой системой наиболее распространенными конституционно-правовыми актами будут судебные постановления, содержащие важные для развития федеративной системы прецеденты, а в федеративных системах континентальной традиции чаще будут встречаться конституционно-правовые акты, имеющие форму закона. В свою очередь некоторые особо значимые изменения элементов федеративных конституционно-правовых отношений требуют правового регулирования, обладающего большей юридической силой, чем ординарное конституционное законодательство и

³⁶² См. подробнее: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. *Б. Визера*. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 1120-1122; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. С. 131-133.

даже практика органов конституционного контроля. Существенное реформирование федеративной системы требует изменения федеральной конституции, и, следовательно, нового единогласного соглашения между элитами, которое, однако, не является равносильным учредительному акту³⁶³.

Акты иных отраслей права

В части вопросов, связанных с различными аспектами организации и функционирования федеративной системы, федеративные отношения могут быть урегулированы источниками иных отраслей права. Такие нормы должны не просто соответствовать конституционному регулированию, но стремиться к их раскрытию в рамках этих отраслей. Подобный подход отражает роль конституционного права как основополагающей отрасли права и позволяет изучать разные аспекты федеративных отношений в их системной взаимосвязи.

³⁶³ См. подробнее: *Шустров Д.Г.* Федерализм и изменение конституции: опыт России, США и Канады // Федерализм в современном публичном праве-V. С. 251-164.

Глава 3. Конституционно-правовые элементы федеративных отношений

Под правоотношением в общей теории права понимается форма общественных отношений, возникающих в результате их урегулирования с помощью норм права и состоящих из совокупности субъективных прав и юридических обязанностей. Таким образом, всякое правоотношение состоит из трех элементов: субъектов, объекта и содержания правоотношения³⁶⁴, с позиции которых и будут проанализированы федеративные конституционно-правовые отношения. Конституционно-правовой аспект федеративных отношений, связанный с вопросами ответственности, также должен быть рассмотрен в системной взаимосвязи с упомянутыми элементами³⁶⁵.

§1. Субъект конституционно-правовых федеративных отношений³⁶⁶

Субъекты федеративных отношений являются их учредителями и сторонами в принятии последующих решений, поэтому с точки зрения реляционной теории статус их субъектов во многом предопределяет статус всей федеративной системы, а институциональная организация таких субъектов влияет на реализацию содержания федеративных конституционно-правовых отношений. Таким образом, описание субъекта федеративных отношений следует начать с его внутренних характеристик: последовательно проанализировав исторические и идеологические предпосылки, лежащие в основе его институциональной организации, признаки правового состояния, допускающего вступление этого субъекта в конституционно-правовые отношения, и, наконец, субъективные правовые последствия федеративных конституционно-правовых отношений.

³⁶⁴ См.: Общая теория государства и права. В 3 томах. Том 2 / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2014. С. 656-659.

³⁶⁵ В частности, М.В. Глигич-Золотарева относит вопросы конституционно-правовой ответственности в системе федеративных отношений к группе системных характеристик федерации. См.: Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма. С. 524-554.

³⁶⁶ При подготовке параграфа использованы материалы: Корольков В.В. Субъект федеративных отношений: доктринальное и практическое осмысление понятия // Юридическая компаративистика: проблемы сравнительных исследований в государствоведении, правоведении и политологии / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза: Пензенский государственный университет, 2022. С. 51-61; Корольков В.В. Перспективы института федеративной правосубъектности в Российской Федерации в условиях вызовов современности [2020] // Правообозрение: сборник научных статей № 1 / отв. ред. А.В. Богомаз, А.Ю. Кузнецов. М.: Проспект, 2022. С. 34-46.

§1.1. Общая характеристика участников федеративных отношений

Античные и средневековые федеративные системы, как правило, состояли из союзов городов, провинций или княжеств³⁶⁷. Феодальная картина мира наделяла статусом субъекта федеративных отношений не только публичные коллективы, но и личности монархов³⁶⁸. Примечательно, что в современном абсолютистском федеративном государстве – ОАЭ субъектами федерации являются уже не сами эмиры, а эмираты, которыми они правят³⁶⁹. Другая монархическая федеративная система современности – Малайзия – связывает свое государственное устройство с личностями монархов в рамках вестминстерской традиции³⁷⁰. В отличие от монархических федераций, в федеративных республиках народы, населяющие конкретные территории, сами по себе не являются субъектами федеративных отношений, а лишь выступают в роли силы, легитимирующей властвующего субъекта. При вступлении в федеративные отношения эти субъекты формируют организационную и институциональную основу федеративной системы в зависимости от проявлений нормативной идеи федерализма в их интересах, включающих, среди прочего, поддержание собственной легитимности в глазах подконтрольной им политической общности. Как следствие, социальные группы, лежащие в основе формирования субъектов современных федеративных систем, могут образовываться по различным принципам: от этнической принадлежности, вероисповедания и культуры, до фактического проживания на определенной территории³⁷¹. Общим требованием для всех случаев будет привязка этих принципов к территории,

³⁶⁷ См. подробнее: *Hart A.B. Introduction to the Study of Federal Government*. P. 27-38.

³⁶⁸ Среди государств-членов Германской империи по Конституции 1871 г., приведенных в ч. 1 ст. 1, можно обнаружить дворянские династии, см.: *Verfassung des Deutschen Reichs // Deutsches Reichsgesetzblatt Band. 1871. № 16. S. 63-85.*

³⁶⁹ В преамбуле Конституции перечислены все эти эмираты, кроме Рас-эль-Хайма, присоединившегося к федерации в 1972 г.: «Федерация состоит из следующих эмиратов: Абу-Даби, Дубай, Эль-Шарка, Аджман, Умм-эль-Кувейн, Фуджейра, Рас-эль-Хайма».

³⁷⁰ Согласно п. 2 ст. 1 Конституции Малайзии 1957 г. «штатами Федерации являются Джохор, Кедах, Келантан, Малакка, Негери Сембилан, Паханг, Пенанг, Перак, Перлис, Сабах, Саравак, Селангор, Теренгану». Называя все субъекты федерации «штатами» - безотносительно главы их государственной власти (в 9 из 13 штатов правят монархи, а в 4 – назначаемые правители), происходит отход от восприятия этих территорий как собственности монарха.

³⁷¹ *Лексин И.В. Указ. соч. С. 390.*

которая является одним из атрибутов публичной власти и мерой ее пространственного влияния.

Критерии организации субъекта федеративного отношения – это критерии политической самоидентификации правящих на данной территории элит, которые имеют под собой определенное идеологическое основание. Так, штаты в США сформированы по территориальному принципу, однако причиной нуллификации и сецессии южных штатов, равно как и Гражданской войны стал вопрос о рабстве, тесно связанный с экономическим благополучием элит южных штатов настолько, что они считали его частью собственной идентичности. В этой связи примечательно, что в условиях вертикальной интеграции органов публичной власти, подконтрольных правящей партии в современной Российской Федерации и сопутствующей этому централизации системы управления, региональные элиты, так же, как и в советское время формально входящие в одну партию, не считают проблемой передачу отдельных властных компетенций на федеральный уровень, которым управляет та же самая партия³⁷². Однако едва становится вопрос о финансировании преподавания языков титульной нации в республиканских школах³⁷³ или вопрос о демаркации границ между двумя национальными республиками³⁷⁴, срабатывают конституционно-правовые механизмы самозащиты идентичности элит.

В общей теории права под субъектом права понимается лицо или организация, за которыми признается способность быть носителями субъективных

³⁷² См. обоснование этого явления через *case study*: Rodden J.A. Hamilton's Paradox. P. 279-280.

³⁷³ См., например: Боргояков С.А. Состояние и перспективы родных языков в российской системе образования // Наука и Школа. 2017. № 6. С. 20-30; Дашиковская О. Изучение национальных языков в школе: добровольно или принудительно? // Вести образования. 19.05.2018. URL: https://vogazeta.ru/articles/2018/5/29/quality_of_education/3438-izuchenie_natsionalnyh_yazykov_v_shkole_dobrovolno_ili_prinuditelno (Дата обращения: 01.06.2023).

³⁷⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия»; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия».

прав и юридических обязанностей³⁷⁵. Однако в конституционном праве органы власти обладают не субъективными правами (как индивиды или их объединения), а наделены соответствующей компетенцией (правообязанностями), принадлежащими им не на личном, а на публичном основании и в публичных целях³⁷⁶. Для того, чтобы закрепление компетенции стало возможным, элиты приобретают институциональную организацию, поскольку в противном случае они не смогут стать субъектами права. Таким образом следует определять *субъект федеративных конституционно-правовых отношений* как *властвующего на определенной территории субъекта публичного права (легитимную элиту, наделенную атрибутами власти), оформленного на основании идеологических критериев, вступающего в федеративные конституционно-правовые отношения с одним или несколькими идентичными субъектами, совместно с которыми этот субъект участвует в институциональном воплощении нормативных принципов федерализма, будучи способным нести ответственность за нарушение установленных норм*. В отличие от понятия «субъект федерации», под которым понимается ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство³⁷⁷, категория «субъект федеративных конституционно-правовых отношений» акцентируется не на государствовподобном характере этих единиц, а на их политической составляющей.

§1.2. Конституционная правосубъектность участников федеративных отношений

Правосубъектностью в общей теории права называется юридическое качество, позволяющее лицу (организации) стать субъектом права. Правосубъ-

³⁷⁵ Общая теория государства и права. Том 2. С. 665.

³⁷⁶ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I. С. 44; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издание Тихомирова М.Ю., 2001. С. 53; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 335-340.

³⁷⁷ См.: Большой юридический словарь. М.: Проспект. А.В. Малько. 2009 // СПС «Гарант». При этом, как справедливо замечает И.В. Лексин, обозначение одним понятием «субъект федерации» и субъекта права, и географической единицы вводит в заблуждение и провоцирует подмену понятий. См.: Лексин И.В. Указ. соч. С. 188.

ектность не зависит от воли и желаний частных лиц и организаций, она возникает, изменяется либо прекращается только при помощи норм объективного права³⁷⁸. Конституционную правосубъектность ввиду довольно общего характера конституционных правоотношений С.А. Авакьян связывает с правовым состоянием, либо с юридической фиксацией элементов такого состояния³⁷⁹, а О.Е. Кутафин, в целом разделяя такой подход, обращал внимание на разнообразие содержания конституционно-правовой правоспособности³⁸⁰. Так, *конституционная правосубъектность* субъектов федерации состоит из общей конституционной правосубъектности, объединяющей субъекты РФ разных видов в одну группу субъектов конституционного права, и специальной конституционной правосубъектности, позволяющей различать субъекты РФ разных видов³⁸¹. Таким образом следует определить **конституционную правосубъектность участников федеративных конституционно-правовых отношений (федеративную правосубъектность)** как закрепленную в нормах конституционного права возможность властвующих субъектов публичного права вступать в федеративные конституционно-правовые отношения и быть при этом наделенными определенной компетенцией. Такая правосубъектность находит свое отражение в большинстве актов первичного правового регулирования федеративных правоотношений, и, разумеется, в обязательном порядке должна получить свое закрепление на конституционном уровне.

Конституционная правосубъектность оказывает существенное влияние на внутреннюю организацию субъекта федеративных отношений. В частно-

³⁷⁸ Общая теория государства и права. Том 2. С. 665-667.

³⁷⁹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 40-56.

³⁸⁰ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. С. 317.

³⁸¹ Там же. 340-351. В другой работе О.Е. Кутафин утверждал, что равенство субъектов не означает идентичности их правового статуса с оговоркой о том, что Конституция РФ не содержит норм, позволяющих говорить о принципиально различных статусах субъектов. Следовательно, речь идет не о различных статусах субъектов РФ, а об особенностях их правового статуса. См. подробнее: Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 5. Российская автономия: монография. М.: Проспект, 2011. С. 332-333. Похожего подхода придерживается А.Н. Лебедев, см.: Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации. С. 27-29.

Другого подхода придерживается А.А. Ливеровский, выделяющий несколько групп компонентов статуса субъекта федерации. См.: Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 2. С. 92.

сти, Г. Кельзен отмечал, что одной из характеристик федеративного государства является наличие у составных штатов возможности решать вопросы, касающиеся конституции данного сообщества, в рамках принципов, установленных федеральным конституционным правом³⁸². Современные австрийские конституционалисты, развивая подход Г. Кельзена, выделяют две составляющие системы конституционного права: федеральное конституционное право (*Bundesverfassungsrecht*) и конституционное право федеральных земель (*Landesverfassungsrecht*)³⁸³. Похожих взглядов придерживаются М.В. Глигич-Золотарева и Н.М. Добрынин, выделяющие федеративное право как подотрасль конституционного права и особенную часть федеративного права – региональное право³⁸⁴, а также В.Е. Чиркин – при обсуждении форм субъектов федерации³⁸⁵. Несколько иные взгляды на этот счет у С.А. Авакьяна, который исходя из того, что в России существует единственная общефедеральная система права, исключает возможность существования собственных систем права в субъектах РФ, предлагает обсуждать особенности конституционного законодательства соответствующего субъекта РФ, не выделяя новой дисциплины³⁸⁶.

Допуская существование «конституционного права субъекта федерации», следует оговориться, что действие такой отрасли права по определению будет ограничено территориально (границами субъекта федерации) и содер-

³⁸² См.: *Kelsen H. General Theory of Law and State. P. 317-318.*

³⁸³ См.: *Berka W. Verfassungsrecht. S. 22; Öhlinger T. Verfassungsrecht. S. 58.* По мнению указанных авторов, конституционное право федеральных земель одновременно является и составляющим принципа федерализма, и правовой основой организации и деятельности органов власти федеральных земель.

³⁸⁴ См.: *Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Федеративное право: pro et contra // Государство и право. 2008. № 11. С. 29.*

³⁸⁵ См.: *Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 125.*

³⁸⁶ См. подробнее: *Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции 25-27 марта 1999 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство Московского университета, 1999. С. 5-12.*

С.Б. Сафина иллюстрирует преемственность в этом подходе, более подробно прорабатывая теоретико-правовые основы конституционного законодательства (а не конституционного права) субъектов РФ. См.: *Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации / науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2019. С. 8-66.*

жательно (федеральной конституцией в рамках властных полномочий). Следовательно, каждая из двух систем права на одной территории действует лишь в рамках вопросов, отнесенных к ее регулированию, каждый уровень власти отвечает за строго определенные предметы ведения и осуществляет соответствующие властные полномочия, а для властной воли существуют материально-правовые пределы, выход за которые делегитимирует всякое подобное решение. С нормативистских позиций это подтверждается тем, что наличие у субъекта основополагающего акта (конституции), собственной системы государственной власти³⁸⁷ и полномочий по самоорганизации в рамках федерации как таковых называются в литературе неотъемлемыми элементами правового статуса субъекта федерации³⁸⁸.

Конституционализация региональных политических элит помимо закрепления в основном законе перечня субъектов заключается в правовом регулировании публичной власти субъекта федерации³⁸⁹, конституционном разграничении компетенции между органами государственной власти федерации и субъектов³⁹⁰, а также в организации их участия в принятии решений на уровне федеральной элиты посредством представительства (т.е. в статусе органов федерального уровня). При этом положения федеральной конституции,

³⁸⁷ См. подробнее: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 126; Основы теории и практики федерализма. С. 92-93.

³⁸⁸ Право на самоорганизацию членов федерации, согласно Г. Еллинеку, является независимым от воли федерального законодателя, а А.Н. Лебедев, напротив, рассматривает конституционно-правовой статус субъекта как совокупность возложенных на него правобязанностей, устанавливающих меру правомерного поведения: *Еллинек Г.* Право современного государства. С. 360; *Лебедев А.Н.* Указ. соч. С. 80-131.

Принципиально другой подход прослеживается в советской литературе, критиковавшей концепцию права на самоорганизацию как не обращающую внимания на политико-экономический базис взаимоотношений между органами власти. В частности, К.А. Архиппов отмечал, что деяние, соответствующее букве закона, но противное базису взаимоотношений между органами власти, например, провозглашение советского строя в субъекте буржуазной федерации неотвратимо повлекло бы за собой федеральные репрессии (*Архиппов К.А.* Советские автономные области и республики. М.: Государственное издательство, 1925. С. 60-75). Представляется, что и провозглашение парламентской или президентской формы правления в одной из советских республик повлекло бы за собой аналогичные последствия. Нормы федеральной конституции, таким образом, должны защищать интересы правящих элит, не допуская на субнациональном уровне конституционных норм, угрожающих сохранности сложившегося конституционного строя. Этим обусловлено отличие федеративных отношений от отношений между независимыми государствами, и, как справедливо отмечал Я. Дубс, всякие попытки кантонов превысить установленные конституцией рамки будут основаны не на суверенных правах, а на политическом мистицизме. См.: *Dubs J.* Le droit public de la Confederation Suisse. Deuxime partie. Droit public federal. P. 39.

³⁸⁹ См.: *Лебедев В.А.* Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства. М.: Проспект, 2019. С. 69-115.

³⁹⁰ См.: *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России. С. 104-129.

устанавливающие основы статуса субнациональных органов власти, являются не столько предписаниями центра, сколько общими требованиями, о которых элиты договорились при вступлении в федеративные конституционно-правовые отношения³⁹¹. Такими общими требованиями могут быть предписания, касающиеся формы правления в субъекте федерации, его конституционного законодательства (права) и др. Однако генеральное требование в упрощенном виде может быть сформулировано так: **конституционное право (законодательство) субъектов федерации не должно устанавливать ничего, что не могло бы быть имплементировано в федеральное конституционное право (законодательство).**

§1.3. Изменение субъектного состава федеративных конституционно-правовых отношений

Согласно С.А. Авакьяну, изменение статуса субъекта федерации может происходить в виде: принятия в состав федерации нового субъекта; образования в составе федерации нового субъекта из территорий нескольких ранее существовавших субъектов; преобразования субъекта одного вида в другой; упразднения субъекта; прямого вхождения в состав федерации – для субъектов, находящихся в составе другого субъекта и одновременно в составе федерации; вхождения одного субъекта в состав другого; выхода субъекта из состава федерации³⁹². Некоторые из этих форм влекут за собой прекращение существования одного из субъектов федеративных конституционно-правовых отношений, поэтому они будут рассмотрены отдельно.

Политико-правовая сущность *присоединения к федеративным отношениям нового субъекта* заключается в том, что в систему правоотношений

³⁹¹ Этой логики придерживался Конституционный Суд РФ в решении по Алтайскому делу, см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

Индикатором централизации в этом аспекте является степень участия федерального уровня власти в регулировании порядка изменения субнациональных конституций, см.: Ginsburg T., Posner E.A. Subconstitutionalism // Stanford Law Review. 2010. Vol. 62. № 6. P. 1601-1602.

³⁹² См. подробнее: Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2. С. 18-37.

встраивается новая институционально организованная политическая элита. На практике зачастую бывает, что федеративная форма организации публичной власти является не столько мотивационной основой входящих в состав федеративной системы субъектов, сколько легальным основанием для осуществления территориальной экспансии³⁹³. Помимо описанного ранее примера Германской империи, современными иллюстрациями этой тенденции являются создание ассоциированных с США государств (Пуэрто-Рико, Виргинских островов, Гуама и Микронезии), присоединение британских Северного Камеруна и Южного Камеруна к Республике Камерун, Эритреи – к Эфиопии, фактическое поглощение ФРГ соседней ГДР, расширение Европейского Союза, присоединение пяти бывших регионов Украины к России и т.д. В современном отечественном дискурсе такого же взгляда на федерализм придерживаются как консервативные, так и либеральные исследователи³⁹⁴.

Правовое закрепление присоединения подразумевает вхождение в состав федеративной системы территории, ранее ей не принадлежавшей, и, следовательно, требует международно-правового оформления в установленном конституцией и федеральным законом порядке³⁹⁵. Таким образом, по своей правовой природе это регулирование федеративных отношений является для нового субъекта первичным, а для всех остальных субъектов – последующим. В логике такой процедуры в состав Российской Федерации в качестве самостоятельного государства вошли Республика Крым (с последующим выделением из нее города федерального значения Севастополя)³⁹⁶, Донецкая и Луган-

³⁹³ См.: *Яценко А.С.* Теория федерализма. С. 369-370; *Riker W.H.* Op. cit. P. 40. Согласно Д.С. Миллю, составной характер союзной власти является естественным ограничением ее завоевательных устремлений. При этом территориальная экспансия может осуществляться в интересах не всего государства, а отдельных социальных групп, см.: *Милль Д.С.* Рассуждения о представительном правлении. С. 338-340.

³⁹⁴ См.: *Захаров А.А.* «Спящий институт». С. 32-36; *Его же.* Федерализм и экспансия. С. 77-87; *Бабурин С.Н.* Мир империй. С. 664-672.

³⁹⁵ С институциональных позиций в актах о принятии присоединяющегося субъекта должно отражаться приведение конституции нового субъекта в соответствие с федеральной, обеспечение его представительства, решение финансовых вопросов (о собственности, долгах и налогах), прошение о приеме в состав федеративной системы, см.: *Friedrich C.J.* Admission of New States, Territorial Adjustments, and Secession // *Studies in Federalism* / ed. by *R.R. Bowie, C.J. Friedrich.* Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954. P. 767.

³⁹⁶ См. подробнее: *Таева Н.Е.* Реализация принципа равноправия и самоопределения народов в Республике Крым и Севастополе // *Lex Russica.* 2017. № 2. С. 9-16.

ская Народные республики, Запорожская и Херсонская области, после присоединения ставшие равноправными субъектами РФ. Этот процесс был урегулирован федеральными конституционными законами: общим «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и специальными – о принятии в Российскую Федерацию и образованию в ее составе указанных субъектов. На основе этих федеральных конституционных законов были внесены изменения в перечень субъектов РФ, закрепленный ч. 1 ст. 65 Конституции РФ. В свою очередь, в основе последних лежали международные договоры Российской Федерации о принятии в Российскую Федерацию независимых государств³⁹⁷.

В отличие от присоединения к федеративным конституционно-правовым отношениям нового субъекта *образование нового субъекта федеративных конституционно-правовых отношений в составе федеративной системы* подразумевает институциональное оформление в рамках федеративной системы элиты, легитимной внутри федеративной системы, а не за ее пределами. Политические предпосылки такого объединения сводятся к увеличению политического контроля федерации над субъектами за счет выделения

³⁹⁷ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. Ратифицирован Федеральным законом от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики»; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области»; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области»; Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 372-ФЗ; Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 373-ФЗ; Договор между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 374-ФЗ; Договор между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 375-ФЗ.

нового субъекта из существующих или объединения нескольких субъектов в один новый субъект. Важно указать, что примеры образования новых субъектов в политических целях на основе первой модели хорошо знакомы и практике государственного строительства. Так, в Бразилии для сохранения федеральным режимом контроля над обеими палатами парламента из штата Мату-Гросу был выделен лояльный штат Мату-Гросу-ду-Сул³⁹⁸, а в федеративной системе Индии, использующей создание новых штатов для устранения угрозы сепаратизма, одним из последних изменений в субъектном составе стало выделение из штата Андхра-Прадеш штата Телингана в 2014 г. Примечательно, что выделение новых штатов в Индии и объединение субъектов Российской Федерации (т.н. «парад объединений»)³⁹⁹ – т.е. два принципиально противоположных направления территориальной политики в литературе обосновывались одинаково – увеличением эффективности управления этими территориями⁴⁰⁰. Два диаметрально противоположных вывода, обоснованных одним и тем же аргументом «эффективности», доказывают ранее упомянутую гипотезу И.В. Лексина о невозможности подведения научной основы под конфигурирование территориальных образований ввиду его политического характера⁴⁰¹. Правовое закрепление образования нового субъекта, как правило, происходит в виде принятия акта последующего регулирования, на основе или во взаимосвязи с которым вносятся поправки к конституции⁴⁰².

³⁹⁸ *Hagopian F.* Traditional Politics and Regime Change in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 150.

³⁹⁹ Коми-Пермяцкий автономный округ и Пермская область были объединены в Пермский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Эвенкийский автономный округ и Красноярский край – в Красноярский край, Корякский автономный округ и Камчатская область – в Камчатский край, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Иркутской области – в Иркутскую область, Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области – в Забайкальский край. См. подробнее о «параде объединений» и его последствиях: Объединение регионов Российской Федерации: Социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ / под ред. *И.Ю. Окунева*. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2020.

⁴⁰⁰ См.: *Chauhan R.K.* Federalism, Governance and the Demand for Smaller States in India // *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 73. № 2. P. 251-260; *Глигич-Золотарева М.В.* Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // *Федерализм*. 2002. № 1. С. 98-101.

⁴⁰¹ См.: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 77-89. См. также: *Ливеровский А.А.* Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2001. № 1. С. 83-85; *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*. С. 129.

⁴⁰² См.: Закон об образовании штата Мату-Гросу-ду-Сул: *Lei complementar № 31, de 11 de Outubro de 1977*. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm (Дата обращения: 01.06.2023);

Закон о выделении штата Теланган: *Andhra Pradesh Reorganisation Act, 2014*. URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/A2014-6.pdf> (Дата обращения: 01.06.2023);

Такая форма изменения федеративных отношений, как *преобразование субъекта одного вида в другой*, является потенциально доступной лишь федеративным системам, в которых существуют различные по своему конституционно-правовому статусу субъекты федерации: Бельгии, России, Ираку и Мьянме, в которых различие статусов субъектов обусловлено этнополитическими, лингвистическими или религиозными соображениями. Вместе с тем институт изменения статуса предусмотрен лишь в конституционном праве России⁴⁰³. Примечательно, что соответствующий федеральный конституционный закон до сих пор не принят, что провоцирует продолжение активных научных дискуссий о том, в каком порядке следует изменять конституционный статус субъекта РФ, хотя и нет оснований спорить с тезисом о номинальности такого изменения⁴⁰⁴. Отдельного внимания заслуживает вопрос о потенциальном изменении статуса субъекта федерации, при котором он сохраняется как территориально обособленная единица, но не в статусе субъекта федерации⁴⁰⁵. Не затрагивая вопроса об упразднении субъекта федерации, можно конституировать специальный правовой статус, отличный от статуса других субъектов⁴⁰⁶. Отчасти такого рода изменение знакомо отечественной конституционной истории: в 1940 г. в составе СССР была образована Карело-Финская со-

Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»; Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

⁴⁰³ «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» - ч. 5 ст. 66 Конституции РФ.

⁴⁰⁴ Лексин И.В. Указ. соч. С. 287.

⁴⁰⁵ См.: Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3. С. 79-80.

⁴⁰⁶ Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: ООО «Гордец-издат», 2002. С. 145.

юзная республика, которая в 1956 г. была преобразована в автономную республику в составе РСФСР⁴⁰⁷. Такое изменение статуса субъекта федерации было возможно лишь в условиях советской многосоставной федеративной системы, когда автономные республики в составе союзных республик оставались субъектами федеративных отношений на уровне Союза.

До реформы 2020 г. было бы трудно представить, какой конституционный статус может стать альтернативой статусу субъекта РФ⁴⁰⁸, однако на основании новой редакции ч. 1 ст. 67 Конституции на территории РФ в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории⁴⁰⁹. Пока отечественный конституционный законодатель не в полной мере реализовал унитаристский потенциал института федеральных территорий⁴¹⁰, примеры преобразования субъектов федерации в федеральные территории уже можно обнаружить в зарубежной практике федеративного строительства. Так, в соответствии с новой редакцией ст. 370 Конституции Индии штат Джамму и Кашмир, обладавший особым статусом, в ходе реформы 2019 г. был преобразован в федеральную территорию Джамму и Кашмир и федеральную территорию Ладах⁴¹¹. И если вопрос о федеративной правосубъектности федеральных территорий еще не является окончательно решенным, возможность изменения статуса субъекта федерации путем преобразования его в одну или несколько федеральных территорий следует признать реалистичной.

Так же, как и предыдущая форма изменения субъектного состава федеративных правоотношений *изменение статуса субъекта в связи со сложно-*

⁴⁰⁷ См. подробнее: *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. С. 106, 111-112.

⁴⁰⁸ См., например: *Чертков А.Н.* Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 21; *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 286.

⁴⁰⁹ Об усилении асимметрии статуса субъектов федерации в связи с этой и другими поправками 2020 г. см.: *Таева Н.Е.* Федеративное устройство России: проблемы и перспективы // Федерализм в современном публичном праве // Федерализм в современном публичном праве: сборник трудов IV Международной научно-практической конференции молодых ученых / отв. ред. *С.А. Авакьян, В.В. Корольков, Э.О. Григорян.* М.: Проспект, 2022. С. 482-490.

⁴¹⁰ Так, на момент написания настоящей работы в России была учреждена лишь одна федеральная территория. См.: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”».

⁴¹¹ См.: Закон о реорганизации штата Джамму и Кашмир: The Jammu and Kashmir Reorganisation Act, 2019. URL: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/12030?view_type=browse&sam_handle=123456789/1362 (Дата обращения: 01.06.2023).

составными субъектами федерации возможна лишь там, где существуют такого рода субъекты. Таких федеративных систем в настоящее время всего две. И если в России сложносоставных субъектов только два – Архангельская область, в состав которой входит Ненецкий автономный округ, и Тюменская область, в состав которой входят Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, то Сомали на основании ст. 48 и 72 Временной Конституции полностью состоит из сложносоставных субъектов – 6 федеральных государств-членов (*federal member states*), которые, в свою очередь, образованы 18 провинциями, представленными в Верхней Палате Федерального Парламента. Подобная государственная структура в Сомали объясняется нестабильностью политической системы, а в России – масштабами страны, и в обоих случаях – сложносоставным обществом. Возникающую при этом неопределенность правового регулирования Конституционный Суд РФ не считает препятствием для существования сложносоставных субъектов, отдавая эти особенности на откуп участникам федеративных отношений⁴¹², а вхождение одного субъекта в состав другого подразумевает равноправие и неизменность конституционно-правовой природы обоих субъектов, несмотря на то, что первый будет частью второго⁴¹³. Подобные утверждения являются парадоксальными с точки зрения формальной логики, но могут быть объяснены со позиций стратегической рациональности правящих элит.

§1.4. Прекращение существования субъекта федеративных конституционно-правовых отношений⁴¹⁴

Наиболее известным способом прекращения существования субъекта федеративных конституционно-правовых отношений является сецессия входящего в федеративную систему субъекта. Этот институт проявляется в праве

⁴¹² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.1996 № 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области».

⁴¹³ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

⁴¹⁴ При подготовке части параграфа использованы материалы: *Корольков В.В.* Институт сецессии в контексте африканского сравнительного федерализма // *Федерализм в современном публичном праве-IV*. С. 245-270.

субъекта федеративных отношений в установленном нормами конституционного права порядке прекратить свое участие в федеративных конституционно-правовых отношениях и выйти из состава федеративной системы. Наличие в конституционном строе института сепарации делает федеративную систему менее стабильной, но не влечет за собой ее автоматического упразднения и преобразования в конфедерацию. Таким образом, сепарация является политическим элементом конституционно организованной федеративной системы: ее правовой статус является результатом договоренности элит⁴¹⁵.

Институт сепарации известен начиная с советского государственного права, где в соответствии с союзными конституционными нормами (ст. 4 Конституции 1924 г., ст. 17 Конституции 1936 г., ст. 72 Конституции 1977 г.), а также с конституционными нормами союзных республик эти самые республики обладали правом свободного выхода из состава Союза ССР. При этом Д.Л. Златопольский считал, что это право является неотъемлемым⁴¹⁶, хотя, как было показано ранее, советские конституции не имели ни формальных, ни материальных пределов для их изменения.

В современном мире *право сепарации* на основании референдума закреплено в Конституции Эфиопии, ч. 1 ст. 8 которой указывает, что «Суверенитет принадлежит нациям, национальностям и народам Эфиопии», а сепарация понимается как право этнических групп на самоопределение⁴¹⁷. Проблемой такого регулирования, согласно Й.Т. Фесхе и Ц.А. Айеле, является надделение правом сепарации не существующих субъектов федерации, сформированных по

⁴¹⁵ См. наиболее значимые труды по теории сепарации: *Theories of Secession* / ed. by P.B. Lehning. London, NY: Routledge, 1998. Об отдельных проявлениях сепарации см.: *Secession: International Law Perspectives* / ed. by M.G. Kohen. NY: Cambridge University Press, 2006; *Fédéralisme et Sécession* / J.C. y Conde, A.-G. Gagnon (ed.). Bruxelles: Peter Lang Verlag, 2019; *Perspectives on Secession: Theory and Case Studies* / ed. by M. Riegl, B. Doboš. Cham: Springer, 2020.

⁴¹⁶ «Право выхода союзной республики не может быть ни отменено, ни ограничено союзной властью. Это неотъемлемое право союзных республик возникло при их добровольном объединении в Союза ССР». – *Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство*. С. 260.

⁴¹⁷ Неограниченное право на самоопределение вплоть до отделения закрепляется за каждой нацией, национальностью или народом Эфиопии в ч. 1 ст. 39 Конституции, а в ч. 4 этой же статьи – порядок сепарации, включающий в себя вынесение соответствующего решения законодательной властью нации квалифицированным большинством (2/3), проведение федеральной властью референдума в течение 3-х лет после этого, либо принятие федеральной властью решения о том, что указанный вопрос будет решать законодательная власть нации.

национальному принципу, а 80 «наций, национальностей и народов», институционально организованных как на региональном уровне, так и на уровне поселений⁴¹⁸. В свою очередь, Ж. Эрк отмечает несправедливость выделения «титულных» и «поселенческих» этнических групп, что лишь поляризует отношения между ними и усложняет управление федеративной системой⁴¹⁹. Актуальным примером закрепления и применения института сепарации является Судан, Временная Конституция которого содержала упоминание о возможности отделения Южного Судана⁴²⁰. По итогам проведенного в 2011 г. референдума идею выхода из состава Судана поддержали 98,83% избирателей при явке 97,58%⁴²¹. Более детально право сепарации урегулировано в ст. 113 Конституции Сент-Кристофер и Невис, также закрепляющей его не за всеми, а за конкретным субъектом федерации – островом Невис⁴²². На случай осуществления выхода острова Невис из Федерации Приложением 3 к Конституции предусмотрено внесение в основной текст соответствующих поправок, убирающих из наименования государства упоминание об острове Невис⁴²³.

⁴¹⁸ См.: *Fessha Y.T., Ayele Z.A. The Law and Politics of Internal Secession: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective // Territorial Politics and Secession: Constitutional and International Law Dimensions / ed. M. Belov. Palgrave Macmillan, 2021. P. 265–287.*

⁴¹⁹ *Erk J. “Nations, Nationalities, and Peoples”. P. 225.*

⁴²⁰ Право сепарации было зафиксировано в части 16 (статьи 219-222) Временной Конституции. Эти положения гарантировали Южному Судану право на самоопределение в порядке, определяемом федеральным законом о проведении соответствующего референдума не позднее 3 лет после принятия Временной Конституции. Этот закон в нарушение конституционных норм был принят позже – лишь 22 декабря 2009 г., назначив референдум на 9-15 января 2011 г.

⁴²¹ См.: Southern Sudan Referendum Commission. URL: <https://web.archive.org/web/20110111070051/http://www.ssrc.sd/SSRC2/> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁴²² П. 1 ст. 113 Конституции гласит: «Легислатура острова Невис может постановить, что остров Невис перестает быть объединенным с островом Сент-Кристофер и, соответственно, настоящая Конституция больше не действует на острове Невис». В остальных пунктах указанной статьи содержится порядок осуществления выхода острова Невис из состава Федерации: для принятия соответствующего решения законопроект об отделении должен быть принят Легислатурой острова Невис квалифицированным большинством (2/3) от общего числа членов, одобрен федеральным генерал-губернатором, а также поддержан на референдуме не менее, чем 2/3 голосов.

⁴²³ По итогам состоявшегося в 1998 г. референдума о независимости острова Невис за отделение проголосовали 61,83 % участников голосования при явке в 58%, однако в соответствии с нормой Конституции решение не считалось принятым, поскольку за него не проголосовали меньше 2/3 участников референдума. Таким образом, несмотря на поддержку большинства участников референдума, сепарация острова Невис так и не была реализована. См.: Aug. 10, 1998. Federation of Saint Kitts and Nevis. Referendum. URL: <https://electionguide.org/election.php?ID=885> (Дата обращения: 01.06.2023).

Известны примеры применения в федеративной системе института *сецессии в результате внешнего воздействия*. Так, в первой Конституции Пакистана 1956 г. были введены принцип паритета Восточного и Западного Пакистана, разделенных между собой территорией Индии, два государственных языка (урду и бенгальский), однопалатный парламент, в котором обе части страны имели равное число мест. Многочисленные государственные перевороты и изменения конституционного строя страны сопровождали принятие новых Конституций в 1962 и 1973 гг. На фоне внутренних противоречий Пакистан в 1971 г. проиграл очередную войну с Индией, по результатам которой Восточный Пакистан стал независимым государством Бангладеш⁴²⁴.

Довольно редкое для современности явление использования *сецессии как меры политической ответственности* субъекта федеративных отношений, действия которого представляют угрозу для всей федеративной системы, ранее являлось более распространенным⁴²⁵. Примером такой процедуры в новейшей истории может послужить исключение Сингапура в 1965 г. из состава Малайской Федерации через два года после ее создания. Исследователи отмечают, что в основе такого решения лежал страх малайской элиты перед усилением этнических китайцев, населяющих Сингапур⁴²⁶.

В случае, если конституционным строем не предусмотрен выход из федеративной системы, считается, что осуществление *сецессии в одностороннем порядке является неконституционным*. Однако окончательный выбор

⁴²⁴ Западный Пакистан перестал быть макрорегионом: появилась новая провинция Белуджистан, а всем остальным провинциям был возвращен статус субъектов федерации. См. подробнее: Чекалин С.А. Федерализм в Пакистане: исторический опыт и актуальные проблемы // Сборник материалов межвузовской научно-практической Конференции студентов «Федерализм в современном публичном праве» / под ред. С.А. Авакьяна и В.В. Королькова. М.: Белый Ветер, 2020. С. 181-187.

⁴²⁵ Например, город Бремен трижды исключался, после чего вновь принимался в состав Ганзейского союза, см.: Доллинггер Ф. Ганзейский союз. Торговая империя Средневековья от Лондона и Брюгге до Пскова и Новгорода. М.: Центрполиграф, 2021. С. 69, 353-354, 390-391, 409.

⁴²⁶ См. подробнее: Jomo K.S., Wee Chong Hui. The Political Economy of Malaysian Federalism. Economic Development, Public Policy and Conflict Containment // WIDER UNU Discussion Paper № 113, 2002. P. 3-6; Захаров А.А. Федерализм по-азиатски. С. 54-55; Федерализм: юридический словарь-справочник. С. 109-111; Ефимова Л.М. Федерация Малайзия – успехи и трудности. М., 2016. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/federatsiya-malazyiya-uspekhi-i-trudnosti/> (Дата обращения: 01.06.2023); Миронюк М.Г. Современный федерализм. С. 216.

модели ограничения сепаратизма остается за органом конституционного контроля. Так, в деле *Texas v. White* Верховный Суд США сформулировал жесткий подход к решению вопроса о сепаратизме, постановив, что штаты в принципе не обладают правом выхода из состава Союза⁴²⁷. Похожего подхода придерживается и Конституционный Суд РФ⁴²⁸. Иным образом запрет сепаратизма обосновывается в решении Верховного Суда Канады в деле о правомерности выхода из ее состава Квебека (*Reference re Secession of Quebec*)⁴²⁹. Верховный Суд постановил, что Квебек не мог в одностороннем порядке провозгласить сепаратизм, даже с опорой на проведенный референдум. Вместе с тем, Суд не исключил признания института сепаратизма: для его реализации нужно было бы предварительно включить соответствующее положение в основной закон и получить одобрение всех остальных провинций Канады. Похожая аргументация с элементами российского «суверенного» подхода была представлена и Федеральным Конституционным Судом Германии в деле 2016 г. о недопустимости проведения референдума об отделении Баварии⁴³⁰. Эта позиция видится убедительной, ведь если федеративные отношения возникли на основании волевого решения нескольких субъектов⁴³¹, то и прекратиться (даже в отношении только одного из этих субъектов) они могут только лишь с общего согласия.

⁴²⁷ См.: *Texas v. White* 74 U.S. 700 (1869).

⁴²⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 г. «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»».

⁴²⁹ См.: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

⁴³⁰ Конституционный Суд поддержал позицию заявителя о том, что нельзя допустить проведения в Баварии референдума о ее выходе из состава Германии, вопреки положению, что референдум должен пройти во всей Германии, а не только в Баварии: «В Федеративной Республике Германия, как национальном государстве, основанном учредительной власти германского народа, земли не являются «хозяевами Основного Закона». Поэтому в Основном Законе нет места сепаратистским устремлениям отдельных земель. Они нарушают конституционный порядок». – см.: BVerfGE, 2 BvR 349/16; Beschluss von 16.12.2016.

О немецкой доктрине по вопросу сепаратизма см.: *Андреева Г.Н.* Конституционно-правовая доктрина по вопросам сепаратизма в странах-членах ЕС (на примере Испании, Германии, Италии, Великобритании) // *Lex Russica*. 2018. № 8. С. 135-137.

⁴³¹ Сравнительные исследования подтверждают, что насильственное навязывание федерализма, идущее наперекор воли образующих федеративную систему субъектов, влечет за собой нестабильность такой федеративной системы и ее скорый крах, см.: *Kavalski E., Zolkos M.* *Defunct Federalisms*. P. 162.

Этот подход представляется наиболее гибким и целесообразным с точки зрения общей конституционно-правовой теории федерализма, ведь даже самый строгий конституционный запрет, не подкрепленный силой государственного принуждения, не сможет сдержать субъект от сепаратизма, а федеративную систему – от распада⁴³². Так, например, несмотря на отсутствие конституционного закрепления сепаратизма в Сомали о выходе из состава этой федеративной системы объявили Сомалиленд (1991 г.) и Пунтленд (2023 г.)⁴³³. Издержки, связанные с использованием принципа единогласия элит для прекращения федеративных отношений одной из сторон, кажутся оправданными с учетом ценности социального блага, защищаемого такой усложненной процедурой.

§2. Объект конституционно-правовых федеративных отношений

Указывая, что правоотношение направлено на обеспечение правового господства над вещами, действиями обязанных и управомоченных лиц, а также над продуктами духовного творчества, С.Ф. Кечекьян отмечал непосредственное практическое значение вопроса об объекте права⁴³⁴. Помимо цели конституционных правоотношений важно заметить, что и их объект, и их содержание во многом зависят от субъектного состава. Вместе с тем, важно не только различать объект и содержание правоотношения, но и помнить, что надлежащие действия должностных лиц и органов публичной власти как объект конституционного правоотношения являются не их правами или обязанностями, а компетенцией⁴³⁵.

Природа федеративных отношений предопределяет не только их субъектный состав, но и общее стремление их участников к построению федеративной системы. Следовательно, *объектом федеративных конституци-*

⁴³² «Формальное же запрещение сепаратизма <...> неуместно. С равным успехом можно запрещать революции или техногенные катастрофы» - см.: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 172.

⁴³³ Отмечается, что если сепаратизм Сомалиленда воспринимается уже как реальный факт, то провозглашение независимости Пунтлендом зимой 2023 г. было лишь средством ведения политического торга. См.: *Исаев Л.М., Бобарыкина Д.А.* Клановый федерализм в Сомали. С. 257-273.

⁴³⁴ См.: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. С. 137-158.

⁴³⁵ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. I. С. 47; *Кечекьян С.Ф.* Указ. соч. С. 158.

онно-правовых отношений будет построение, организация и функционирование федеративной системы. Возникающая при этом дилемма субъективации объекта федеративных отношений – возможности участия в федеративных отношениях самой федерации – может быть разрешена при помощи рассмотренной ранее концепции *трехстороннего правопорядка*. Так, субъектами федеративных отношений будут федеральные органы (институционально организованные элиты), а объектом – федеративная система, сочленяющая в себе институционально организованные элиты национального и субнационального уровня. Из этого следует, амбивалентность органов государственной власти федерации как органов федерального уровня власти, и как органов, выражающих волю как национальных, так и субнациональных элит и народов.

Изменение объекта федеративных конституционно-правовых отношений тесно связано с основаниями образования федеративной системы. Причем полный пересмотр этих положений в ходе внесения поправок в акты регулирования федеративных отношений может привести к их прекращению, равно как и прекращению существования федеративной системы. Таким образом, указанные изменения должны приводить к реформативному, перестройке, реорганизации федеративной системы. Так, во-первых, *территориальная реорганизация системы публичной власти*, в отличие от объединения или выделения субъектов федерации, подразумевает не единичное изменение подобного рода, а реорганизацию если не всей системы публичной власти, то по крайней мере значительной ее части. Примером такого рода изменений могут послужить конституционные изменения в Южном Судане, где в 2011-2015 гг. существовало 10 штатов, в 2015-2017 гг. – 28 штатов, в 2017-2020 гг. – 32 штата, а с 2020 г. вновь воссоздана система 10 штатов, частично не совпадающих в границах с десятью штатами образца 2011 г.⁴³⁶ Об этой форме изменения федеративных конституционно-правовых отношений можно говорить

⁴³⁶ Примечательно, что система 28-ми штатов вводилась не конституционными поправками, а указом Президента Южного Судана, который таким образом хотел лишить поддержки своих политических оппонентов. См.: Kiir and Makuei want 28 states in S Sudan. URL: <https://web.archive.org/web/20151208183221/https://radiotamazuj.org/en/article/kiir-and-makuei-want-28-states-s-sudan> (Дата обращения: 01.06.2023). Возвращение к

также и в тех случаях, когда на основании конституционной реформы изменяется идеологический критерий, лежащий в основе образования субъектов федерации (например, с национального или лингвистического – на территориальный). Пример Южного Судана показывает: для обеспечения большей стабильности федеративной системы и системы публичной власти в целом недопустимо осуществление такого рода изменений на основании указа главы государства.

Изменение объекта федеративных конституционно-правовых отношений происходит и в случае *вхождения одной федеративной системы в состав другой*, в результате чего изменяется не только содержание, но и сама структура федеративных правоотношений. Примерами такого рода изменений федеративных правоотношений могут быть статус РСФСР и ЗСФСР при образовании Союза ССР, а также статус субъектов федерации в Германии, Бельгии и Австрии, когда они входили в состав Европейского Союза. Правовое регулирование этой формы изменения федеративных конституционно-правовых отношений, как правило, будет осуществляться в актах первичного регулирования с последующим внесением изменений в конституционные акты для того, чтобы очертить пределы компетенций уровней публичной власти. Это подтверждается и советским конституционным законодательством, в котором основные законы РСФСР и ЗСФСР отсылали к нормам общесоюзных конституций⁴³⁷, и конституционным регулированием федеративных отношений в упомянутых европейских федеративных системах, включивших в свои основные законы нормы, касающиеся членства в ЕС⁴³⁸.

Прекращение существования федеративной системы (объекта федеративных конституционно-правовых отношений) возможно, когда институциональным путем нормативная идея федерализма будет заменена на

системе 10-ти штатов было также политически мотивировано и провозглашено по итогам переговоров Президента с оппозицией. См.: South Sudan Kiir agrees to re-establish the 10 states. URL: <https://www.sudantribune.com/spip.php?article68987> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁴³⁷ См.: ч. 2 ст. 3 Конституции РСФСР 1925 г.; ст. 3 Конституции ЗСФСР 1925 г.; ст. 13 Конституции РСФСР 1937 г.; ст. 68 Конституции РСФСР 1978 г.

⁴³⁸ См.: п. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ; ст. 168 Конституции Бельгии; п. 1 ст. 23d Федерального Конституционного Закона Австрии.

другую. Такая замена может происходить как за счет конституционного закрепления других нормативных идей, связанных с политико-территориальным устройством (унитаризма или конфедерализма), так и с подменой содержания норм, регулирующих федеративные отношения.

Истории известны примеры *институционализации унитаризма* – т.е. перехода от федеративной к унитарной форме организации публичной власти в государстве. Так, после обретения независимости от Великобритании с 1952 г. Соединенное королевство Ливия по Конституции, принятой в конце 1951 г., было провозглашено федеративным государством⁴³⁹. Однако со свержением монархии в ходе переворота 1969 г. Конституция была отменена, а Ливия стала унитарным государством. Аналогичным образом сложилась судьба федерализма в Камеруне, который с момента провозглашения независимости в 1961 г. до принятия новой Конституции на референдуме 1972 г. был федеративной республикой. В литературе отмечается, что это изменение в конституционном строе Камеруна было обусловлено авторитарными устремлениями национальной и субнациональных элит⁴⁴⁰. Тем же путем прошла созданная англичанами колониальная Федерация Южной Аравии, получившая независимость в 1962 г. и реорганизованная в унитарное государство в 1967 г.⁴⁴¹ Переход к унитаризму грозит также федеративным системам, состоящим из небольшого числа субъектов, в случае, если часть этих субъектов покинет состав федерации. Например, созданная в феврале 1958 г. Объединенная Арабская Республика, состоявшая из Египта и Сирии, некоторое время после выхода из ее состава Сирии продолжала свое существование, но фактически представляла из себя унитарно организованный Египет вплоть до официального упразднения союза в 1971 г.⁴⁴² Аналогичная перспектива, как уже отмечалось, стоит перед Суданом с момента сецессии Южного Судана, и не исключается в

⁴³⁹ См.: Libya's Constitution 1951. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1951-libyan-constitution-english.pdf> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁴⁴⁰ См. подробнее: Stark F.M. Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality // Canadian Journal of African Studies. 1976. Vol. 10. № 3. P. 423-442; Захаров А.А. Федерация в Камеруне. С. 240-243.

⁴⁴¹ Баранов А.В. Федерализм в исламском мире // Человек, сообщество, управление. 2004. № 3-4. С. 120.

⁴⁴² Там же.

случае осуществления конституционной процедуры сессии острова Невис из состава Федерации Сент-Кристофер и Невис.

В случае, если центробежные тенденции в федеративной системе сильнее связующих ее социальных и хозяйственных связей, прекращение федеративных конституционно-правовых отношений одним или несколькими их участниками может повлечь за собой *распад федеративной системы*. Одной из первых эту форму прекращения федеративных правоотношений продемонстрировали постколониальные латиноамериканские федеративные системы: Великая Колумбия – созданная С. Боливаром федерация, объединявшая Колумбию, Венесуэлу и Эквадор, которая распалась в 1830 г., а также Соединенные Провинции Центральной Америки, существовавшие на союзных началах до 1838 г.⁴⁴³ Британская колониальная Федерация Родезии и Ньясаленда, учрежденная в 1953 г., объединяла Южную Родезию (современная Республика Зимбабве), протектораты Северной Родезии (современная Республика Замбия) и Ньясаленда (современная Республика Малави). Неудачная попытка решения расового вопроса путем сегрегации и ограничения в правах подавляющего большинства населения Федерации, привела к тому, что она распалась к концу 1963 г., едва получив независимость от Великобритании⁴⁴⁴.

Именно в результате распада государства было прекращено существование федеративной системы СССР, переживавшего в последние годы своего существования самый сложный социально-экономический кризис, не разрешенный сепаратистски настроенными этническими элитами⁴⁴⁵. С правовой точки

⁴⁴³ См. подробнее: *Захаров А.А.* «Всеобщий провал»?

⁴⁴⁴ См. подробнее: *Захаров А.А.* Федерация Родезии и Ньясаленда в исторической перспективе: белые начинают и проигрывают // *Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре.* 2022. № 5. С. 178-203.

Примечательно, что указанная проблема стояла настолько остро и очевидно, что скорый распад этой федеративной системы предрекали ее современники, см.: *Baxter G.H., Hodgens P.W.* The Constitutional Status of the Federation of Rhodesia and Nyasaland // *International Affairs.* 1957. Vol. 33. № 4. P. 451-452.

⁴⁴⁵ О распаде СССР см.: *Златопольский Д.Л.* Разрушение СССР; *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. 2-е изд. М.: РОССПЭН, 2006; Над этим размышляет история: заметки к 20-летию с момента развала СССР / под ред. *Ли Шэньмина*. Пекин: Издательство литературы общественных наук, 2012; *Дубнов А.* Почему распался СССР. Вспоминают руководители союзных республик. М.: Индивидуум, 2019.

П.П. Кремнев акцентирует внимание на том, что следует употреблять именно правовой термин «распад СССР», а не «развал СССР», поскольку «последний хотя и передает суть происходивших тогда событий, однако носит политико-публицистическую направленность». См.: *Кремнев П.П.* Распад СССР и правопреемство государств. С. 9.

зрения этот процесс был оформлен Соглашением 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» и последующим Алма-Атинским Протоколом⁴⁴⁶. Аналогичным и вместе с тем более болезненным был процесс распада Югославии, протекавший с 1991 по 2003 гг. в виде каскада сессий шести субъектов федерации, завершившийся лишь с прекращением существования Югославии в связи с образованием независимых Сербии и Черногории⁴⁴⁷. Наконец, еще одной федерацией, построенной на основе этнического критерия, прекратившей свое существование, являлась Чехословакия. «Бархатный развод», процесс разделения федеративной системы на Чехию и Словакию был оформлен решением Федерального собрания 25.11.1992 г., которое вступило в силу с 01.01.1993 г. Даже с учетом положительных сторон «бархатного развода» в литературе не отрицается, что распад Чехословакии был делом рук политических элит сепаратистского толка⁴⁴⁸.

Рассмотрев основные формы прекращения федеративных конституционно-правовых отношений, следует проанализировать возможности *выхода из их содержания*. Изъятие из конституционно-правовых актов норм о конституционных институтах федерализма или наполнение их содержанием иных нормативных идей способно существенным образом изменить характер федеративных отношений, а то и вовсе прекратить действие их нормативности при формальном сохранении федеративной формы политико-территориального устройства. Подобная линия рассуждений приводит к выводу о существовании неких не предусмотренных конституцией материальных пределов изменения конституционно-правовых норм, регулирующих федеративные отноше-

⁴⁴⁶ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 12.12.1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств»), Протоколом от 21.12.1991, «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21.12.1991, «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией»).

⁴⁴⁷ См. подробнее: *Гуськова Е.Ю.* История югославского кризиса (1990-2000). М.: Русское право/Русский Национальный Фонд, 2001.

⁴⁴⁸ См., например: *Rychlik J.* The “Velvet split” of Czechoslovakia (1989-1992) // *Politeja*. № 57. P. 169-188; *Cox R.H., Frankland E.G.* The Federal State and the Breakup of Czechoslovakia: An Institutional Analysis // *Publius*. 1995. Vol. 25. № 1. P. 71-88.

ния. Думается, что такие пределы должны для начала определяться при анализе федеративных институтов по отдельности, а затем – в их системной взаимосвязи с учетом социально-политического контекста. Так, например, институт распределения компетенции будет выхолащиваться не в случае увеличения перечня компетенции федерации или ее субъектов, а в случае, если одна из сторон федеративных отношений будет истолковывать конституционные положения с тем, чтобы регулировать вопросы, отнесенные к ведению другого уровня. Аналогичным образом и институт федеративного представительства будет выхолащиваться, когда степень влияния федерального центра в процессе осуществления представительной функции соответствующим органом будет превышать степень влияния субъектов федеративных отношений субнационального уровня.

Дальнейшее построение общей конституционно-правовой теории федерализма требует в этом вопросе двух принципиальных уточнений: методологического и содержательного. Методологическое уточнение заключается в том, что вывод о существовании материальных пределов реформирования конституционных норм об институтах федерализма не наделяет ни одну из существующих федеративных систем статусом «правильной» или «*sui generis*». Универсальность общей теории требует равного отношения ко всем объектам исследования, и, следовательно, общая теория должна исходить из того, что в практике государственного строительства могут существовать допустимые отклонения от нормы, которая, в свою очередь, определяется посредством индуктивного анализа⁴⁴⁹. В этом смысле выхолащиванием федерализма в конкретной федеративной системе следует считать изменения законодательства или практики его применения, которые считались бы нарушением нормативных принципов федерализма в большинстве других существующих федеративных систем. Большой глубины этим выводам может добавить проведение

⁴⁴⁹ Подробнее про условие универсальности см.: Popelier P. Dynamic Federalism. P. 46.

исследований по сравнению таких изменений в конкретной федеративной системе и федеративных системах, прекративших свое существование.

Содержательное уточнение в вопросе выхолащивания федерализма касается соотношения политического и правового полей социального пространства. Как было показано, правовое регулирование федеративных отношений является результатом рационализации коммуникативной деятельности социальных сил в конкретных исторических условиях, что требует от правового регулирования федеративных отношений адекватного отражения социальной реальности. С одной стороны, это подразумевает отказ от слепого переноса институтов на другую почву (как, например, нормы многих латиноамериканских конституций воспроизводят положения Конституции США). С другой стороны, это означает, что одного лишь провозглашения федерализма, без нормативного обеспечения действительности его институтов недостаточно для того, чтобы констатировать существование федеративной системы (как, например, это было в РСФСР). Иначе говоря, следует избегать ситуаций, заведомо противопоставляющих норму права и социальную реальность, поскольку в обоих случаях речь будет идти о выхолащивании федерализма. Подобное противопоставление, несет в себе большую угрозу не только для федеративной системы, но и для безопасности всего общества, поскольку таит в себе возможности для произвольного осуществления властных функций. В свою очередь, это дестабилизирует всю систему общественных отношений, делая ее крайне восприимчивой к малейшим социальным изменениям⁴⁵⁰.

§3. Содержание конституционно-правовых федеративных отношений

Содержанием конституционно-правовых отношений являются вопросы организации публичной власти и связанные с ней вопросы невластного характера⁴⁵¹. Применительно к федеративным конституционно-правовым отношениям такие вопросы будут проявляться в трех аспектах: социальном (фиксация

⁴⁵⁰ См. подробнее: *Benz A., Kropp S. Föderalismus in Demokratien und Autokratien. S. 4-9; 22-24.*

⁴⁵¹ См. подробнее: *Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 48; Государственное право СССР / под ред. С.С. Кравчука. М.: Юридическая литература, 1968. С. 15.*

идеологических принципов), экономическом (организация системы распределения и перераспределения благ на институциональной основе, создание материальных гарантий для всех уровней власти), институционально-правовом (организация федеративного представительства, распределение компетенции, установление сфер влияния федерализма на конституционный статус личности, формирование иных органов). В настоящем параграфе указанные сферы будут проанализированы в своей взаимосвязи как элементы предмета конституционного права, испытывающие влияние федеративных отношений⁴⁵².

§3.1. Конституционно-правовые основы институциональной организации публичной власти

Содержание федеративных конституционно-правовых отношений, в первую очередь, проявляется в вопросах, связанных с организацией публичной власти федеральных и субнациональных элит в соответствии с нормативными принципами федерализма. Таким образом, в эту группу элементов содержания федеративных конституционно-правовых отношений будут входить территориальная организация публичной власти, институциональное разграничение компетенции между уровнями публичной власти и ее реализация, институциональный аспект федеративного представительства, а также иные институциональные проявления федеративных отношений.

I. Институт территориальной организации публичной власти

Идеологические критерии прохождения границы, зафиксированные в конституции, как было показано ранее, напрямую взаимосвязаны с самоидентификацией субнациональных элит. При этом общим основанием для всех идеологических критериев будет собственно территория как атрибут публичной власти и мера ее пространственного влияния. В зависимости выбора идеологических критериев самоидентификации субнациональных элит выделяют: собственно территориальный (идеологическим критерием является сам уни-

⁴⁵² Излагаемый далее перечень в целом воспроизводит классический подход к сравнительному анализу федеративных систем, см.: *Studies in Federalism* / ed. by R.R. Bowie, C.J. Friedrich.

версальный принцип), национальный (признание проживающего на определенной территории национального большинства), национально-территориальный (одновременное использование двух предыдущих идеологических критериев), лингвистический (основанный на признании проживающего на определенной территории большинства, владеющего одним языком), географический (основанный на географической предопределенности территориального деления островных федеративных систем).

По территориальному принципу образованы:

США: субъектный состав федерации на момент принятия Конституции (разд. 2 ст. II); фактически в состав США входят 50 штатов и федеральный округ Колумбия; **Мексика:** 31 штат и Федеральный округ Мехико (ст. 43 Конституции); **Венесуэла:** в Конституции отсутствует перечень субъектов федерации, установлены лишь топографические пределы суверенитета самого федеративного государства (ст. 11), деление территории на штаты, столичный округ, федеральные владения и федеральные территории (ст. 16); фактически в состав Венесуэлы входят 23 штата, федеральный округ Каракас и федеральные владения; **Бразилия:** в Конституции отсутствует перечень субъектов федерации, политико-административная организация состоит из Союза, штатов, федерального округа и муниципалитетов (ст. 18); фактически в состав Бразилии входят 26 штатов, сгруппированных в 5 регионов; **Аргентина:** субъектный состав федерации на момент принятия Конституции (ст. 46); фактически в состав Аргентины входят 23 провинции, сгруппированных в 7 регионов, и округ Буэнос-Айрес; **Германия:** 16 федеральных земель (преамбула к Основному Закону); **Австрия:** 9 федеральных земель (п. 2 ст. 2 Федерального Конституционного Закона); **ОАЭ:** 7 эмиратов (ст. 1 Конституции); **Судан:** в конституционных актах отсутствует перечень субъектов федерации, Республика является децентрализованным государством с федеральным и региональным уровнем управления (ст. 25 Временной Конституции, ст. 9 Временного конституционного акта); фактически в состав Судана входят 18 вилайетов; **Демо-**

кратическая Республика Конго: 25 провинций и город Киншаса (ст. 2 Конституции); **Сомали:** во Временной Конституции отсутствует перечень субъектов федерации, структура правительства состоит из уровня федерального правительства и уровня субъектов федерации, образованного правительством субъекта федерации и местных органов власти (п. 1 ст. 48); фактически в состав Сомали входят 18 провинций, объединенных в 6 федеральных государств-членов – при том, что и провинции, и федеральные государства-члены являются субъектами федерации; **Австралия:** 6 штатов (Прокламация о создании Союза); актуальный субъектный состав содержится в Разделе 9 Примечания к Акту об Австралии; фактически в состав Австралии кроме 6 штатов входят 6 федеральных территорий.

По национальному принципу образованы:

Бельгия: 3 сообщества, 3 региона (ст. 2 Конституции); фактически в Бельгии существует не 6, а 5 субъектов федерации⁴⁵³; **Босния и Герцеговина:** 2 энтитета (п. 3 ст. I Конституции); фактически в состав Боснии и Герцеговины помимо 2 энтитетов входит один округ; **Пакистан:** 4 провинции и столичная территория Исламабад (п. 2 ст. 1 Конституции); фактически в состав Пакистана входят не 4, а 6 субъектов⁴⁵⁴; **Южный Судан:** в Переходной Конституции отсутствует перечень субъектов, территория состоит из десяти штатов, управляемых на основе децентрализации (п. 1 ст. 161); фактически с февраля 2020 г. в состав Южного Судана входит 10 штатов, 2 административных рай-

⁴⁵³ Законодательные и исполнительные органы государственной власти Фламандского Сообщества и Фламандского Региона объединены: например, на официальном сайте Фландрии говорится о «Фламандском парламенте», «Фламандском правительстве», а не о парламентах или правительствах Фламандского Сообщества или Фламандского Региона. URL: <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁴⁵⁴ Ни в указанных конституционных положениях, ни в нормах, регулирующих федеративное представительство (ст. 59) намеренно не поименованы территории Азад Кашмир и Гилгит-Балтистан, ранее входивших в княжество Кашмир, на бывшую территорию которого в данный момент претендуют Индия и Пакистан. Провинция Азад Кашмир не указана в Конституции и не является полноценной частью правовой системы Пакистана, поскольку власти Пакистана ждут решения вопроса о принадлежности Кашмира со стороны ООН – в отличие от Индии, которая на конституционном уровне провозгласила эту территорию своей. Территория Гилгит-Балтистан, в свою очередь, не указана в этих нормах ввиду того, что не является провинцией – это автономия со сложноопределимым конституционным статусом. Вместе с тем, 25 поправкой к Конституции от 31.05.2018 г. в п. 2) ст.1 была внесена новая редакция подпункта с), в соответствии с которым территория Пакистана будет включать «иные штаты и территории, которые могут быть включены или иным образом присоединены к Пакистану».

она и 1 район с особым статусом; **Нигерия:** 36 штатов (п. 1 ст. 3 Конституции)⁴⁵⁵; **Эфиопия:** 9 штатов-членов (ст. 47 Конституции); фактически в состав Эфиопии помимо 9 штатов входят территории 2 приравненных к штатам городов.

По национально-территориальному принципу образованы:

Российская Федерация: 89 субъектов федерации (ч. 1 ст. 65 Конституции); фактически в состав Российской Федерации входят 89 субъектов, сгруппированных в 8 федеральных округов, и 1 федеральная территория⁴⁵⁶; **Ирак:** в Конституции отсутствует перечень субъектов, о субъектном составе можно судить только из контекста основного закона; фактически в состав Ирака входят 19 мухафаз; **Малайзия:** 13 штатов (п. 2 ст. 1 Конституции); фактически в состав Малайзии помимо 13 штатов входят 3 федеральные территории; **Мьянма:** 7 регионов и 7 штатов (п. «а» ст. 9 Конституции); фактически в состав Мьянмы помимо 7 регионов и 7 штатов входят 1 союзная территория, 1 самоуправляемое подразделение, 5 самоуправляемых зон.

По лингвистическому принципу образованы:

Канада: 10 провинций (Примечание к ст. 5 Конституционного акта), история территориальных изменений Канады содержится в Примечании 1 к Конституции; фактически в состав Канады помимо 10 провинций входят 3 территории; **Швейцария:** 26 кантонов (ст. 1 Федеральной Конституции); фактически в состав Швейцарии помимо 26 кантонов входят 6 полукантонов; **Индия:** 28 штатов и 8 союзных территорий (ст. 2, Приложение 1 к Конституции); **Непал:** перечень округов, из которых состоят провинции (п. 3 ст. 56, Приложение 4 к Конституции); фактически в состав Непала входят 7 провинций.

По географическому принципу образованы:

⁴⁵⁵ Примечательно, что в п. 6) той же статьи закрепляется, что «В Нигерии будут насчитываться 768 районов местного самоуправления, как указано в Части 1 Приложения 1 и 6 районных советов как указано в Части 2 этого Приложения». Таким образом, Конституция Нигерии устанавливает не только перечень субъектов, образующих федерацию, но и перечень муниципальных районов, образующих сами субъекты.

⁴⁵⁶ Новый для отечественной федеративной системы институт федеральных территорий на практике является одной из форм реализации сложившейся тенденции решений федерального центра по созданию исключений из общих правил правового регулирования территориального устройства. См. подробнее: *Ежукова О.А., Малютин Н.С.* Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 13-23

Сент-Кристофер и Невис: территория включает в себя все районы, включенные в состав ассоциированного государства Сент-Кристофер и Невис непосредственно перед 19 сентября 1983 г. (ст. 1 Конституции); фактически в состав Сент-Кристофер и Невис входит 2 острова; **Коморские острова:** 4 острова (ст. 6 Конституции); фактически в состав Союза Коморских островов входят не 4, а 3 острова⁴⁵⁷; **Микронезия:** в Конституции отсутствует перечень субъектов, территория состоит из округов Микронезийского архипелага (разд. 1 ст. I), каждый штат состоит из островов каждого округа (разд. 2 ст. I); фактически в состав Микронезии входят 4 штата.

Территориальная организация публичной власти подразумевает *возможность передачи подвластной территории* от одного субъекта федеративных правоотношений – другому. В доктрине и практике государственного строительства отсутствует единство подходов по поводу отнесения сущности границ между субъектами к разряду административных или государственных границ⁴⁵⁸, который, очевидно связан с отсутствием консенсуса о правовой природе субъекта федеративных конституционно-правовых отношений (субъекта федерации). Поскольку границы субъекта федерации выполняют роль территориальных пределов его федеративной правосубъектности, представляется, что они не могут быть сугубо административными. Из этого следует, что всякое изменение территориальных границ между субъектами должно происходить с их участием и при одобрении федерального центра. Практика государственного строительства идет по пути договорного оформления таких изменений.

⁴⁵⁷ Несмотря на то, что о. Майотта указан в Конституции Союза как один из субъектов федерации, он не является таковым ни фактически, ни с точки зрения международного права. См. подробнее: *Неженцев И.В., Пономаренко Л.В.* Остров Майотта на пути в международное сообщество // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. 2017. Vol. 17. № 1. С. 175-189.

⁴⁵⁸ Например, С.Н. Бабурин связывает жесткость правового статуса и границ субъектов РФ с процессом постепенного преобразования административно-территориальных единиц РСФСР в полноценные субъекты федерации. См.: *Бабурин С.Н.* Территория государства. С. 147. При этом Конституционный Суд РФ со ссылкой на отсутствие у субъектов РФ суверенитета констатирует административную, а не государственную природу границ между ними. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации».

II. *Институт распределения и реализации компетенции*

Компетенция в публичном праве представляет собой возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел, элементами которого являются нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом компетенции при этом будет ответственность за неисполнение властных полномочий, которая является гарантией публично-правовой обеспеченности компетенции⁴⁵⁹.

Базовой для федеративного государства является гипотеза о разграничении публичных функций, при этом предметы ведения не сводятся лишь к принятию законов и договоров, а включают в себя гораздо более широкий круг управленческих, материально-финансовых, организационных и других действий⁴⁶⁰. В свою очередь право власти на определенные действия составляет содержание правового механизма разграничения полномочий. Полномочия не могут быть распределены в одностороннем порядке, а «сущность федеративного государства требует участия его субъектов в осуществлении *Kompetenz-Kompetenz*»⁴⁶¹. Далее, признавая вслед за Ю.В. Кимом, необходимость разграничения компетенции в учредительном, а не текущем законодательстве⁴⁶², следует констатировать, что распределение компетенции не может быть установлено раз и навсегда. Так, даже несколько поколений советских авторов, объективно лишенных возможности не восхвалять в своих работах целый ряд

⁴⁵⁹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. С. 53-66, 237.

⁴⁶⁰ Там же. С. 123-126. Признавая разграничение компетенции одной из сложнейших теоретических и практических проблем, М.В. Глигич-Золотарева относит этот институт к факторам динамики федеративных отношений, см.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. С. 78.

⁴⁶¹ Основы теории и практики федерализма. С. 85-86; Яценко А.С. Теория федерализма. С. 346-351. Аргументы А.С. Яценко в целом вписываются в концепцию трехстороннего правопорядка Г. Кельзена. Похожий подход существовал и в советской доктрине, см.: Ананов И.Н. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. М.: Издательство Академии наук СССР, 1951. С. 121.

⁴⁶² См: Ким Ю.В. Федеративный режим. С. 152.

неизменных идеологических клише, отмечали гибкость правового регулирования распределения компетенции⁴⁶³. Эта гибкость обусловлена динамикой федеративных отношений, подразумевающей институциональные изменения компетенции при неизменности конституционных положений за счет нормативного воплощения результатов борьбы элит за культурный капитал в политическом поле социального пространства. В этой связи дальнейшее изложение будет сосредоточено не на распределении компетенций в конкретных сферах, а на выявлении моделей правового регулирования распределения компетенции, отражающих основные тенденции развития федеративных отношений.

Классический дуалистический федерализм (американская модель)

США: исключительные полномочия Конгресса (разд. 8 ст. I) и остаточные полномочия штатов (поправка X); **Мексика** – исключительные полномочия Конгресса (ст. 73) и остаточные полномочия штатов (ст. 124); **Аргентина:** исключительные предметы ведения и полномочия Конгресса (ст. 75) и остаточные полномочия провинций (ст. 121); **ОАЭ:** исключительные предметы ведения Федерации (ст. 120), исключительные законодательные предметы ведения (ст. 121), остаточные предметы ведения эмиратов (ст. 116), остаточные законодательные предметы ведения эмиратов (ст. 122); **Пакистан:** исключительные законодательные предметы ведения Меджлис-и-Шура (Парламента) (п. 1 ст. 142 и Приложение 4), остаточные законодательные предметы ведения ассамблей провинций (п. 3 ст. 142); **Австралия:** исключительные законодательные предметы ведения Парламента (ст. 51, 52), гарантия ранее принятого колониями законодательства до их вступления в Союз, даже если оно отно-

⁴⁶³ Советский федерализм. С. 75; Фарберов Н.П. Расширение прав союзных республик в области обороны и внешних сношений // Труды военно-юридической Академии Красной Армии. 1945. № IV. С. 20; Афанов И.Н. Указ. соч. С. 121; Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. С. 218-220. См. также: Окунева М.О. Федерализм и управление наукой в СССР // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). Омск: Издательство Омского университета, 2022. С. 241-245.

сится к компетенции Союза (ст. 108), конкурирующая остаточная компетенция⁴⁶⁴; *Швейцария*: исключительные предметы ведения Конфедерации (ст. 54-125), остаточный суверенитет кантонов (ст. 3).

На примерах исторических союзов А. Гамильтон обосновывал необходимость передачи федерации компетенции, касающейся международных отношений, обеспечения национальной безопасности и вооруженных сил, а также финансовых и экономических полномочий для обеспечения эффективной реализации остальных компетенций⁴⁶⁵. При этом в «Федералисте» № 32 стремящийся к централизации автор идет на тактическую хитрость и обосновывает остаточную компетенцию штатов тем, что создаваемый Союз не будет в полном смысле суверенным⁴⁶⁶. Выходит, отцы-основатели США уже при разработке и принятии Конституции подразумевали такую модель распределения полномочий, а X поправка к Конституции, принятая двумя годами позже лишь конституировала сложившееся понимание этого института.

Американская модель распределения компетенции наглядно отражает модель дуалистического федерализма, при которой параллельно и независимо друг от друга существует два суверенитета (федерации и субъектов): и, дабы избежать посягательств на суверенитет субъектов, суверенитет (т.е. компетенция) федерации должен быть ограничен федеральной конституцией. Однако при изучении практики применения этой модели можно обнаружить, что она далеко не всегда оставалась реальной гарантией для штатов, как это было изначально задумано. Напротив, такая модель зачастую служила целям наступления элит центра на права субъектов, что стало возможным во многом благодаря решениям органов конституционного контроля⁴⁶⁷. Своего рода «общим

⁴⁶⁴ Отнесение австралийской модели распределения компетенций является довольно условным: соответствии с Актом об Австралии существует исключительная компетенция федерации, а остаточная компетенция носит конкурентный характер (ст. 108, 109). Следовательно, об остаточной компетенции австралийских штатов, так и о возможной совместной компетенции можно говорить лишь в том смысле, что сфера подпадающих под них общественных отношений не является предметом федерального регулирования.

⁴⁶⁵ См. подробнее: Федералист № 22-35. С. 151-236.

⁴⁶⁶ Федералист № 32. С. 209-210.

⁴⁶⁷ Так, Ф. Пирс обращал внимание на то, что Верховный Суд США, пользуясь своим самопровозглашенным правом на толкование Конституции, становится настоящим сувереном и не отвечает ни перед кем за принятые решения. См. подробнее: *Pierce F. Federal usurpation*. P. 197-237.

правилом» решения споров, связанных с компетенцией, является *доктрина федерального преимущества (federal preemption doctrine)*, сформулированная в решении по делу *Pennsylvania v. Nelson*, в котором Верховный Суд постановил, что закон штата может быть отменен даже в том случае, если нет явного противоречия с федеральным законодательством, но он регулирует отношения, входящие в предмет ведения федерации⁴⁶⁸. Однако основной формой расширения компетенции федерации без изменения конституционного текста, стало использование Верховным Судом США *доктрины подразумеваемых полномочий* – начиная с дела *McCulloch v. Maryland*, в котором создание Конгрессом Национального банка было признано соответствующим Конституции, хотя она и не содержала соответствующего полномочия⁴⁶⁹.

Наиболее известным примером проявления этой доктрины в решениях Верховного Суда США является практика по *торговой оговорке (commercial clause)*⁴⁷⁰, усиливающей федеральный центр, которая начиналась с дел, непосредственно затрагивающих вопрос торговли между штатами (*Gibbons v. Ogden*⁴⁷¹). Несмотря на то, что в деле *Cooley v. Board of Port Wardens* было признано, что ссылка на торговую оговорку автоматически не запрещает все регулирование в этой области штатами⁴⁷², дальнейшее ее использование привело лишь к еще большему расширению полномочий федерации: в делах *US v. Darby* и *Wickard v. Filburn* сфера применения торговой оговорки была расширена на трудовые отношения и нормирование производства сельскохозяйственных культур для личных нужд⁴⁷³, в деле *Dean Milk Company v. Madison* – на законы штатов, вводящие ограничения на поставку молока из отдаленных

⁴⁶⁸ См.: *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 497 (1956). Подробнее о доктрине федерального преимущества и других подходах к централизации см.: *Stephens O.H., Scheb J.M. American Constitutional Law. Volume I: Sources of Power and Restraint. 4-th Edition. Belmont: Thomson Wadsworth, 2006. P. 301-304.*

⁴⁶⁹ «Поскольку Конгресс наделен четко сформулированной властью устанавливать и взимать налоги и сборы, занимать деньги в кредит Соединенных Штатов, регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами и обеспечивать армии, и ясно, что некий национальный банк мог бы ему содействовать в реализации этих полномочий, то у Конгресса имеется подразумеваемое полномочие учреждать такое банк» - см. подробнее: *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

⁴⁷⁰ В разд. 8 ст. I Конституции США закреплялось полномочие Конгресса «регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с племенами индейцев».

⁴⁷¹ См.: *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. 1 (1824).

⁴⁷² См.: *Cooley v. Board of Wardens*, 53 U.S. 299 (1851).

⁴⁷³ См.: *United States v. Darby*, 312 U.S. 100 (1941); *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942).

от места его розничной продажи районов⁴⁷⁴, в деле *Heart of Atlanta Motel v. US.* – на частных лиц, применяющих расовую дискриминацию в общественных местах⁴⁷⁵, а в деле *Gonzales v. Raich* было установлено, что Конгресс может ввести уголовную ответственность за производство и использование конопли в домашних условиях⁴⁷⁶. Имели место и случаи пересмотра в пользу федерации Верховным Судом своих более ранних правовых позиций исходя из нового прочтения торговой оговорки⁴⁷⁷.

Вместе с тем, в практике Верховного Суда США имели место редкие примеры отказа рассматривать торговую оговорку как основание для непомерного расширения компетенции федерации⁴⁷⁸, а в деле *National federation of Independent Business v. Sebelius* против расширения федеральной программы *Medicaid* за счет сборов обязательных индивидуальных платежей была высказана довольно радикальная позиция⁴⁷⁹. Подобные случаи не меняют общей тенденции к росту количества решений в пользу федерации, основанных на торговой оговорке. Эта тенденция проявляется в других знаковых делах Верховного Суда США, в основе которых лежала подразумеваемых полномочий: начиная с дела *Fletcher v. Peck*, в котором Верховный Суд впервые признал за

⁴⁷⁴ См.: *Dean Milk Co. v. City of Madison*, 340 U.S. 349 (1951).

⁴⁷⁵ См.: *Heart of Atlanta Motel, Inc. v. United States*, 379 U.S. 241 (1964).

⁴⁷⁶ См.: *Gonzales v. Raich*, 545 U.S. 1 (2005).

⁴⁷⁷ В деле *South Carolina Highway Department v. Barnwell Brothers* Верховный Суд поддержал ограничение размеров грузовиков, установленное законом штата Южная Каролина в целях обеспечения безопасности на дорогах, а в деле *Southern Pacific Railroad Company v. Arizona* ограничения на предельную длину железнодорожных составов, введенные штатом Аризона также в целях безопасности, уже представляли собой «незначительное и сомнительное преимущество». См.: *S.C. State Highway Dept. v. Barnwell Bros., Inc.*, 303 U.S. 177 (1938); *Southern Pacific Co. v. Arizona*, 325 U.S. 761 (1945). В деле *National League of Cities v. Usery* были признаны недействительными положения о минимальных размерах оплаты труда и о компенсациях за сверхурочную работу чиновников уровня штата и муниципалитета. Однако в деле *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* Верховный Суд, напротив, применил торговую оговорку к трудовым отношениям, связанным с невыплатой сверхурочных, ссылаясь на тот же федеральный закон о справедливых трудовых стандартах. См.: *National League of Cities v. Usery*, 426 U.S. 833 (1976); *Garcia v. San Antonio Transit Auth.*, 469 U.S. 528 (1985).

⁴⁷⁸ См.: *Taylor and Marshall v. Beckham*, 178 U.S. 548 (1900); *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995); *United States v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000).

⁴⁷⁹ «Торговая оговорка не дает права регулировать жизнь человека от колыбели до могилы просто потому, что он, как ожидается, будет участвовать в определенных сделках. Любые полицейские полномочия по контролю над людьми как таковыми, в отличие от полномочий, позволяющих контролировать деятельность, остаются за штатами» - *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012).

собой полномочия конституционного контроля в отношении нормативных актов властей штатов⁴⁸⁰, со временем было признано полномочие федерального правительства принимать законы, направленные на реализацию международных договоров, даже если они выходят за рамки конституционных полномочий федерации (*Missouri v. Holland*)⁴⁸¹, и полномочие Конгресса издавать закон, принуждающий штат выполнять какой-либо традиционный для него род деятельности определенным образом (*US. v. State of California*)⁴⁸².

Доктрина *подразумеваемой компетенции федерации* была воспринята в практике Высокого Суда Австралии начиная с дела *D'Emden v. Pedder*⁴⁸³. Однако впоследствии в связи с обновлением состава судей Высокого Суда его подход был изменен в знаковом решении по делу *Amalgamat-ed Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd*⁴⁸⁴. Отказываясь от применения американских концепций подразумеваемого иммунитета штатов и подразумеваемой компетенции, Высокий Суд в своей практике руководствовался *литералистским подходом*, т.е. буквальным прочтением норм конституции⁴⁸⁵. Литералистский подход подразумевал возможность квалифицировать тот или иной закон и как полномочие Союза, и как одновременное полномочие Союза и штатов. От этого развилась тенденция, основанная на мнении, что «если закон можно считать принятым на основании какого-либо полномочия Союза, Суд не принимает во внимание, что закон регулирует отношения, находящиеся за пределами [компетенции] Союза»⁴⁸⁶. Такое расширительное толкование отразилось в решении по делу *Roche v. Kronheiner*, в котором признавалась сила федерального законодательства, принятого во исполнение международных

⁴⁸⁰ См.: *Fletcher v. Peck*, 10 U.S. 87 (1810).

⁴⁸¹ См.: *State of Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920).

⁴⁸² См.: *United States v. California*, 297 U.S. 175 (1936).

⁴⁸³ См.: *D'Emden v. Pedder* [1904] HCA 1; 1 CLR 91.

⁴⁸⁴ См.: *Amalgamat-ed Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd* [1920] HCA 54; (1920) 28 CLR 129.

⁴⁸⁵ Вместе с тем, согласно Н. Эрони, после указанного дела доктрина подразумеваемых или зарезервированных полномочий «долгое время расценивалась как ересь», ее влияние на толкование конституции было замаскировано, и ее отдельные элементы использовались в различных конфигурациях, в т.ч. в идее «федерального баланса». См.: *Aroney N. Constitutional choices in the “work choices” case, or what exactly is wrong with the reserved powers doctrine // Melburn University Law Review. 2008. Vol. 32. P. 4.*

⁴⁸⁶ См. подробнее: *Цыремпилова Е. Б.-М. Порядок разграничения компетенции между Союзом и штатами в Австралии: конституционно-правовое исследование. Улан-Удэ, 2019. С. 48-63.*

обязательств по Версальскому договору⁴⁸⁷, что, в свою очередь, предопределило безусловный приоритет федеральных законов в будущем⁴⁸⁸. Несмотря на то, что в деле *Melbourne Corporation v. The Commonwealth*, в котором принуждение штатов к работе с указанными федерацией банками Высший Суд признал неконституционным, сформулировав защитный по отношению к штатам «принцип корпорации Мельбурн»⁴⁸⁹, а также несмотря на попытку развить полноценную теорию этого принципа в решениях по делам *Queensland Electricity Commission v. Commonwealth* и *Austin v. The Commonwealth of Australia*⁴⁹⁰, в остальных решениях Высший Суд продолжал сокращать компетенцию штатов, сводя практическую значимость принципа Мельбурн на нет⁴⁹¹.

Иной путь к централизации в рамках такой же модели распределения компетенции проделала Швейцария: в ст. 54-125 Конституции, где перечисляются предметы ведения Конфедерации, содержатся указания на то, что Конфедерация и кантоны должны сотрудничать при реализации компетенции Конфедерации по предметам ее ведения, а также, что Конфедерация должна учитывать мнение и интересы кантонов⁴⁹². При этом отмечается, что «осталось очень мало областей, где кантоны имеют полную автономность, не предполагающую финансового участия федерации»⁴⁹³. Редкие попытки использовать классический дуалистический федерализм не для усиления федерального центра, а для защиты субъектов периодически предпринимаются высшими судебными инстанциями других федеративных государств. Например, Верховный Суд Мексики в 2000 г. вынес решение, подтвердившее возможность штатов

⁴⁸⁷ См.: *Roche v. Kronheiner* [1921] HCA 25; 29 CLR 329.

⁴⁸⁸ Гуляков А.Д. Федерализм. С. 185.

⁴⁸⁹ См.: *Melbourne Corporation v. The Commonwealth* [1947] HCA 26; 74 CLR 31.

⁴⁹⁰ См.: *Queensland Electricity Commission v. Commonwealth* [1985] HCA 56; 159 CLR 192; *Austin v. The Commonwealth of Australia* [2003] HCA 3; 215 CLR 185.

⁴⁹¹ См.: *Commonwealth v. Tasmania* [1983] HCA 21; 158 CLR 1; *Western Australia v. Commonwealth* [1995] HCA 47; 183 CLR 373; *New South Wales v. Commonwealth* [2006] HCA 52; 231 ALR 1.

⁴⁹² Например, Конституцией закреплено участие кантонов в подготовке решений в области внешней политики, затрагивающих их компетенцию или существенные интересы, обязанность Конфедерации своевременно и всесторонне информировать кантоны и получать их мнения (особенно по вопросам, касающимся их компетенции), а также право кантонов заключать международные договоры по вопросам своей компетенции и не в ущерб Конфедерации и другим кантонам (ст. 55-56).

⁴⁹³ *Hädelin U., Haller W., Keller H. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess, 2012. S. 55.*

прописывать в своих конституциях дополнительные права и гарантии для своих резидентов, если эти права и гарантии не противоречат по своему содержанию федеральной Конституции⁴⁹⁴. Другим примером подобного рода может послужить 18-ая поправка к Конституции Пакистана, принятая в 2010 г. В ходе реформы из Конституции, среди прочего, были изъяты нормы о совместной компетенции, фактически сосредоточившейся в руках федерации. Полномочия, ранее относившиеся к этой сфере, были в основной массе переданы провинциям в целях большей демократизации и децентрализации. Однако отмечается, что данная поправка не способна в итоге сбалансировать федеративное устройство Пакистана⁴⁹⁵.

Одной из немногих, если не единственной федеративной системой, закрепившей в основном законе исключительную компетенцию федерации и остаточную компетенцию субъектов, где эта модель не используется для наступления на права субъектов, являются ОАЭ. В одном из своих решений Федеральный Верховный Суд, не допуская попытки расширить компетенцию федерации в сфере регулирования государственной службы, постановил, что нормы закона о государственной службе в эмирате не являются иерархически подчиненными федеральным за исключением случаев рамочного регулирования⁴⁹⁶. Также Суд признал, что положение закона Дубая, устанавливающее процессуальные требования, связанные с подачей иска против правительства Дубая, не связывают собой федеральные суды и суды других эмиратов⁴⁹⁷. Подобная правоприменительная практика может быть обусловлена неправовыми регуляторами федеративных отношений, в частности преобладанием традиционных элитарных и сословных способов учета региональных интересов⁴⁹⁸.

⁴⁹⁴ См. подробнее: *Шайо А., Уитц Р.* Конституция свободы. С. 251.

⁴⁹⁵ См.: An Act further to amend the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Eighteenth Amendment). Act № X of 2010. URL: https://na.gov.pk/uploads/documents/1302138356_934.pdf (Дата обращения: 01.06.2023); *Чекалин С.А.* Федерализм в Пакистане. С. 186-187.

⁴⁹⁶ См.: Federal Supreme Court. Lawsuit No. 1 of 2015 (Constitutional). Issued on 05.04.2016.

⁴⁹⁷ См.: Federal Supreme Court. Lawsuit No. 2 of 2018 (Constitutional). Issued on 19.11.2018.

⁴⁹⁸ См.: *Баранов А.В.* Федерализм в исламском мире. С. 119. Подробнее о проблемах распределения компетенции в ОАЭ см.: *Гаджиев Г.Д.* Федерализм в Объединенных Арабских Эмиратах: становление, функционирование, проблемы. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2021. С. 91-109.

Децентрализованный дуалистический федерализм (бельгийская модель)

Бельгия: ограничение исключительной компетенции федеральной власти, напрямую зарезервированными за ней (ст. 35), исключительные законодательные предметы ведения Палаты представителей и Сената (ст. 77), исключительные полномочия федеральных органов (Раздел III), исключительные законодательные предметы ведения парламентов Сообществ (§1 ст. 127); **Сент-Кристофер и Невис:** законодательные полномочия Парламента, Лейслатуры острова Невис (ст. 37), исключительные и остаточные законодательные предметы ведения Лейслатуры острова Невис (Приложение 5).

Политико-правовой анализ этих государств, их истории и конституционных традиций показывает центробежную динамику развития. Так, бельгийский федерализм принято называть «биполярным», что в целом применимо и к институциональной структуре федеративных отношений на двух карибских островах. В Бельгии, федеративная система которой сложилась в результате процесса федерализации, Конституционный (ранее – Арбитражный) Суд традиционно поддерживает широкое толкование перечня компетенций сообществ и регионов⁴⁹⁹. По мнению Суда, полномочия сообществ и регионов следует считать полностью и неотъемлемо переданными им. Это также означает, что ограничения делегированных полномочий должны толковаться очень узко и не могут лишать сообщества и регионы компетенции осуществлять эти полномочия⁵⁰⁰. При этом отмечается, что несмотря на отражение в практике Конституционного Суда центробежной динамики развития бельгийской государственности, его решения в подавляющем большинстве случаев носят сбалансированный характер⁵⁰¹. Как следствие, практика Конституционного Суда

⁴⁹⁹ «Если не указано иное, то следует считать, что Учредительное собрание и специальный законодательный орган большинства предоставили Сообществам и Регионам все полномочия по принятию тех норм, которые соответствуют предоставленной им компетенции» - См.: Cour d'Arbitrage. Decision № 25. 26.06.1986.

⁵⁰⁰ См.: Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt № 172/2006 du 22.11.2006; *Peeters P., Mosselmsns J.* The Constitutional Court of Belgium: Safeguard of the Autonomy of the Communities and Regions // *Courts in Federal Countries*. P. 91-92.

⁵⁰¹ У этого, по мнению П. Попелье, есть институциональные (порядок формирования), юридические (догматическое толкование Конституции) и политические (опора на фактически существующие политические

способствует поступательному переходу от дуалистического к кооперативному федерализму⁵⁰². Однако кооперация в условиях формально дуалистической модели и центробежной динамики федеративных отношений не всегда проходит беспрепятственно. Так, согласно ст. 167 Конституции Бельгии субъекты федерации вправе заключать международные договоры в пределах своей компетенции и участвовать в заключении международных договоров, затрагивающих их интересы. К категории таких «международных договоров совместного ведения» относилось Канадско-европейское торговое соглашение 2016 г. (CETA), присоединение к которому Бельгии требовало согласия не только федерального правительства, но и правительств всех регионов и сообществ⁵⁰³. Отказ премьер-министра Валлонского Региона от подписания соглашения поставил под вопрос перспективу его принятия, и лишь после оказания беспрецедентного давления Валлонское правительство уступило⁵⁰⁴. Судья Конституционного Суда Л. Лаврисен отмечает, что в конституционном праве Бельгии отсутствуют правовые механизмы разрешения подобных конфликтов⁵⁰⁵.

Распределение компетенций в островном государстве Сент-Кристофер и Невис также обусловлено особенностями федеративной системы. После обретения независимости единству этой федерации угрожает возможная сецессия

договоренности) причины, см.: *Popelier P.* The Constitutional Court's Impact on Federalism in Belgium: a Weakening of the Centralization Theory // *Jahrbuch des Föderalismus 2020.* Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020. P. 68-72.

⁵⁰² Такому переходу способствует использование принципа пропорциональности и «доктрины двойного аспекта» (расщепление законодательных и исполнительных компетенций по одному предмету ведения между разными уровнями власти по аналогии с австрийской моделью). Примером первого рода может послужить решение о совместном регулировании электронных средств информации Сообществами, компетентными осуществлять регулирование в сфере теле- и радиовещания, и федерацией, компетентной регулировать остальные средства вещания (см.: *Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt № 4/95 du 02.02.1995*; *Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt № 10/95 du 02.02.1995*). Примером второго рода являются правовые позиции, оставившие в силе фламандский закон о медицинском страховании при условии сохранения за федеральным уровнем полномочий по разработке общих механизмов страхования в рамках компетенции по обеспечению социальной безопасности (см.: *Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt № 33/2001 du 13.03.2001*; *Cour constitutionnelle de Belgique, arrêt № 11/2009 du 21.01.2009*).

⁵⁰³ См.: *Lavrysen L.* Le CETA et le principe de confiance mutuelle en droit européen. P. 7-12. URL: <https://www.const-court.be/> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁰⁴ *Lavrysen L., Theunis J., Goossens J., Cannoot P., Meerschaert V.* Developments in Belgian Constitutional Law. The Year 2016 in Review // *International Journal of Constitutional Law.* 2017. Vol. 15. № 3. P. 778.

⁵⁰⁵ *Lavrysen L.* Le CETA et le principe de confiance mutuelle en droit européen. P. 17.

острова Невис. Это обстоятельство обуславливает институциональную структуру как самой Федерации, так и ее составных частей⁵⁰⁶. Население острова Невис участвует в формировании общего Парламента, но имеет свою Лейслатуру, в то время как на острове Сент-Кристофер нет собственного парламента – эту роль выполняет здесь общенациональный Парламент. Такая модель распределения компетенций обеспечивает острову Невис скорее статус автономии, нежели статус субъекта федерации.

Дуалистическо-кооперативный федерализм (канадская модель)

Канада: исключительные законодательные предметы ведения Парламента (ст. 91), исключительная компетенция провинций (ст. 92), зарезервированное законодательство федерации (ст. 55-56); **Мьянма:** исключительные законодательные предметы ведения Ассамблеи Союза (ст. 96, Приложение 1), исключительные законодательные предметы ведения регионов и штатов (ст. 188, Приложение 2), остаточная компетенция Союза (ст. 98)⁵⁰⁷.

С момента обретения независимости и вплоть до конца 1920-х гг. в Канаде сохранялся приоритет конституционных норм о резервировании и отмене регионального законодательства, установленные имперскими порядками для удобства управления. В данный момент нормы ст. 55-56 Конституционного Акта, предусматривающих резервирование и отмену законодательства, до сих пор не утратили своей юридической силы, но их неиспользование является общеизвестной неписанной конституционной конвенцией⁵⁰⁸. На практике же распределение компетенций является гораздо более мягким, чем указано в основном законе: так, для федерации являются остаточными предметы ведения «о мире, порядке и надлежащем управлении Канады», а для провинций – власть в отношении «собственности и гражданских прав», указанные в ст.

⁵⁰⁶ См.: *Veenendaal W.P.* Origins and Persistence of Federalism and Decentralization in Microstates // *Publius*. 2015. Vol. 45. № 4. P. 593-595.

⁵⁰⁷ Ввиду происходящей в Мьянме политической нестабильности и ряда антиконституционных переворотов не представляется возможным в рамках настоящей работы представить информацию о динамике распределения компетенции.

⁵⁰⁸ См.: *Мазуркова Т.В.* Конституция Канады, федерализм и «провинциальные права» // *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2018. № 1. С. 106-108.

91⁵⁰⁹. Важно отметить, что излишне общие установки влекут за собой параллельное регулирование, дублирование норм и увеличение правового материала. Таким образом, формально не имея сферы совместной компетенции, канадская федеративная система проявляет ее признаки, в частности в сфере иммиграции, сельского хозяйства и пенсионного обеспечения.

Немаловажно, что в Канаде, в отличие от соседних США судебное толкование основного закона отстояло и развило компетенцию провинций, не расширяя при этом компетенцию федерации при помощи подразумеваемых полномочий или торговой оговорки⁵¹⁰. В частности, еще в решении по делу *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick* было установлено: «Целью этого Акта были не объединение провинций в единое целое и не подчинение провинциальных правительств центральной власти, а создание федерального правительства, в котором они все должны быть представлены и которому доверено исключительное управление делами, в которых провинции имели общие интересы, сохраняя за каждой провинцией независимость и автономность»⁵¹¹. Более того, Верховный Суд постановил, что действия федерации, направленные на изменение основного закона без получения предварительного согласия, являются законными. При этом в Канаде существует конституционный обычай максимально возможного согласования такого рода вопросов между федерацией и провинциями⁵¹². Развивая свою практику, Верховный Суд Канады сформулировал гибкий взгляд на федерализм и сделал межправительственное сотрудничество «доминирующей

⁵⁰⁹ «Иными словами, изначально закрепив за собой «остаточные полномочия» (англ. *residual powers*), федеральное правительство Канады стремилось избежать характерных для США негативных эффектов дуалистического федерализма, т.е. чрезмерной децентрализации, ведущей при определенных обстоятельствах к перераспределению власти в пользу провинций и как следствие неспособности центра нейтрализовать угрозу сецессии. Если в США Верховный Суд интерпретировал статьи Конституции в пользу расширения полномочий центра, то в Канаде вплоть до середины 1960-х гг. не декларированные в Акте 1867 г. полномочия полностью истолковывались в пользу провинций» - *Миронюк М.Г.* Современный федерализм. С. 129.

⁵¹⁰ См.: *Simeon R.* Federalism and Decentralization in Canada // 2-nd International Conference on Decentralization: Federalism: the Future of Decentralizing States: 25-27 July 2002, EDSA. Manila: Center for Local and Regional Governance, 2002. P. 405-406; *Данилов С.Ю.* Эволюция канадского федерализма. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012. С. 52.

⁵¹¹ Цит. по: *Мазуркова Т.В.* Указ. соч. С. 114-115.

⁵¹² См.: *Пименова О.И.* Разграничение полномочий по предметам совместного ведения. С. 163.

тенденцией»⁵¹³. В решении по делу *Canadian Western Bank v. Alberta* Верховный Суд пояснил, что под «доминирующей тенденцией» он подразумевает «кооперативный федерализм», который должна укреплять конституционная доктрина⁵¹⁴. Вместе с тем, несмотря на то, что в деле *Hodge v. The Queen*⁵¹⁵ провинции были признаны обладающими верховенством в своей сфере и равными по своему статусу, обострившаяся проблема Квебека обнаружила проблему асимметрии канадской федерации⁵¹⁶.

Классический кооперативный федерализм (германская модель)

Германия: исключительные законодательные предметы ведения (ст. 73), параллельные законодательные предметы ведения федерации и земель (ст. 72), остаточная компетенция земель (ст. 70); **Австрия:** исключительные законодательные и исполнительные предметы ведения (ст. 10), исключительные законодательные предметы ведения федерации и исключительные исполнительные предметы ведения земель (ст. 11), рамочное законодательство федерации и имплементирующие законы земель и их исполнение землями (ст. 12), остаточная компетенция земель (ст. 15); **Босния и Герцеговина:** исключительные предметы ведения федеральных институтов (п. 1 ст. III), компетенция энтитетов (п. 2 ст. III), остаточная компетенция энтитетов (пп. «а» п. 3 ст. III); **Российская Федерация:** исключительные предметы ведения Федерации (ст. 71, ч. 1 ст. 76), предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72, ч. 2 ст. 76), остаточная компетенция субъектов Федерации (ст. 73, ч. 4 ст. 76); **Ирак:** исключительные полномочия Совета Представителей (ст. 61), исключительные полномочия Федерального правительства (ст. 110), совместное управление нефтегазовыми ресурсами Федеральным правительством и добывающими регионами (ст. 112), совместные полномочия федерации и регионов

⁵¹³ См.: Reference re Securities Act, [2011] SCC 66, § 57. Цит. по: *Шайо А., Умуц Р.* Конституция свободы. С. 242.

⁵¹⁴ См.: *Canadian Western Bank v. Alberta* [2007] 2 SCR 3.

⁵¹⁵ См.: *Hodge v. The Queen* [1883] UKPC59, [1883] 9 AC117.

⁵¹⁶ См.: *Gagnon A.-G.* El federalisme asimètric al Canadà // El Federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions / dir. A. Gagnon. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006. P. 263-279. Об асимметрии в современной Канаде подробнее см.: *Пименова О.И.* Указ. соч. С. 159

(ст. 114), остаточная компетенция регионов и губернаторств, не организованных в регион (ст. 115); **Малайзия:** исключительные законодательные предметы ведения Парламента (п. 1 ст. 74, список 1 Приложения 9), параллельные законодательные предметы ведения (п. 1 ст. 74, список 3 Приложения 9), исключительные законодательные предметы ведения штатов (п. 2 ст. 74, список 2 Приложения 9), остаточные законодательные предметы ведения легислатур штатов (ст. 77); **Микронезия:** исключительные законодательные полномочия Конгресса (разд. 2 ст. IX), совместные законодательные полномочия Конгресса и штатов (разд. 3 ст. IX), остаточные полномочия (за исключением запрещенных напрямую) штатов (разд. 2 ст. VIII); **Нигерия:** исключительные законодательные предметы ведения Национальной Ассамблеи (п. 2 ст. 4, ч. 1 Приложения 2), параллельные полномочия (пп. «b» п. 7 ст. 4, ч. 2 Приложения 2), исключительные законодательные предметы ведения палат ассамблей штатов (пп. «a», «c» п. 7 ст. 4); **Эфиопия:** исключительные полномочия федерального правительства (ст. 51), совместные полномочия федерального правительства и правительств штатов (Часть десятая, статья 100), остаточные полномочия штатов (ст. 52); **ДРК:** общие принципы регулирования распределения компетенции (ст. 201), исключительные предметы ведения центрального правительства (ст. 202), совместная компетенция центральной власти и власти провинций (ст. 203), исключительные предметы ведения провинций (ст. 204); **Бразилия:** исключительные полномочия союза (ст. 21), исключительные законодательные предметы ведения союза (ст. 22), совместные полномочия союза, штатов, федерального округа и муниципалитетов (ст. 23), совместные законодательные предметы ведения союза, штатов, и федерального округа (ст. 24), компетенция муниципалитетов (ст. 30), остаточная компетенция штатов (§1 ст. 25); **Венесуэла:** исключительные предметы ведения национальной государственной власти (ст. 156), рамочная законодательная компетенция федерации (ст. 165), исключительные предметы ведения штатов и муниципалитетов (ст. 162, 164).

Первые примеры конституционного закрепления подобной модели нашли отражение в германских конституциях 1871 г. и 1919 г.⁵¹⁷. И если в первом случае совместное ведение было сферой потенциального усиления имперских элит за счет признаваемых государствами княжеств, то во втором случае совместное ведение было вынужденной мерой для восстановления экономики и выплаты контрибуции победителям в Первой мировой войне⁵¹⁸. По аналогичным причинам рассматриваемая модель распределения компетенции была воспринята после Второй мировой войны и закреплена в Основном законе ФРГ 1949 г., что еще в 1945 г. прогнозировал А. Брехт⁵¹⁹. Преемственность этого института была признана Федеральным Конституционным Судом: нормы, содержащие предметы ведения были «сформулированы в перманентной ретроспективе по отношению к Конституции Веймарского рейха»⁵²⁰.

Рамочное законодательство, существовавшее до реформы 2006 г., предполагало, что федеральный центр ограничится лишь обозначением «правовых рамок», оставляя детали на усмотрение земельным властям, однако на практике федеральный законодатель все чаще стал прибегать к осуществлению детального регулирования⁵²¹. В ходе первой реформы федерализма (2006 г.) была упразднена рамочная компетенция, расширен перечень законодательства федеральных земель, допустимо отклоняющегося от федерального⁵²². Реформа носила половинчатый, неоконченный характер, за что подвергалась широкой критике, так же как и вторая реформа (2009 г.)⁵²³.

⁵¹⁷ См.: абз. 4 ст. II Конституции Германской империи 1871 г.; ст. 10-11 Веймарской Конституции 1919 г.

⁵¹⁸ См.: *Kotulla M.* Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934). Berlin: Springer-Verlag, 2008. S. 591.

⁵¹⁹ См.: *Брехт А.* О государственном устройстве Германии. С. 176-180.

⁵²⁰ См.: BVerfGE 3, 407: Urteil vom 16.06.1954; BVerfGE 33, 52: Urteil vom 25.04.1972; BVerfGE 42, 20: Urteil vom 10.03.1976.

⁵²¹ Такая тенденция наблюдалась, в частности, в сфере образования, см.: *Erk J.* Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction // *Canadian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 36. № 2. P. 295-317.

⁵²² См. подробнее: *Вольман Г.* Позиция регионов в немецкой федеральной системе между децентрализацией и рецентрализацией: воздействие реформ федеральных отношений // *Политическая наука*. 2017. № 4. С. 248-252; *Казак Е.С.* Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии. С. 78-99; *Кеттер М.* Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германия. Станут ли препятствием модернизации сами структуры, подлежащие изменению // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 2. С. 109-114.

⁵²³ *Казак Е.С.* Указ. соч. С. 115-116.

Практика Федерального Конституционного Суда является важной частью системы правового регулирования федеративных отношений в Германии⁵²⁴. Так, Суд определил федеративное государство как «систему разделенной по компетенциям государственности»⁵²⁵, которую, в свою очередь, рассматривал и как элемент конституционного принципа федерализма, и как элемент дополнительного функционального разделения полномочий⁵²⁶. Также решая вопрос о законодательной компетенции, Суд исходил из «принципа компетенции земель», строгого толкования ст. 73 и последующих положений Основного закона⁵²⁷, признавая, что основная тяжесть законодательной работы лежит на федерации⁵²⁸. Принцип альтернативной компетенции применяется также и в области администрирования, где независимо от того, идет ли речь о правоприменительном или не опирающемся на закон управлении, действует презумпция в пользу компетенции федеральных земель⁵²⁹, а неписанные административные полномочия федерации не исключаясь как таковые могут применяться только в исключительных случаях⁵³⁰.

В Основном законе отсутствуют положения о возможности делегирования компетенции с одного уровня власти – другому. Федеральный Конституционный Суд решил этот вопрос окончательно, запретив передавать полномочия даже с согласия земель⁵³¹. Таким образом Судом сформулирован принцип неизменности конституционного распределения компетенции, согласно которому «посягательство федеральной власти на конституционный порядок зе-

⁵²⁴ «В целом юрисдикция Суда способствовала установлению необходимого баланса между стабильностью и гибкостью, и, таким образом, послужила гарантией прочной федерации. Но в тесном взаимодействии с политикой она также привела к чрезмерному регулированию конституционных рамок федерализма. Как следствие, хотя федерализм и децентрализация, как представляется, широко признаются, жесткость закона может все больше препятствовать необходимым изменениям» - *Benz A. The Federal Constitutional Court of Germany: guardian of unitarism and federalism // Courts in Federal Countries. P. 221.*

⁵²⁵ См.: BVerfGE 104, 249: Urteil vom 19.02.2002.

⁵²⁶ См.: BVerfGE 119, 331: Urteil vom 20.12.2007.

⁵²⁷ См.: BVerfGE 12, 205: Urteil vom 28.02.1961; BVerfGE 26, 246: Urteil vom 25.06.1969; BVerfGE 106, 62: Urteil vom 24.10.2002; BVerfGE 15, 126: Urteil vom 14.11.1962.

⁵²⁸ См.: BVerfGE 37, 363: Urteil vom 25.06.1974.

⁵²⁹ См.: BVerfGE 11, 6: Urteil vom 15.03.1960; BVerfGE 12, 205: Urteil vom 28.02.1961; BVerfGE 108, 169: Urteil vom 15.07.2003.

⁵³⁰ См.: BVerfGE 11, 6: Urteil vom 15.03.1960; BVerfGE 108, 169: Urteil vom 15.07.2003.

⁵³¹ См.: BVerfGE 63, 1: Urteil vom 12.01.1983; BVerfGE 119, 331: Urteil vom 20.12.2007.

мель допустимо только в той мере, в какой это определено или разрешено Основным законом»⁵³². Вмешательство федерации в компетенцию земель может быть обусловлено лишь конституционной оговоркой – установленным в Основном законе требованием к конституционному строю федеральных земель – однако для этой цели федерация имеет в своем распоряжении ограниченный перечень инструментов (обращения в Федеральный Конституционный Суд, федеральное вмешательство, отказ в согласии и федеральное принуждение), т.е. «Основному закону неизвестен самостоятельный федеративный надзор»⁵³³. И если права вмешательства федерации по отношению к землям находятся в ведении различных федеральных органов, то соответствующие права федеральных земель связаны с Бундесратом⁵³⁴.

Австрийская федеративная система развила германскую модель до того, чтобы наряду с законодательной распределять и исполнительную компетенцию, что, как отмечает В. Берка, делает австрийскую модель слишком запутанной⁵³⁵. Централизованный характер австрийской федеративной системы проявляется в динамике конституционных поправок: расширение федеральной компетенции происходит на основании верховенства компетенции⁵³⁶. Анализ статуса отдельной земли подтверждает сложившуюся тенденцию к

⁵³² См.: BVerfGE 88, 203: Urteil vom 28.05.1993; BVerfGE 11, 77: Urteil vom 10.05.1960; BVerfGE 102, 167: Urteil vom 03.07.2000.

⁵³³ См.: BVerfGE 8, 122: Urteil vom 30.07.1958.

⁵³⁴ См.: BVerfGE 1, 299: Urteil vom 21.05.1952; BVerfGE 8, 104: Urteil vom 30.07.1958; BVerfGE 106, 310: Urteil vom 18.12.2002.

⁵³⁵ «Для иллюстрации проблемы приведем сравнительно простой пример: защита от шума, значимость которой в индустриальном обществе неумолима, не может регулироваться законодателем при данном распределении полномочий, так как соответствующие обязанности распределяются между федерацией и землями в соответствии с проблемным критерием: ответственность за шумоподавление зависит от источника шума, так что существует как бы «федеральный шум» (например, шум от автотранспорта или коммерческих предприятий), за который отвечает федеральный законодатель, и «шум земли» (например, шум, исходящий от строительных площадок), за который отвечает земельный законодатель (см.: VfGH KII-1/70 № 6262: Entscheidung von 06.10.1970). На этой основе трудно реализовать скоординированные решения» - *Berka W. Verfassungsrecht. S. 120.*

⁵³⁶ «Как правило, это делается посредством отдельных конституционных положений в начале соответствующего закона, которые предусматривают, что “принятие и отмена положения, содержащихся в настоящем федеральном законе, является делом федерации в рамках его законодательной и исполнительной деятельности”. Такие конституционные положения называются “компетенцией охватывающей клаузулы”. <...> Зачастую такие конституционные положения ограничены во времени, поэтому их продление, и, следовательно, сохранение действия соответствующего положения должно стать предметом политических переговоров в каждом конкретном случае» - *Ibid. S. 121.* Подробнее о централизации в Австрии см.: *Erk J. Austria: Federation without Federalism // Publius. 2004. Vol. 34. № 1. P. 1-20.*

централизации: так, П. Бусьегер, анализируя компетенцию Тироля, обратил внимание на равный объем законодательных и исполнительных компетенций, в то время как в других регионах Европы, как правило, законодательные компетенции преобладают над исполнительными⁵³⁷. Несмотря на централизацию в федеративной системе Австрии существует институт, добавляющий ей гибкости: ст. 17 Федерального Конституционного Закона содержит оговорку о том, что распределение законодательной и исполнительной компетенции не лишает федерацию и земли частных прав. На практике администрирование частного сектора (*Privatwirtschaftsverwaltung*) не ограничивается типичной деятельностью собственно частного сектора, включая в себя публичные задачи: например, управление субсидиями, не основанное на разграничении полномочий. Таким образом и федерация, и земли могут действовать во всех сферах частного права, не ограничиваясь при этом распределением компетенций⁵³⁸. Именно на основании администрирования частного сектора Конституционным Судом Австрии были одобрены выплаты гражданам страны во время пандемии COVID-19⁵³⁹.

У легислатур штатов в Венесуэле довольно ограничены полномочия по организации собственных институтов публичной власти, не говоря уже о законодательных компетенциях по предметам совместного ведения, в которых федерация уже осуществила детальное правовое регулирование. В ст. 165 Конституции Венесуэлы закреплено, что законодательный акт, изданный по пред-

⁵³⁷ Regionale Kompetenzverteilung und wirtschaftlicher Erfolg – Studie der BAK Basel Economics AG / Hrsg. P. Bußjäger. Innsbruck: Institut für Föderalismus, 2016. S. 70-71.

⁵³⁸ В частности, земли поощряют коммерческие предприятия, хотя торговля и промышленность являются предметом ведения федерации; федерация субсидирует больницы, хотя больницы являются предметом ведения земель; федерация эксплуатирует спортивные сооружения, хотя спорт не относится к федеральной компетенции. «В связи с этим возникает вопрос о свободе выбора между государственным управлением и администрированием частного сектора. Доктрина и судебная практика предполагают, что законодательная власть в принципе обладает свободой выбора. Однако отдельные акты компетенции предписывают допустимые нормы таким образом, что такая свобода выбора не может быть допущена в определенных вопросах по причинам, связанным с законодательством о компетенции. Кроме того, соответствующий предмет регулирования устанавливает практические ограничения в той мере, в какой принудительные полномочия административных органов, как правило, не могут быть структурированы в соответствии с частным правом» - Öhlinger T. Verfassungsrecht. S. 120-121.

⁵³⁹ См.: VfGH G202/2020.

мету совместного ведения, должен придерживаться принципов взаимозависимости, координации, сотрудничества, совместной ответственности и субсидиарности, что, однако допускает широкие возможности толкования этой нормы. По мнению А.Р. Брэуер-Кариаса, остаточная компетенция штатов не была реализована венесуэльскими штатами в полной мере, даже после закрепления в Конституциях 1961 г. и 1999 г. возможности передачи полномочий с одного уровня власти на другой: в 1989 г. был принят закон, регулирующий эту делегацию, активно применявшуюся для децентрализации в 1990-1994 гг., однако с 2003 г. институт стал использоваться в обратную сторону – для передачи компетенций штатов федерации (особенно в сфере здравоохранения)⁵⁴⁰.

Давая характеристику распределению компетенций по германской модели в Бразилии, А.Р. Таварес обосновывает ее ключевую особенность – наличие совместной компетенции – через «*принцип преимущественного интереса*» (*princípio da predominância do interesse*). На основе этого принципа компетенция каждого уровня власти обусловлена публичным интересом данного уровня, в результате чего бразильская централизация основана не на обширном перечне полномочий федерации, а на истолковании всякого интереса как «общего»⁵⁴¹. На практике Федеральный Верховный Суд значительно чаще отдает предпочтение федеральному, а не субнациональному или муниципальному законодательству, поскольку основной закон предоставил федеральному правительству гораздо больше полномочий, чем, например, Конституция США. Еще одной причиной централизации называют отсутствие в Бразилии аналога американской XI поправки, закрепляющей иммунитет штатов⁵⁴², и судей, готовых отстаивать интересы штатов. Вместе с тем, начиная с 1990-х в

⁵⁴⁰ См.: *Brewer-Carias A.R.* Centralized Federalism in Venezuela // *Duquesne Law Review*. 2005. Vol. 43. P. 639-640.

⁵⁴¹ См.: *Tavares A.R.* Curso de direito constitucional. P. 907-910.

⁵⁴² Согласно этой поправке иск, поданный против штата, должен рассматриваться не федеральным судом, а судом этого штата.

научном и профессиональном сообществе продолжают дискуссии о возможности проведения реформы распределения полномочий⁵⁴³. Другие бразильские исследователи настроены более категорично: они противопоставляют формальному бразильскому федерализму американский юрисдикционный (в смысле «живой конституции» - *В.К.*) федерализм. Согласно их мнению, лишь системный подход в рамках ограниченного конституционного регулирования и судебной практики, устраняющей возникающие неопределенности, способен сделать федеративную систему стабильной, в то время как подробное перечисление обширных компетенций в конституции и их казуистическое толкование при помощи доктрины «преимущественного интереса» фактически нарушает принцип федерализма в пользу централизма⁵⁴⁴.

Анализ практики Федерального Верховного Суда обнаруживает ограничительную тенденцию в отношении широкого и реального разграничения компетенции по причине недостаточной конституционной определенности значения конституционных положений об общих и специальных нормах. А.Р. Таварес выделяет два основных подхода к пониманию «общей нормы» при решении вопроса о компетенции: общая норма может пониматься либо как единоеобразие федерального регулирования⁵⁴⁵, либо как большая абстрактность, приближенность к принципам⁵⁴⁶. Автор отмечает, что первый критерий изменчив, зависит от фактических обстоятельств и во многом субъективен, а второй присущ распределению компетенций и не подвержен таким сильным вариациям, как первый, но оба в равной мере сталкиваются с рядом практических проблем⁵⁴⁷. Какую бы концепцию в конечном счете не избрал Суд, в его практике уверенно прослеживается тенденция на централизацию и снижение уровня самостоятельности штатов, что в принципе положительно сказывается на за-

⁵⁴³ См.: *Rodrigues G.M.A., Lopes Lorencini M.A., Zimmermann A.* The Supreme Federal Court of Brazil: protecting democracy and centralized power // *Courts in Federal Countries*. P. 128-130.

⁵⁴⁴ См.: *Rangel H., Fadel A., Neri B., Bolonha C.* Judicialização do federalismo e federalismo formal // *Revista direito GV*. 2016. Vol. 12. № 1. P. 244-246.

⁵⁴⁵ См.: ADI 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01/09/2006.

⁵⁴⁶ См.: RE 146677/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 11/11/1994.

⁵⁴⁷ См.: *Tavares A.R.* Op. cit. P. 919-922.

щите прав человека, обеспечение которой вызывает интерес только у федерации, гарантом которой в ущерб интересам штатов готов стать Федеральный Верховный Суд⁵⁴⁸.

В африканских федеративных системах германская модель распределения компетенции также используется для централизации, при том, что там отмечается сильный общественный запрос на конституционные реформы. В Эфиопии разговоры о возможной реформе ведутся с 2016 г.⁵⁴⁹, а в августе 2020 г. был опубликован результат социологического опроса, который отразил одобрение реформирование федеративной системы со стороны эфиопов⁵⁵⁰. Нигерийский дискурс о поправках, как правило затрагивает вопросы «реструктуризации» и децентрализации, однако никаких конкретных планов реформ пока не предлагает⁵⁵¹. О проблемах разделения компетенции в ДРК известно предельно мало. Основной закон не содержит даже упоминания о том, какому уровню власти принадлежит остаточная компетенция, однако проводимые в литературе прямые аналогии с Германией, подчеркивающие ограниченные возможности провинций, позволяют констатировать наличие в конголезской федеративной системе кооперативной модели распределения компетенции⁵⁵².

Распределение компетенций в Микронезии испытывает на себе две диаметрально противоположные тенденции. Налицо влияние как американской, так и германской модели распределения компетенции. Поэтому на практике в одних сферах наблюдается тенденция к централизации, а в других – к усилению штатов. Вместе с тем, Конгресс по ряду направлений (в частности, по уголовному праву) делегировал штатам значительную часть компетенций, хотя

⁵⁴⁸ *Rodrigues G.M.A., Lopes Lorencini M.A., Zimmermann A.* Op. cit. P. 133-134.

⁵⁴⁹ См.: *Eshetu Z.* The Scope and Limitation of the Amending Power in Ethiopia: Thinking beyond Literalism // *Mekelle University Law Journal.* 2016. Vol. 4. P. 1-33.

⁵⁵⁰ См. подробнее: Ethiopians support constitutional amendments to add federal government languages and limit PM terms, divided on other changes. URL: <https://afrobarometer.org/press/ethiopians-support-constitutional-amendments-add-federal-government-languages-and-limit-pm> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁵¹ См. подробнее: Nigeria's constitutional reform process: The quest for a people-driven constitution. URL: <https://constitutionnet.org/news/nigerias-constitutional-reform-process-quest-people-driven-constitution> (Дата обращения: 01.06.2023). См. также: *Ogwezzy M.C.* Decentralization of Governance through the Restructuring and Devolution of Powers entrenched under the Constitution of Nigeria // *Telos.* 2019. № 189. P. 183-196

⁵⁵² См.: *Jean-Jacques D.N., Vital N.K.P.* Plus du fédéralisme en République Démocratique du Congo: les moyens juridiques // *KAS African Law Study Library.* 2017. № 4. P. 190-191.

Конституцией это и не было предусмотрено⁵⁵³. Так, согласно пп. «р» разд. 2 ст. IX к компетенции Конгресса относится «определение национальных преступлений и установление наказаний за них с должным учетом местных обычаев и традиций». Исходя из этого «вместо того, чтобы в значительной степени опираться на прецедент США при установлении принципов федерализма в вопросах уголовного регулирования, Верховный Суд Микронезии несет конструктивную ответственность за разработку подходов, позволяющих выполнять национальные обязанности по борьбе с крупными преступлениями, определенными Конгрессом»⁵⁵⁴.

Отечественное воплощение германской модели распределения компетенций во многом повторяет нормы трех германских конституций. Наиболее наглядно это можно проследить в сферах, непосредственно связанных с федерализмом – в установлении правового регулирования государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Так, согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (российский аналог германской рамочной компетенции). На основе этой нормы были приняты Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵⁵⁵ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁵⁶. Первый закон в п. 1 ст. 44 содержит закрытый перечень 170 полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Не менее детальное регулирование содержится в нормах второго закона. Таким образом, конституционное требование «установления общих

⁵⁵³ См.: *Jack M. The Control of Fishing Resources in the Federated States of Micronesia // Journal of South Pacific Law*. 1998. Vol. 2. URL: <https://www.usp.ac.fj/index.php?id=13088> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁵⁴ См.: *Kosrae v. Tosie*, 4 FSM R. 61, 65 (Kos. 1989).

⁵⁵⁵ См.: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁵⁵⁶ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

принципов», которое по определению должно иметь определенные материальные пределы, на практике реализовано в виде детального регулирования ключевых вопросов субнационального государственного строительства⁵⁵⁷.

Подход С.М. Шахрая, воспринимающего совместную компетенцию с позиций «опережающего регулирования»⁵⁵⁸, в условиях оформившейся тенденции, видится излишне идеалистичным, поскольку он оставляет без внимания фактическое господство федеральной политической элиты и зарубежный опыт использования германской модели распределения компетенции. В этой связи видится более реалистичной точка зрения о необходимости самоограничения федеральной власти в целях недопущения необоснованного вторжения в компетенцию субъектов⁵⁵⁹. Однако же и такой подход не проясняет того, каким образом следует изменить мотивацию политических элит для их большей готовности к самоограничению власти.

Централизованный кооперативный федерализм (индийская модель)

Индия: исключительные законодательные предметы ведения Парламента (п. 1 ст. 246, список 1 Приложения 7), параллельные законодательные предметы ведения (п. 2 ст. 246, список 3 Приложения 7), исключительные законодательные предметы ведения легислатур штатов (п. 3 ст. 246, список 2 Приложения 7), остаточная компетенция Парламента (ст. 248); **Непал:** исключительные законодательные предметы ведения Федерации (п. 1 ст. 57, Приложение 5), исключительные законодательные предметы ведения провинций (п. 2 ст. 57, Приложение 6), параллельные законодательные предметы ведения Федерации и провинций (п. 3 ст. 57, Приложение 7), параллельные предметы

⁵⁵⁷ «<...> федеральный законодатель по своему усмотрению (фактически безо всяких ограничений) определяет пределы своей компетенции. Это почти эквивалентно возможности федеральных органов государственной власти в одностороннем порядке изменять разграничение предметов ведения между уровнями государственной власти» - *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 20.

⁵⁵⁸ *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная Звезда», 2013. С. 190.

⁵⁵⁹ См., например: *Нарутто С.В.* Конституционное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 91; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. С. 141-143; *Краснов М.А.* Федерация vs Империя. С. 63-66.

ведения Федерации, провинций и муниципалитетов (п. 5 ст. 57, Приложение 9), исключительные предметы ведения местного уровня (п. 4 ст. 57, Приложение 8), остаточная компетенция Федерации (ст. 58).

Институты управления, созданные метрополией для централизованного контроля Британской Индией, перешли в руки господствующей политической силы (партии Индийский национальный конгресс), что повлекло за собой склонение федерации в сторону централизации. Кроме того, что при распределении компетенций авторы индийской Конституции ориентировались на германскую модель, они внесли в нее одно существенное изменение, развернув остаточную компетенцию от штатов – к федерации. Несоизмеримо большое количество предметов ведения⁵⁶⁰ естественным образом привело к возникновению между уровнями публичной власти споров о компетенции, которые рассматриваются Верховным Судом Индии с точки зрения «сущности и содержания»⁵⁶¹. Например, в деле *State of Bombay and another v. F.N. Balsara* Суд постановил, что, хотя запрет на употребление алкоголя, установленный в законе Бомбея, может повлиять на его импорт, такой запрет связан с основной целью этого закона. Поэтому, исходя из доктрины «сущности и содержания», было принято решение в пользу правительства провинции⁵⁶². При толковании норм Конституции об остаточных полномочиях Парламента Союза Суд рассматривает вопрос о том, может ли оспариваемый законодательный акт быть отнесен к какой-либо из позиций в Штатном списке⁵⁶³. Вместе с тем, четкая и последовательная интерпретация по этому вопросу у Суда отсутствует: иногда

⁵⁶⁰ А.Д. Гуляков отмечает, что в первой редакции Конституции Индии 97 предметов ведения было отнесено к власти Союза, 47 – к совместному ведению, и 66 – к ведению штатов. См.: Гуляков А.Д. Указ. соч. С. 272. Впоследствии перечень полномочий менялся, как правило, не в пользу штатов: так, 42-я Поправка к Конституции Индии, принятая Законом 1976 г., изъяла из предметов исключительного штатов вопросы высшего образования, леса, защиты диких животных и птиц, а также веса и меры (ст. 11, 19, 20, 29 второго списка Приложения 7 к Конституции Индии). См.: The Constitution (Forty-second Amendment) Act, 1976. URL: <https://legislative.gov.in/constitution-forty-second-amendment-act-1976> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁶¹ П.М. Бакши описывает этот метод следующим образом: «При возникновении вопроса о том, включен ли тот или иной конкретный предмет в тот или иной перечень, Суд обращается к существу вопроса. Таким образом, если предмет подпадает под действие Союзного списка, то случайное посягательство на него со стороны закона о Штатном списке не делает его недействительным» - *Bakshi P.M.* The Constitution of India. 12-th ed. New Delhi: Universal Law Publishing, 2013. P. 246-247.

⁵⁶² См.: *State of Bombay and another v. F.N. Balsara* (1951) AIR 318, (1951) SCR 682.

⁵⁶³ См. подробнее: *Tewari M., Saxena R.* The Supreme Court of India: the rise of judicial power and the protection of federalism // *Courts in Federal Countries*. P. 254-255.

выносились решения как в пользу штатов⁵⁶⁴, иногда – в пользу Союза⁵⁶⁵. Случались и более сложные ситуации, когда решения Суда носили смешанный характер, как, например, дело *The Belsund Sugar Co. Ltd v. the State of Bihar and others*, в решении по которому Суд учел положения закона штата Бихар, признав его, вместе с тем, не соответствующим Конституции⁵⁶⁶.

Молодая федеративная система Непала отразила в своем конституционном строе индийскую модель распределения компетенций, как представляется, с целью сгладить последствия продолжительного военного конфликта. Федерализм выполняет важную функцию по воплощению конституционных ценностей в жизнь, без чего принцип качественного управления (*good governance*), провозглашенный в Конституции, не будет достигнут в полной мере⁵⁶⁷. Поскольку муниципальный уровень включен в федеративную систему Непала в качестве ее низового звена, представляется, что централизованный федерализм предотвращает возобновление внутренних конфликтов, с чем в целом согласно большинство непальцев⁵⁶⁸.

Договорно-конъюнктурная кооперация (суданская модель)

Судан: исключительные предметы ведения федерации (ст. 50, Приложение А), полномочия Национальной Легислатуры (ст. 90), совместные предметы ведения (ст. 50, Приложение D, E, F), исключительные предметы ведения штатов (ст. 90, Приложения C, D, E, F)⁵⁶⁹; **Южный Судан:** исключительные

⁵⁶⁴ См.: Ch. Tika Ramji and others, etc. v. the State of Uttar Pradesh and others (1956) AIR 676, (1956) SCR 393.

⁵⁶⁵ См.: State of West Bengal v. Kesoram Industries Ltd. and others (2004) 10 S.C.C 201 5.1.

⁵⁶⁶ См.: The Belsund Sugar Co. Ltd v. the State of Bihar and others (1999) 9 SCC 620.

⁵⁶⁷ См.: *Dahal K.* The Constitution of Nepal: On the Touchstone of Constitutionalism and Good Governance // Journal of Political Science. 2017. Vol. XVII. P. 43-45, 46-48.

⁵⁶⁸ См.: *Dahal G.* Review Article Constitution of Nepal and Political Development: Adaption and Challenges of Implication // Janapriya Journal of Interdisciplinary Studies. 2017. Vol. 6. P. 148-159; *Rai J., Shneiderman S.* Identity, Society, and State: Citizenship and Inclusion in Nepal // The politics of change. Reflections on Contemporary Nepal / ed. by *Thapa D.* Kathmandu: Himal Books, 2019. P. 94-108.

⁵⁶⁹ Приложение Е («Остаточная компетенция») закрепляет: «Остаточные полномочия рассматриваются в соответствии с их характером <...> если полномочия относятся к национальному вопросу, требуют национального стандарта или являются вопросом, который не может регулироваться одним штатом, они осуществляются Национальным правительством; если полномочие относится к вопросу, который обычно регулируется штатом или местным органом власти, оно осуществляется штатом».

В соответствии с Приложением F («Разрешение конфликтов в отношении совместных полномочий»): «В случае противоречия между положениями закона Южного Судана и/или закона штата и/или национального закона по вопросам, указанным в Приложении D, преимущественную силу имеет закон уровня управле-

законодательные и исполнительные предметы ведения, национального правительства (ст. 52, Приложение А), осуществление параллельных и остаточных полномочий (п. 3 ст. 163, Приложения С, D, E)⁵⁷⁰, исключительные исполнительные и законодательные предметы ведения штатов (п. 2 ст. 163, Приложение В); **Сомали**: исключительные предметы ведения федерального правительства (ст. 54), распределение полномочий и ресурсов по согласованию федерального правительства и субъектов (ст. 54); **Коморские острова**: исключительные законодательные предметы ведения Союза (ст. 89, 90), рамочное законодательное регулирование предметов ведения (ст. 91), исключительные предметы ведения островов (ст. 102), перечень предметов ведения для принятия решений по согласованию Союза и островов (ст. 103).

Общность этих федеративных систем, среди прочего, состоит в тотальной неустойчивости политических режимов. В нестабильных обществах с низким уровнем федеративного правосознания элиты настолько не уверены в завтрашнем дне, что принимают довольно парадоксальное решение – институционализировать отсутствие института: вместо остаточных полномочий, осуществляемых по заранее оговоренному плану, элиты в каждом новом случае будут решать возникшую проблему исходя из текущей конъюнктуры. Пожалуй, это является необходимым минимумом, чтобы можно было признать существование федеративных отношений. И хотя из анализа приведенных выше норм ясно, что южносуданцы позаимствовали модель распределения компетенции у государства, от которого они отделились, нельзя не заметить, что споры о компетенции по предметам совместного ведения в Судане решались

ния, который наиболее эффективно регулирует предмет закона, с учетом следующего: 1. Необходимости признания суверенитета нации при обеспечении автономности Южного Судана или штатов; 2. Необходимости в нормах и стандартах национального или Южного Судана; 3. Принцип субсидиарности; 4. Необходимость поощрения благосостояния народа и защиты прав человека и основных свобод».

⁵⁷⁰ Приложение D («Остаточная компетенция»): «Остаточные полномочия рассматриваются в соответствии с их характером. Если полномочие относится к национальному вопросу, требует национального стандарта или является вопросом, который не может регулироваться одним штатом, оно осуществляется Национальным правительством. Если полномочие относится к вопросу, который обычно осуществляется штатом или местным органом власти, то она осуществляется штатом или местным органом власти».

Приложение E («Урегулирование конфликтов в отношении одних и тех же полномочий»): «Если существует противоречие между положениями национального закона и закона штата по вопросам совместной компетенции, то в пределах такого противоречия преимущественную силу имеет национальный закон».

ad hoc на основе закрепленных в Конституции принципов, а Южный Судан на такой случай зарезервировал принцип верховенства федерального права, призванный остановить центробежные настроения.

При конституционном регулировании распределения компетенции используется, как правило, **метод обязывания**: каждый из уровней власти должен выполнять строго отведенные ему публичные функции. Вместе с тем, в ряде государств применяется также и **метод запрета**. Примечательно, что запреты в конституциях устанавливаются, как правило, не для самой федерации, а для ее субъектов. Довольно обширный перечень запретов содержится в разд. 10 ст. I Конституции США⁵⁷¹, в значительно более сокращенном виде аналогичную норму воспроизводит ст. 115 Конституции Австралии⁵⁷², а в расширенном – ст. 117 Конституции Мексики⁵⁷³. Разд. 3 ст. VIII Конституции Микронезии установлен запрет на взимание правительствами штатов налогов, ограничивающих торговлю между штатами⁵⁷⁴.

*III. Институт федеративного представительства*⁵⁷⁵

Ранее было показано, что федеративное представительство является формой коллективного взаимодействия правящих элит для минимизации издержек, связанных с единогласным принятием решений. Правовым же проявлением этого института будет принятие представителями субъектов ключевых управленческих решений, установление общих правил законодательной деятельности, распределении и перераспределении материальных благ, изменении федеральной конституции и т.д. При этом сложившийся к настоящему моменту традиционный подход правоведов к этому вопросу видится несколько

⁵⁷¹ Штатам США запрещается совершать действия в сферах международных отношений (заключать договоры, вступать в союзы или конфедерации), обороны (содержать в мирное время войска), финансов (чеканить монету, выпускать кредитные билеты), торговли (облагать пошлинами ввоз или вывоз товаров), урезать общенациональный статус личности (запрет обратной силы репрессивных законов), и др.

⁵⁷² «Штат не может чеканить деньги, не делает ничего, кроме золотой и серебряной монеты, законным платежным средством в погашении долгов».

⁵⁷³ Значительная часть запретов касается финансовых вопросов.

⁵⁷⁴ Микронезийская торговая оговорка, как и американская, расширительно толкует обстоятельства дела: введение штатом Чуук налога на туристические агентства с учетом особенностей географии острова было признано препятствием торговле между штатами. См.: *Stinnett v. Weno*, 6 FSM Intrm. 312 (Chuuk 1994).

⁵⁷⁵ При подготовке части параграфа использованы материалы: *Корольков В.В.* Современное федеративное представительство: политико-правовой анализ сущности института, мировые модели и выводы для Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 26-36.

заведомо ограниченным: как правило, и зарубежные, и отечественные исследователи говорят об *органе федеративного представительства*, не говоря об *институте федеративного представительства в целом*, и то, лишь в том ключе, что в федеративных государствах есть верхняя палата парламента, которая выполняет эту функцию⁵⁷⁶. При этом остается неясным, как квалифицировать федеративные системы, в которых орган федеративного представительства участвует в законодательной деятельности, но в соответствии с конституцией не является палатой федерального парламента (Бундесрат в Германии), существует однопалатный парламента (Национальная Ассамблея Сент-Кристофер и Невис, Ассамблея Коморских островов, Национальная Ассамблея Венесуэлы), либо вовсе нет парламента (ОАЭ). Кроме того, в некоторых государствах функция федеративного представительства не сводится к деятельности одного лишь законодательного органа (особенно в государствах со слабыми парламентарскими традициями), а существуют «вспомогательные» органы, которые не всегда являются органами государственной власти, но их деятельность важна для поддержания стабильности федеративной системы.

Характеристика современного конституционного института федеративного представительства требует группировки соответствующих органов и институтов в зависимости от порядка их формирования. Исходя из того, каким образом легитимируются представители, справедливо выделение *выборного* (представители избираются на выборах населением субъекта федерации), *назначаемого* (представители назначаются органами власти субъектов), *должностного* (представителями являются по должности те или иные лица) и *смешанного представительства* (представительство осуществляется на основании двух и более форм представительства). В последнем случае важно разграничить собственно *смешанное федеративное представительство* и *смешан-*

⁵⁷⁶ См., например: *Котляревский С.А.* Конституционное государство: опыт политико-морфологического разбора. СПб: Издание Г.Ф. Львовича, 1907. С. 146-150; *Яценко А.С.* Теория федерализма. С. 333; *Kelsen H.* General Theory of Law and State. P. 318-319; *Шайо А., Уитц Р.* Конституция свободы. С. 222-223; *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. С. 66; *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма. С. 64.

ный порядок формирования органа федеративного представительства. В первом случае речь идет о представительстве в целом, обо всех органах и институтах, которые выполняют или дублируют эту функцию, а во втором – о порядке формирования одного конкретного органа. Благодаря этому становится возможным проследить различные подходы к участию субъектов федеративных отношений в формировании общей воли, влияние правовых и внеправовых (например, политических) факторов на принятие решений, отражающих эту общую волю, а также оценить эффективность самого института федеративного представительства, прогнозируя дальнейшее развитие федеративной системы⁵⁷⁷. При этом вопросы, затрагивающие многочисленные аспекты, связанные с более широкой темой конституционно-правового представительства в федеративном государстве нуждаются в отдельном, более обстоятельном исследовании⁵⁷⁸.

Представители избираются на выборах

Региональные политические элиты, обладающие атрибутами власти, пользующиеся популярностью в регионе, не имеют конституционных страхов утраты региональной власти или искажения своей воли на федеральном уровне в случае, если население региона будет избирать их представителей на выборах.

США: Органом федеративного представительства в США является верхняя палата Конгресса – Сенат США. «Сенат Соединенных штатов образуется из двух сенаторов от каждого штата на шесть лет, каждый сенатор имеет один голос» (разд. 3 ст. I Конституции). Первоначально Конституция США предусматривала назначение сенаторов представительными органами штатов, однако со вступлением в силу XVII поправки в 1913 г. сенаторы избираются на прямых выборах.

⁵⁷⁷ А.Н. Чертков справедливо отмечает, что асимметричный федерализм может проявляться не только в части разграничения компетенции, но и в количестве представителей субъектов на федеральном уровне. См.: Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. С. 24-25.

⁵⁷⁸ Подробный анализ конституционно-правового представительства в федеративном государстве на примере России см.: Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. С. 294-339.

Швейцария: Органом федеративного представительства в Швейцарии является верхняя палата Федерального Собрания – Совет кантонов, состоящий из 46 представителей кантонов, срок полномочий которых – 4 года (ст. 150 Конституции)⁵⁷⁹. Порядок проведения выборов в Совет кантонов регулируется законами самих кантонов (п. 3 ст. 150).

Мексика: Функцию федеративного представительства в Мексике выполняет верхняя палата Конгресса – Палата Сенаторов формирование которой происходит по довольно непростой схеме: половина (64 из 128 – т.е. по 2 от каждого штата и Федерального округа) сенаторов избираются от каждого штата по принципу относительного большинства, четверть (32 из 128 – т.е. по 1 от каждого штата и Федерального округа) сенаторов избираются из числа кандидатур, представленных политической партией, занявшей второе место на выборах в легислатуру соответствующего штата, четверть (32 из 128 избираются от одного общенационального многомандатного округа на основе пропорционального представительства). Конституцией не предусмотрена периодическая ротация части Палаты Сенаторов – раз в 6 лет она должна полностью обновляться в результате очередных выборов (ст. 56 Конституции).

Бразилия: Федеративное представительство в Бразилии осуществляется верхней палатой Национального Конгресса – Федеральным Сенатом, состоящим из представителей штатов и федерального округа, избираемых по принципу большинства (ст. 46 Конституции). Также нормой этой статьи установлено, что каждый штат из 26 штатов и Федеральный округ Бразилиа избирают 3 сенаторов сроком на 8 лет, каждый из которых избирается с двумя помощниками. Кроме того, предусмотрена ротация палаты поочередно на 1/3 и 2/3 каждые 4 года.

Аргентина: Федеративное представительство в Аргентине осуществляется верхней палатой Конгресса – Сенатом, который состоит из 3 сенаторов от

⁵⁷⁹ П. 2 указанной статьи установлено, что кантоны Обвальден, Нидвальден, Базель-Штадт, Базель-Ландшафт, Аппенцель Ауссерроден и Аппенцель Иннерроден избирают по 1 представителю, а остальные 26 кантонов – по 2 представителя. Указанные 6 территориальных единиц в литературе называют «полукантонами».

каждой из 23 провинций и округа Буэнос-Айрес, избранных прямым всеобщим голосованием (ст. 54 Конституции). Кроме того, 2 мандата от провинции принадлежат политической партии, получившей наибольшее число голосов на выборах в легислатуру, а 1 оставшееся место – политической партии, следующей за ней по числу проголосовавших. Срок полномочий сенаторов – 5 лет (ст. 56).

Нигерия: Функцию федеративного представительства выполняет верхняя палата Национальной Ассамблеи – Сенат, состоящий из 3 представителей от каждого из 36 штатов и 1 от Федеральной столичной территории Абуджа (ст. 48 Конституции). Сенаторы избираются прямым голосованием на основании разделения избирательной комиссии каждого штата на 3 одномандатных округа (п. «а» ст. 71 Конституции).

Сомали: В Сомали органом федеративного представительства является Верхняя Палата Федерального Парламента, избираемая населением федеральных государств-членов (макросубъектов федерации) при прямом, тайном и свободном голосовании (ст. 72 Временной Конституции). Кроме того, число представителей не должно превышать 54 членов, избранных от 18 регионов (микросубъектов федерации)⁵⁸⁰.

Представители назначаются субнациональными органами власти

Политические элиты, обладающие атрибутами власти, уверены, что их воля не будет искажена на федеральном уровне, если решение о назначении представителей будет принимать один из субнациональных органов публичной власти.

Назначение законодательным органом

Австрия: Федеративное представительство в Австрии осуществляет Бундесрат, в котором земли должны быть представлены пропорционально их

⁵⁸⁰ Также в статье закреплены довольно общие требования о том, что: а. Численность представителей должна соответствовать числу федеральных государств-членов Федеративной Республики Сомали; b. Все федеральные государства-члены должны иметь равное число представителей в Верхней Палате Федерального Парламента; с. Члены Верхней Палаты Федерального Парламента должны принадлежать всем сообществам Федеративной Республики Сомали.

населению (ст. 34 Федерального Конституционного Закона). Земля с наибольшим количеством граждан направляет 12 членов, а остальные – число членов, соответствующее отношению количества населения, проживающего на их территории, количеству населения первой по численности населения земли⁵⁸¹. Несмотря на то, что при таком подсчете остатки более половины числа граждан считаются полными, в указанной статье закреплено, что земля имеет право на представительство не менее, чем 3-мя членами Бундесрата.

Представители и замещающие их члены (по одному на каждого действующего члена) избираются ландтагами земель на срок их легислатуры в соответствии с принципом пропорционального партийного представительства (ст. 35). При этом один мандат должен быть предоставлен второй по численности партии ландтаге земли, или, если несколько партий имеют одинаковое число мест, партия, занявшая второе место по количеству голосов на выборах в ландтаг⁵⁸². Также установлено, что «члены Бундесрата не обязательно должны быть членами посылающего их ландтага, они, однако, должны иметь право быть избранными в этот ландтаг» (п. 2 ст. 35).

Судан: Поскольку во Временном конституционном акте 2019 г. об изменении в порядке формирования палаты федеративного представительства – Совета штатов – ничего не сказано, в этой части действуют нормы Временной Конституции 2005 г. Совет штатов состоит из 2 представителей от каждого штата, избираемых легислатурой штата в соответствии с законом о национальных выборах и правилами, установленными Национальной избирательной комиссией (ст. 85).

Микронезия: Органом, осуществляющим функции федеративного представительства, является однопалатный Конгресс, который состоит из одного члена, избираемого от каждого штата на основе равенства штатов, и дополни-

⁵⁸¹ Точное количество членов, направляемых каждой землей в Бундесрат, определяется федеральным президентом после каждой всеобщей переписи населения (п. 3 ст. 34).

⁵⁸² В случае равенства голосов решение принимается путем жеребьевки.

тельных членов, избираемых от округов Конгресса в каждом штате пропорционально населению (разд. 8 ст. IX Конституции). При этом члены, избранные на основе равенства штатов, избираются сроком на 4 года, а все остальные члены – сроком на 2 года.

Назначение исполнительным органом

Германия: Федеративное представительство в Германии осуществляет Бундесрат (нем. «*Bundesrat*» - «*федеральный совет*»), который состоит из членов правительств федеральных земель, при этом голоса, которыми располагает каждая земля в Бундесрате, рассчитываются исходя из пропорционального представительства их населения, но не менее 3-х голосов (ст. 51 Основного закона)⁵⁸³. Каждая земля может направить в Бундесрат столько представителей, сколько у нее есть голосов, с учетом того, что голоса земли могут быть поданы только единообразно и только присутствующими на заседании членами или их представителями.

Канада: Роль органа федеративного представительства в Канаде играет верхняя палата Парламента – Сенат, состоящий из 105 сенаторов, мандаты которых распределяются в соответствии с принципом квот (ст. 21 Конституционного Акта)⁵⁸⁴. Вестминстерская система правления подразумевает назначение членов Сената генерал-губернатором от имени монарха. На практике сложился конституционный обычай, в соответствии с которым кандидатуры кандидатов генерал-губернатору предлагает премьер-министр. Важно, что и его выбор не является полностью произвольным: существует перечень требований к кандидату на пост сенатора, среди которых указано обязательное резидентство (проживание) в представляемой им провинции (п. 4 ст. 23).

Представительство осуществляется ex officio

⁵⁸³ Земли с населением более 6 млн – 5 голосов, более 7 млн – 6 голосов.

⁵⁸⁴ В соответствии со ст. 22 провинция Онтарио представлена 24 сенаторами, Квебек – 24 сенаторами, Новая Шотландия – 10 сенаторами, Нью-Брансуик – 10 сенаторами, Остров Принца Эдуарда – 4 сенаторами, Манитоба – 6 сенаторами, Британская Колумбия – 6 сенаторами, Саскачеван – 6 сенаторами, Альберта – 6 сенаторами, Ньюфаундленд – 6 сенаторами, а Территория Юкон, Северо-Западные территории и Нунавут – 1 сенатором от каждой территории. Каждый из 24 квебекских сенаторов должен представлять один из 24 избирательных округов Нижней Канады, указанных в приложении А к Главе 1.

Политические элиты, обладающие атрибутами власти, уверены, что в полной мере обеспечить их интересы на федеральном уровне может лишь представитель, ставший таковым ввиду занимаемой им должности, полноценно интегрированный во властную структуру региона.

Венесуэла: Ввиду того, что Национальная Ассамблея Венесуэлы является однопалатным парламентом, сформированным по принципу пропорционального представительства населения, а не политических элит регионов, функцию органа федеративного представительства выполняет Федеральный правительственный совет, который «является органом, отвечающим за планирование и координацию политики и действий по развитию процесса децентрализации и передаче полномочий от национальной власти – штатам и муниципалитетам» (ст. 185 Конституции). Совет возглавляется исполнительным вице-президентом и состоит из министров, губернаторов (по одному от каждого из 23 штатов) и представителей общественных организаций. Кроме того, что в составе совета действует Секретариат, состоящий из исполнительного вице-президента, 2 министров, 3 губернаторов и 3 мэров, также предусмотрено, что совет отвечает за работу Межтерриториального компенсационного фонда, созданного для проведения инвестиций в экономику штатов в целях содействия сбалансированному развитию регионов, сотрудничеству и взаимодополнению политики.

ОАЭ: Роль органа федеративного представительства в этой федерации абсолютных монархов выполняет Федеральный Верховный Совет, являющийся высшим органом власти в Федерации, и состоящий из правителей 7 эмиратов, входящих в союз (ст. 46 Конституции)⁵⁸⁵.

Кроме того, в ОАЭ действует Национальная Ассамблея Союза, состоящая из 34 членов, произвольно назначаемых эмирами при том, что для всех

⁵⁸⁵ В случае невозможности эмира присутствовать на заседании Совета, от его имени в заседании участвует заместитель.

эмиратов существуют квоты представительства (ст. 68-69)⁵⁸⁶. Если бы этот орган выполнял законодательные функции, либо от его деятельности действительно зависело бы принятие тех или иных управленческих решений, то следовало бы отнести федеративное представительство в ОАЭ к разряду смешанных. Однако Национальная Ассамблея Союза является законосовещательным органом, формирование которого полностью зависит от воли правящих монархов, поэтому говорить о том, что данный орган осуществляет федеративное представительство спорно. Вместе с тем, не видится оснований для того, чтобы полностью игнорировать существование Ассамблеи, несущей в себе многие характеристики органа федеративного представительства, и поэтому нуждающейся в более подробном изучении.

Представительство осуществляется на смешанной основе

Политические элиты, обладающие атрибутами власти, существуют в сложных (многосоставных) социально-политических условиях, поэтому для выражения своей воли на федеральном уровне и сохранения власти в регионе используют различные комбинации выборного, назначаемого и должностного представительства.

Смешанное представительство

Австралия: Законодательным органом федеративного представительства в Австралии является верхняя палата Парламента – Сенат, состав которого избирается населением штатов на прямых выборах на 6-летний срок и утверждаются генерал-губернатором (ст. 7 Акта об Австралии)⁵⁸⁷. Также с 1992 г. в Австралии действовала Конференция австралийских правительств, куда входили премьер министры и главные министры штатов, Австралийской

⁵⁸⁶ Так, эмират Абу-Даби имеет в Ассамблее 8 мест; Дубай – 8; Шарджа – 6; Аджман – 4; Умм-Кувейн – 4; Эль-Фуджейра – 4; Рас-Эль-Хайма – 6.

⁵⁸⁷ Статьей среди прочего предусмотрено, что «Парламент может принимать законы, увеличивающие или уменьшающие число сенаторов от каждого штата, при этом сохраняя равное представительство нескольких первоначальных штатов и гарантируя, что ни в одном первоначальном штате не будет менее 6 сенаторов».

В настоящий момент Сенат состоит из 76 сенаторов: по 12 сенаторов представляют каждый из 6 штатов, по 2 сенатора представляют Австралийскую Столичную Территорию и Северную Территорию в соответствии с Законом о представительстве 1983 г. и Законом о представительстве территорий в Сенате 1973 г. См.: Representation Act 1983. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214> (Дата обращения: 01.06.2023); Senate (Representation of Territories) Act 1973. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00098> (Дата обращения: 01.06.2023).

Столичной Территории и Северной территории, премьер-министр Австралии и Президент Ассоциации местного самоуправления. В 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 деятельность Конференции была свернута, а ее функции были переданы созданному Национальному Кабинету министров – межправительственному форуму по принятию оперативных управленческих решений, куда вошли премьер-министр Австралии, премьер-министры и главные министры штатов и территорий, а также некоторые профильные федеральные министры (здравоохранения, внутренних дел, финансов и т.д.)⁵⁸⁸.

Босния и Герцеговина: Органом федеративного представительства, выполняющим законодательные функции, в Боснии и Герцеговине является Палата народов Парламентской Ассамблеи (п. 1 ст. IV Конституции), которая состоит из 15 делегатов: 10 от Федерации Боснии и Герцеговины (5 хорватов, 5 боснийцев) и 5 от Республики Сербской (соответственно 5 сербов). Делегаты назначаются Палатой народов Федерации Боснии и Герцеговины и Народным собранием Республики Сербской соответственно.

Органом федеративного представительства, осуществляющим функции коллективного главы государства, можно назвать Президиум Боснии и Герцеговины, в который входят 3 представителя от трех основных национальностей: хорват, босниец и серб. Члены Президиума избираются на прямых выборах в соответствии с федеральным законом.

Пакистан: Одним из органов федеративного представительства в Пакистане является верхняя палата Меджлис-и-Шура (Парламента) – Сенат, который состоит из 96 членов, назначенных провинциальными ассамблеями штатов (ст. 59 Конституции)⁵⁸⁹. Другим конституционным органом, выполняющим функции федеративного представительства, является Совет общих ин-

⁵⁸⁸ См., например: *Burton T.* National Cabinet Creates a New Federal Model // *Financial Review*. 2020. URL: <https://www.afr.com/politics/federal/national-cabinet-creates-a-new-federal-model-20200318-p54bar> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁸⁹ Из них 14 избираются членами провинциальной ассамблеи каждой из 4 провинций (напоминаем, что на конституционном уровне провинциями провозглашены Азад Кашмир и Гилгит-Балтистан), 4 избираются от Федеральной столицы (из них 1 женщина и 1 улема, исламский богослов), по 4 женщины, 4 улема и 1 немусульманину избираются членами каждой провинциальной ассамблеи.

тересов, формируемый Президентом из премьер-министра, главных министров провинций, 3 членов федерального правительства, которые время от времени назначаются премьер-министром (ст. 153). Важно, что данный орган несет ответственность перед парламентом и ежегодно отчитывается перед ним о своей работе. Функциями Совета являются: формирование и регулирование политики в отношении вопросов, включенных часть 2 федерального законодательного списка (ст. 154, Приложение 4 к Конституции), и осуществляет надзор и контроль за деятельностью соответствующих учреждений.

Смешанный порядок формирования представительного органа

Бельгия: Федеративное представительство в Бельгии осуществляется Сенатом, который состоит из 60 сенаторов, одна из частей которых назначается другой частью сенаторов (ст. 67 Конституции)⁵⁹⁰. Срок полномочий сенаторов исчисляется сроком полномочий представляемого ими органа.

Сент-Кристофер и Невис: Функцию федеративного представительства в островной федерации Сент-Кристофер и Невис осуществляет однопалатный парламент – Национальная Ассамблея. Национальная Ассамблея состоит из представителей, избираемых по одномандатным территориальным округам, установленным в соответствующем законе (ст. 26 Конституции). Кроме того, 3 представителей (либо 1/3 состава палаты) назначает генерал-губернатор, на основании вестминстерской конституционной традиции представляющий правящего британского монарха (ст. 29-30).

ДРК: Федеративное представительство в ДРК осуществляет верхняя палата Парламента – Сенат, который формируется путем проведения в провинциях двухступенчатых выборов: сначала проходят прямые выборы, после чего сенаторы назначаются провинциальными ассамблеями (ст. 104 Конституции).

⁵⁹⁰ Из них 29 сенаторов назначаются Фламандским Парламентом из числа его членов или из числа голландоязычных членов парламента Брюссельского Столичного Региона, 10 сенаторов назначаются Парламентом Франкоговорящего Сообщества из числа его членов, 8 сенаторов назначаются Парламентом Валлонского Региона из числа его членов, 2 сенатора назначаются франкоязычной группой Парламента Брюссельского Столичного Региона из числа его членов, 1 сенатор назначается Парламентом Германоязычного Сообщества из числа его членов, 6 сенаторов назначаются 29 голландоязычными сенаторами, 4 сенатора назначаются 20 франкоязычными сенаторами.

От каждой из 25 провинций на 5-летний срок (ст. 105) избираются по 4 сенатора, а от столицы Киншасы – 8 сенаторов, которые имеют не провинциальный, а общенациональный мандат неимперативного характера. Также каждый сенатор избирается с двумя заместителями. Пожизненными сенаторами также являются бывшие Президенты Республики, поэтому на данный момент в Сенате заседают 109 Сенаторов (ст. 104)⁵⁹¹.

Южный Судан: Органом федеративного представительства в Южном Судане является верхняя палата парламента – Совет штатов. «В состав Совета штатов входят: а) все южносуданцы, которые в силу своего членства в Совете штатов Республики Судан являлись представителями в нем; б) 20 представителей, назначенных Президентом» (ст. 58 Переходной Конституции). Речь идет о сенаторах, представлявших Южный Судан в Совете штатов Республики Судан, до сессии 2011 г.

Индия: Функцию федеративного представительства в Индии выполняет верхняя палата Парламента – Раджья Сабха (Совет Штатов), который состоит из 12 членов, назначаемых Президентом и не более чем 238 представителей от 28 штатов и 8 союзных территорий (ст. 80 Конституции)⁵⁹². Распределение мандатов в Раджья Сабха между представителями штатов и союзных территорий осуществляется на основании Приложения 4 к Конституции, где указано сколько представителей и от какого штата (территории) входит в палату. Представители штатов избираются методом непрямых выборов, в которых участвует законодательная ассамблея штата или Коллегия выборщиков союзной территории в соответствии с системой пропорционального представительства посредством одного передаваемого голоса, а представители союзных территорий избираются в Раджья Сабха на основании федерального закона.

⁵⁹¹ См.: Liste des Sénateurs par ordre alphabétique. URL: <http://www.senat.cd/index.php/vos-senateurs/les-108-senateurs> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁹² Фактически же в состав Раджья Сабха входят 245 представителей, 233 из которых – от штатов и федеральных территорий, а 12 – назначены Президентом. См.: Council of States (Rajya Sabha). URL: https://rajyasabha.nic.in/rajya_sabha/council_state.aspx (Дата обращения: 01.06.2023).

В свою очередь, члены Совета Штатов, назначаемые Президентом должны быть представлены лицами, обладающими специальными знаниями в вопросах литературы, науки, искусства и социальной службы.

Мьянма: Федеративное представительство осуществляется верхняя палата Ассамблеи Союза – Амиота Хлуттоу (Палата Народов). Палата должна состоять максимум из 224 представителей народов: 168 представителей избираются в равном количестве по 12 представителей от каждого региона, штата, союзной территории, самоуправляемого подразделения, самоуправляемой зоны, 56 представителей-сотрудников Службы обороны назначаются главнокомандующим Силами обороны из расчета по 4 представителя от каждой территориальной единицы Союза (ст. 141 Конституции)⁵⁹³.

Эфиопия: Органом федеративного представительства является верхняя палата Парламента – Палата Федерации. В Палату Федерации входят представители всех наций, народностей и народов, из которых каждый должен быть представлен по крайней мере 1 членом, и по 1 дополнительному представителю на каждый 1 млн населения члены Палаты Федерации назначаются Советами каждого из 9 штатов на 5-летний срок, либо по собственной инициативе могут проводить прямые выборы представителей (ст. 61 Конституции). В настоящий момент Палата состоит из 153 членов⁵⁹⁴.

Смешанное представительство и смешанный порядок формирования представительного органа

Коморские острова: Наиболее значимым институтом федеративного представительства на Коморских островах является *президентство Союза*. Так, каждый остров через избранного кандидата выполняет функции президента Союза в течение 5 лет с возможностью однократного правления, при том, что президент Союза избирается всеобщим прямым большинством голосов в два тура (ст. 52 Конституции). Однопалатный законодательный орган –

⁵⁹³ После военного переворота 1 февраля 2021 г. обе палаты Ассамблеи Союза были распущены, их полномочия были переданы главнокомандующему Силами обороны.

⁵⁹⁴ См.: Ethiopia Government Profile. URL: https://www.indexmundi.com/ethiopia/government_profile.html (Дата обращения: 01.06.2023).

Ассамблея Союза – также выполняет функцию федеративного представительства. Конституция не устанавливает требований к численности и порядку формирования Ассамблеи, отсылая к специальному закону (ст. 67). Ассамблея состоит из 33 членов, 24 из которых избираются прямым голосованием по одномандатным округам в два тура, а остальные 9 – ассамблеями каждого из 3 островов, фактически входящих в состав Союза⁵⁹⁵. Наконец, «Правительство Союза формируется таким образом, чтобы обеспечить справедливое и равноправное представительство островов и справедливое и равноправное разделение между мужчинами и женщинами» (ст. 61). Поэтому имеются все основания, чтобы рассматривать *Правительство Союза* в качестве еще одного органа федеративного представительства, существующего на Коморских островах.

Непал: Одним из органов, осуществляющих функции федеративного представительства в Непале является верхняя палата Федерального Парламента – *Национальная Ассамблея*. Национальная Ассамблея состоит из 59 членов: по 8 представителей (включая 3 женщин, 1 далита (т.е. неприкасаемого), 1 представителя меньшинства) от каждой из 7 провинций Непала избираются коллегией выборщиков, состоящей из членов Провинциальной Ассамблеи, председателей и заместителей председателей сельских органов, мэров и заместителей мэров муниципалитетов – с различным весом голосов, предоставляемых им в соответствии с федеральным законом; а еще 3 члена (включая 1 женщину) назначает Президент по представлению Правительства Непала (ст. 86 Конституции). Другим органом, выполняющим функции федеративного представительства, является *Межпровинциальный совет*, создаваемый «для урегулирования политических споров, возникающих между Федерацией и провинциями, а также между провинциями» (ст. 234). В состав совета входят: премьер-министр, федеральный министр внутренних дел, федеральный министр финансов, главные министры провинций. Совет сам определяет порядок

⁵⁹⁵ См.: Comores Assemblée de l'Union. URL: <http://archive.ipu.org/parline-f/reports/1069.htm> (Дата обращения: 01.06.2023).

своей деятельности. Кроме того, предусмотрено существование аналогичных районных координационных советов (ст. 235), их статус регулируется соответствующим законом провинции.

Малайзия: Функцию федеративного представительства в Малайзии осуществляет несколько органов, формируемых по-разному, что делает малазийскую модель представительства одной из самых сложных. Так, «учреждается *Меджлис Раджа-Раджа (Конференция Правителей)*, которая формируется в соответствии с Приложением 5» (ст. 38 Конституции)⁵⁹⁶, избирающая из своего состава главу государства (ст. 32). Федеративное представительство также осуществляется и в законодательных органах, так *Сенат* состоит из избираемых и назначаемых членов (ст. 45 Конституции)⁵⁹⁷. Кроме того, о федеративном представительстве можно говорить и в ключе формирования нижней палаты парламента – *Палаты Представителей*, которая состоит из 222 избираемых членов, из которых 209 членов избираются от штатов Малайзии и 13 – от федеральных территорий по установленной квоте (ст. 46). Наконец, в Малайзии действует *Национальный Финансовый Совет*, который состоит из премьер-министра, других министров, назначаемых премьер-министром, и одного представителя от каждого штата, назначаемого Правителем или губернатором (ст. 108 Конституции). Установлена обязанность Федерального Правительства консультироваться с Советом по ряду вопросов, касающихся использования штатами финансовых средств.

Россия: Отечественная модель института федеративного представительства видится самой сложной из всех: помимо существования нескольких конституционных органов, очевидно выполняющих функции федеративного

⁵⁹⁶ Согласно п. 1 Приложения 5 «Конференция Правителей, при условии соблюдения нижеследующих положений настоящего Приложения, состоит из Их Королевских Высочеств Правителей [9 монархов] и Янг-ди-Пертуа Негри [4 назначаемых губернаторов] штатов, не имеющих Правителя».

⁵⁹⁷ По 2 представителя от каждого из 13 штатов избираются законодательными ассамблеями штатов по требованию Правителя или губернатора; 2 представителя от Федеральной территории Лабуан и 1 член от Федеральной территории Путраджайя назначаются Янг-ди-Пертуан Агонгом; 40 членов назначаются Янг-ди-Пертуан Агонгом. Назначаемые главой государства члены должны быть, по его мнению, лицами, которые отличились на государственной службе или достигли признания в профессиональной деятельности в коммерции, индустрии, сельском хозяйстве, культурной деятельности или социальной службе или являются представителями расовых меньшинств или аборигенов.

представительства, каждый из этих органов формируется по различным основаниям. Во-первых, функцию органа федеративного представительства осуществляет верхняя палата Федерального Собрания – *Совет Федерации* (ст. 95 Конституции, порядок формирования регулируется специальным федеральным законом)⁵⁹⁸. Введение должности сенаторов, назначаемых Президентом РФ, т.н. «представителей РФ» (хотя фактически – Президента РФ, так же, как и в других федеративных государствах)⁵⁹⁹, а также последующее институциональное усиление этого института нарушает не только общие принципы формирования органов федеративного представительства, но и формальную логику, поскольку предполагается, что целое (федерация) должно быть частью себя самого (иметь представительство в палате субъектов). Очевидно, что это и последующее конституционно-правовое регулирование имеет под собой политические, а не правовые основания, что не может не сказаться на степени

⁵⁹⁸ В Совет Федерации входят: по 2 представителя от каждого из 89 субъектов Российской Федерации (по 1 от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа); Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, - пожизненно; не более 30 представителей Российской Федерации (сроком на 6 лет), назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более 7 могут быть назначены пожизненно – граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

О порядке формирования Совета Федерации см.: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prev-Doc=102161336&backlink=1&&nd=102948495> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁵⁹⁹ В обосновании к соответствующему проекту закона о поправке к Конституции содержалось следующее обоснование введения такой нормы: «Реализация данного предложения создаст дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа Российской Федерации, призванного отражать ее федеративное государственное устройство» - см.: Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на сайте системы обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/468171-6> (Дата обращения: 01.06.2023).

В заключении профильного Комитета Государственной Думы указано: «Учитывая федеративный принцип государственного устройства Российской Федерации, представляется целесообразным учреждение в структуре представительного и законодательного органа государственной власти института представителя Российской Федерации, способствующего обеспечению баланса федеральных и региональных интересов. Предлагаем, что предлагаемый принцип формирования Совета Федерации позволит создать условия для взаимосвязанной работы федерации и регионов с целью максимального учета интересов всех граждан Российской Федерации» - см.: Там же: Заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству по проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 468171-6 «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 23.04.2014.

его легитимности⁶⁰⁰. Федеративное представительство в России осуществляется и половиной нижней палаты Федерального Собрания – *Государственной Думы*, 225 депутатов которой избираются по одномандатным округам, границы которых совпадают с границами субъектов РФ, и на территории одного субъекта должен располагаться по меньшей мере один избирательный округ⁶⁰¹. Существование «региональных групп» депутатов в рамках федеральных партийных списков также свидетельствует о проявлении в этом институте свойств федеративного представительства.

И, наконец, функцию федеративного представительства осуществляет *Государственный Совет РФ* – совещательный и ныне конституционный орган, формируемый главой государства в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики и приоритетных направлений социально-экономического развития государства (п. «е.5» ст. 83 Конституции, п. 1 ст. 3 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»⁶⁰²). В состав Государственного Совета Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента, высшие должностные лица субъектов, а также иные лица по решению Президента РФ (ст. 8-9 Федерального закона «О Государственном Совете»). Федеративное представительство исполнительных органов государственной власти субъектов РФ при этом дублируется в рамках двух органов: Совета Федерации и Государственного Совета, что снижает эффективность самого ин-

⁶⁰⁰ О политическом характере конституционных поправок, затрагивающих федерализм см.: *Заикин С.С.* Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21-47; *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80-97; *Корольков В.В.* «Убить нельзя лечить»: конституционная реформа-2020 и российский федерализм // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 130-142.

⁶⁰¹ См.: п. 2 ст. 3 и ст. 12 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁶⁰² См.: Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

ститута федеративного представительства, демонстрируя особую институциональную роль исполнительной власти в системе отечественного конституционного строя⁶⁰³. Поскольку исполнительная власть субъектов Федерации, как видится, более эффективно представляется не в Совете Федерации, а в Государственном Совете, мы выступаем с предложением избирать второго сенатора конференцией муниципальных депутатов и глав муниципальных образований субъекта РФ, сохранив при этом «парламентского» сенатора, назначаемого законодательным органом субъекта РФ. Такой порядок обретения полномочий, заимствованный из Непала, приблизит потенциального сенатора к проблемам представляемого им региона и успешно впишется в концепцию единой системы публичной власти, закрепив за муниципальными образованияами не только обязанность подчиняться вышестоящему уровню власти, но и возможность участвовать в его формировании и принятии им решений.

Отсутствие институциональной организации федеративного представительства в *Ираке* объясняется тем, что несмотря на норму ст. 65 Конституции Ирака, предусматривающую создание верхней палаты парламента – *Совета Федерации* – в состав которой входили бы представители всех субъектов федерации, до сих пор остается не принятым закон, который должен был раскрыть эти конституционные положения. На создании верхней палаты в свое время настаивали курды, которые с течением времени не снимают своего требования, а федеральные власти намеренно затягивают решение этого вопроса⁶⁰⁴. Отмечается, что отсутствие институционального оформления федеративного представительства не мешает осуществлять федеративный торг

⁶⁰³ В отличие от Национальной Ассамблеи Союза ОАЭ, в Государственный Совет РФ в большинстве своем входят должностные лица, осуществляющие государственную власть, поэтому имеются все конституционно-правовые основания считать его органом федеративного представительства. С другой стороны, более общее определение конституционно-правового статуса Государственного Совета РФ является крупной проблемой для отечественной науки конституционного права. См. подробнее: *Малютин Н.С.* Государственный Совет Российской Федерации: результаты конституционной реформы // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 1. С. 3-11.

⁶⁰⁴ См.: Iraq's Missing Federation Council. URL: <https://timep.org/commentary/analysis/iraqs-missing-federation-council/> (Дата обращения: 01.06.2023).

между этническими группами, что, однако, делает такой торг менее стабильным и предсказуемым⁶⁰⁵.

Касаясь вопроса об *изменении института федеративного представительства* следует отметить, что такие реформы могут предусматривать изменение квот представительства, численности членов органа федеративного представительства, создание или упразднение дополнительных органов, выполняющих указанную функцию. Эти изменения устанавливаются актами конституционного регулирования федеративных отношений – поправками к основному закону или внесением изменений в соответствующий федеральный закон⁶⁰⁶.

IV. Иные институты федерализма

Федеративная система становится более стабильной, если институциональный дизайн других властных органов воспроизводит на практике принцип федерализма, не ограничиваясь перечисленными институтами. Например, в литературе отмечается, что институциональная организация исполнительной власти с учетом роли субнациональных единиц позволяет защитить меньшинство от тирании большинства. Это проявляется в коллегиальном характере федерального органа исполнительной власти, а также в порядке замещения должности главы государства⁶⁰⁷. Первая модель выражается в виде фиксированной квоты мест в кабинете министров⁶⁰⁸ или в обычае замещения мест в правительстве, которое является коллегиальным главой государства⁶⁰⁹. Вторая модель, как правило, отражает антиутилитаристскую институциональную

⁶⁰⁵ См.: *Isaev L., Zakharov A. Federalism in the Middle East. P. 29-49.*

⁶⁰⁶ Так, например, с принятием поправки XVII к Конституции США в 1913 г. были введены прямые выборы сенаторов штатов вместо назначения их legislatures штатов, а порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ на конституционном уровне реформировался в 2014 г. и 2020 г., а на уровне законодательства - в 1996 г. и 2001 г.

⁶⁰⁷ См.: *Friedrich C.J., Guttman R.H. The federal Executive // Studies in Federalism. P. 64-78; Федерализм: теория, институты, отношения. С. 113-121.*

⁶⁰⁸ В соответствии со ст. 98-99 Конституции Бельгии в Федеральное Правительство входит не более 15 членов, а численность голландо- и франкоязычных министров (без премьер-министра) должна быть равна. В соответствии с пп. «b» п. 4 ст. V Конституции Боснии и Герцеговины не более 2/3 всех министров могут быть назначены с территории Федерации Боснии и Герцеговины.

⁶⁰⁹ В Швейцарии сложился конституционный обычай, согласно которому каждый новый член Федерального Совета представляет ту же языковую группу, что и его предшественник, а также, как правило, является членом той же политической партии.

конструкцию непрямого избрания главы государства: например, избрание Президента США коллегией выборщиков⁶¹⁰ или избрание Федерального Президента Германии Федеральным собранием⁶¹¹.

Судебная система воспроизводит федеративный характер государства как в статическом, так и в динамическом ключе: устройство судебной системы должно отражать структуру публичной власти, высшие судебные органы формируются при участии органа (органов) федеративного представительства⁶¹². В первую очередь это касается порядка формирования органа конституционного контроля⁶¹³. В ходе практики таких органов выносятся решения, толкующие волю учредительной власти сообразно политическим основаниям возникновения федеративной системы⁶¹⁴. Особенности отдельных федеративных систем могут отражаться в создании других институциональных структур, функционал которых должен рассматриваться в каждом отдельном случае⁶¹⁵.

§3.2. Конституционно-правовые основы финансов в федеративной системе

С позиций экономической теории фискальный федерализм является нормативной базой для распределения функций и необходимых для их выполнения фискальных инструментов между различными уровнями власти. При этом центральное правительство должно нести основную ответственность за мак-

⁶¹⁰ Каждый штат назначает выборщиков, число которых должно быть равно общему числу представителей и сенаторов от этого штата в Конгрессе (раз. 1 ст. II Конституции США).

⁶¹¹ Федеральное собрание состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами земель по принципу пропорционального представительства (ст. 54 Основного закона ФРГ).

⁶¹² См. подробнее: *Freund P.A.* The Federal Judiciary // *Studies in Federalism*. P. 106-172.

⁶¹³ См.: *Румянцев О.Г.* Указ. соч. С. 130. Показательным в этой связи является порядок формирования Конституционного Суда Бельгии, учрежденного в первую очередь как орган, решающий вопросы о компетенции, и лишь со временем ставшего на защиту конституционных прав граждан. Суд формируется на основе лингвистического паритета голландо- и франкоязычных судей, а также профессионального паритета юристов и политиков. Двойной критерий отбора судей, совмещенный с необходимостью одобрения 2/3 обеих палат Парламента, консенсуальный характер принятия решений и закономерный запрет на подготовку совпадающих и особых мнений делают этот орган конституционного контроля не только максимально репрезентативным, и, следовательно, более легитимным, но и довольно стабильным конституционно-правовым институтом. См. подробнее: *Popelier P.* The Constitutional Court's Impact on Federalism in Belgium. P. 67.

⁶¹⁴ См. подробнее: *Aroney N., Kincaid J.* Comparative Observations and Conclusions // *Courts in Federal Countries*. P. 482-539.

⁶¹⁵ См., например: *Старостенко М.В.* Федералистские аспекты избирательных правоотношений: опыт России и зарубежных стран. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2023; *Федерализм: теория, институты, отношения*. С. 121-124.

роэкономическую стабилизацию и перераспределение доходов в пользу бедных, что подразумевает ограничения для субнационального уровня власти⁶¹⁶. Взаимосвязь между финансовой централизацией и эффективностью решения общих задач федеральным уровнем власти была обнаружена еще А. Гамильтоном⁶¹⁷, а позднее научно обоснована основоположниками теории фискального федерализма⁶¹⁸. Однако современная интерпретация фискального федерализма не ограничивает сферы его применения федеративными системами, расширяя их на финансы нефедеративных государств⁶¹⁹. Это объясняется наличием сложной социальной структуры общества и диспропорциями в экономическом развитии различных регионов, которые могут наблюдаться в унитарных, региональных или конфедеративных системах.

Под конституционно-правовое регулирование финансов в федеративной системе подпадают не только вопросы, связанные с материальной основой федеральных и субнациональных элит, но и властные аспекты, сопряженные с распределением и перераспределением материальных благ. К их числу относятся: установление основ финансовой системы, статуса бюджетов субъектов федеративных отношений и взаимодействий между ними, статус налоговых и иных платежей, осуществление субъектами федеративных отношений стратегического планирования и проведение ими финансовой политики. Институци-

⁶¹⁶ См. подробнее: *Oates W.E.* An Essay on Fiscal Federalism. P. 1120-1149; *Anderson G.* Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 1-8; Конституционная экономика / отв. ред. *Г.А. Гаджиев*. М.: Юстицинформ, 2010. С. 162-164.

⁶¹⁷ Об административной деятельности по управлению налоговыми поступлениями как о наиболее важной деятельности государства см.: *Федералист* № 35. С. 228-229; о принятии Союзом долгов (национальный долг) отдельных штатов (государственных долгов) см.: *Hamilton A.* First Report on the Public Credit. P. 227-291; о необходимости централизации национальных финансов в рамках Национального банка, осуществляющего эмиссию см.: *Ibid.* National Bank. P. 388-443; о централизованной государственной поддержке промышленных предприятий см.: *Ibid.* Report on Manufactures [1791]. Washington, 1913; о погашении национального долга, начислении процентов по нему и стабилизации финансовой системы см.: *Ibid.* Public credit [1795] // Works. Vol. III. P. 199-301.

⁶¹⁸ См.: *Flora F.* Le finanze degli stati composti (Confederazioni, stati federati, unioni reali). Torino: Fratelli Bocca, 1900. P. 25-26; *Khan M.M.* Federal Finance. A Study of the Problems of Public Finance arising in Federal Constitutions. London: Robert Hale & Company, 1936. P. 16-34. При этом Ф. Флора обращал внимание на то, что финансы сложных государств представляют из себя исторический, а не логический факт, поэтому при их изучении уже имеющиеся факты следует рассматривать не как отправную точку, а, напротив, как точку прибытия, см.: *Flora F.* Op. cit. P. 9-10.

⁶¹⁹ Отмечается, что экономическая наука, рассматривая федерализм в качестве средства, а не цели, позволяет делать выводы общего характера, см.: Основы теории и практики федерализма. С. 204-205.

ональная организация публичных фондов, таким образом, будет являться частным случаем институционализации элит, и, следовательно, на их институциональный дизайн, среди прочего, будут оказывать влияние политический режим и фактические хозяйственные отношения, сложившиеся в обществе⁶²⁰.

В условиях многочисленных интересов, выражающихся в деятельности федеральных и субнациональных органов, требуется создание *общей финансовой основы федеративной системы* для того, чтобы «фискальные методы одного не ставили под угрозу эффективность другого», по этой причине субнациональные финансовые компетенции подчинены федеральным⁶²¹. Регулирование элементов финансовой системы в федеративном государстве осуществляется в ходе финансовой деятельности как самого государства, так и образующих его субъектов – в соответствии с проведенным в основном законе разграничением компетенции⁶²². При этом динамика их взаимодействия будет обусловлена механизмами выравнивания и иными мерами солидарности, влияющими на уровень «сплоченности» федеративной системы, а также доходной и покупательной способностью субнациональных единиц, отражающих уровень «автономности» элементов этой системы⁶²³.

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов считают *бюджетные системы* организованной формой распределения финансовых потоков в целях территориального развития, которое, в свою очередь обуславливается организацией бюджетной системы и направлено на реализацию публичного интереса⁶²⁴. Как следствие, термин «бюджетный федерализм» включает несколько различных значений, не ограничиваясь обозначением организации бюджетов⁶²⁵. Так, Ю.А. Тихомиров отмечает, что одной из составляющих бюджетного федерализма является

⁶²⁰ См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1952. С. 9-10.

⁶²¹ Flora F. Op. cit. P. 27.

⁶²² См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Издание стереотипное. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016. С. 88-125.

⁶²³ Доходная и покупательная способность субнациональных единиц при этом зависит от субнациональных налогов, возможностей заимствования, общих налоговых поступлений, целевых трансфертов и правил фискальной дисциплины. См. подробнее: Popelier P. Dynamic Federalism. P. 171-190.

⁶²⁴ См.: Там же. С. 161.

⁶²⁵ Там же. С. 163-165.

разрешение вопроса о распределении собственности между уровнями публичной власти, который предопределяет динамику налоговой и бюджетной политики⁶²⁶.

Кроме того, бюджетный федерализм включает в себя и различные варианты взаимодействия между субъектами федеративных конституционно-правовых отношений, предусматривая определенный уровень самостоятельности субнациональных бюджетов, а также различные формы их поддержки со стороны федерального бюджета⁶²⁷. Вместе с тем, отнесение нескольких вопросов в ведение субъекта, а также предоставления федерацией финансовой помощи («финансовое выравнивание») не является панацеей, зачастую ставя перед федеративными отношениями и конституционным строем неразрешимые вопросы. Так, по мнению экономистов, консультировавших вторую комиссию по подготовке реформы федерализма в Германии (2006-2009 гг.), у федеральных земель было недостаточно реальных полномочий в сфере установления земельных налогов и получения материальных выгод от собираемых на их территории обязательных платежей; сложился непрозрачный процесс финансового выравнивания, в результате которого земли, которым действительно нужна финансовая поддержка, ее не получали, а земли, у которых не было проблем с финансами, получали эту поддержку; функцию финансового выравнивания отчасти выполняли распределение доходов при сборе НДС (*Umsatzsteuerausgleich*) и дополнительные федеральные ассигнования (*Bundesergänzungszuweisungen – BEZ*); контроль за ростом задолженности фе-

⁶²⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. С. 16.

⁶²⁷ Конституционный Суд РФ требовал от федеральных органов государственной власти учитывать фактическое социально-экономическое неравенство субъектов РФ, и, несмотря на их правовое равенство, дифференцировано распределять поступления от дорожных налогов, не ограничивая при этом право субъектов создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников. См.: 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».

Кроме того, Конституционный Суд РФ постановлял что отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых средств. См. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области».

деральных земель был неэффективным; ставился акцент на установлении пределов задолженности, а не на обеспечении сбалансированности бюджетов⁶²⁸. Одному из предложений экспертов было суждено воплотиться: система финансового выравнивания перестала действовать с 2020 г.⁶²⁹

С другой стороны, политически обусловленная самостоятельность субъектов федеративных отношений отнюдь не тождественна сбалансированности бюджета и финансовой стабильности. Замкнутый круг, в котором финансовая самостоятельность субъектов влечет за собой увеличение их долгов, вызывая реакцию в виде усиления централизации, американский политолог Д. Родден называет «парадоксом Гамильтона»⁶³⁰, подтверждая его существование мировой практикой федеративного строительства⁶³¹. Конституционный Суд РФ руководствуясь экономическими аргументами выносил решения в пользу федерального центра в деле об оспаривании конституционности обслуживания счетов и проведения кассовых операций субъектов Российской Федерации Банком России и Федеральным казначейством⁶³², а также по вопросу о разграничении государственной собственности между уровнями публичной власти⁶³³.

⁶²⁸ См.: *Fuest C., Thöne M.* Der Finanzföderalismus in Deutschland in seine Reform // Handbuch Föderalismus. Band II. Probleme, Reformen Perspektiven des deutschen Föderalismus. S. 265-321.

⁶²⁹ См.: *Ильчикова М.М., Ламменсало С.* Институт финансового выравнивания в Германии: постепенное преодоление проблем, их частичное решение в рамках реформы 2020 года // Федерализм в современном публично праве: сборник трудов III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся / под ред. *С.А. Авакьяна, В.В. Королькова.* М.: РГ-Пресс, 2021. С. 446-465.

⁶³⁰ Парадокс получил наименование в честь А. Гамильтона, поскольку первый министр финансов США, будучи централистом, был вынужден отстаивать федерализм как лучшую альтернативу существовавшему до этого конфедеративному строю. См. подробнее: *Rodden J.A.* Hamilton's Paradox. P. 269-281.

⁶³¹ Эмпирической основой для формулирования «парадокса Гамильтона» был тщательно проанализированный опыт послевоенной Германии и поставторитарной Бразилии (см. *Ibid.* P. 153-225). Теория Д. Роддена еще не стала общеизвестной, но ее основные положения уже нашли свое подтверждение в трудах немецких экономистов, описывающих дореформенную федеративную систему Германии, см.: *Fuest C., Thöne M.* Op. cit. S. 267-270. Примером «парадокса Гамильтона» могут считаться также Австралия, Россия и Аргентина. См.: *Гуляков А.Д.* Федерализм. С. 183-184. Аналогичные тенденции в российской и аргентинской доктрине, см.: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 28; *Altavilla C.* Decentralization and Interregional Inequality in Argentina // 50 Shades of Federalism. URL: <http://50shadesoffederalism.com/uncategorized/decentralization-and-interregional-inequality-in-argentina/> (Дата обращения: 18.08.2023).

⁶³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» (см. также особое мнение судьи Г.А. Гаджиева по этому делу); Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

⁶³³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ

Касаясь вопроса о *налоговых и иных публично значимых платежах*, С.Г. Пепеляев призывает не путать проблему распределения прав на получение доходов с проблемой горизонтального выравнивания, обращая внимания на то, что и в первом, и во втором случае трудность заключается в поиске разумного компромисса между стремлением субнациональных органов к финансовой самостоятельности и предотвращением финансового сепаратизма⁶³⁴. Таким образом вопрос налогового федерализма является производным от вопроса об организации бюджетной системы и является тесно связанным с ним⁶³⁵. Практика органов конституционного контроля, подтверждая это, отражает динамику федеративных отношений. В частности, Верховный Суд США предпринял попытку занять взвешенную позицию, сформулировав *доктрину иммунитета штатов от национальных налогов* в деле *Collector v. Day*⁶³⁶. Позднее доктрина была расширена в решении по делу *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company*: Суд постановил, что Конгресс не может облагать налогом доход, полученный от ценных бумаг штатов и муниципалитетов⁶³⁷. Доктрина потеряла свою легитимность с принятием XVI поправки к Конституции США 1913 г., однако на эти прецеденты продолжали ссылаться в ходе последующей практики. Изменение произошло после вынесения решения по делу *Massachusetts v. United States*, в котором Суд признал законным обложение федеральным налогом на воздушное судно вертолет, принадлежащий полиции штата⁶³⁸. Принцип иммунитета штатов был окончательно отменен Судом в ре-

“О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с запросом Правительства Москвы”»).

⁶³⁴ Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 376-381.

⁶³⁵ В иностранной литературе понятия бюджетного и налогового федерализма охватываются единым понятием «фискальный федерализм». См.: *Пешина Э.В., Стрекалова А.А.* Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // *Финансовая аналитика: проблемы и решения.* 2015. № 18. С. 43.

⁶³⁶ См.: *Collector v. Day*, 78 U.S. 113 (1871).

⁶³⁷ См.: *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company*, 157 U.S. 429 (1895).

⁶³⁸ См.: *Massachusetts v. United States*, 435 U.S. 444 (1978).

шении по делу *South Carolina v. Baker*, в котором был признан соответствующим Конституции США федеральный налог на проценты по незарегистрированным долгосрочным облигациям⁶³⁹.

В Австралии вопрос о налоговой автономности был решен не в пользу штатов еще в 1940-х в делах *South Australia v. Commonwealth* и *Victoria v. Commonwealth* – т.н. «первое и второе дело о едином налоге» (*the First and Second Uniform Tax case*)⁶⁴⁰. Фискальная централизация происходит аналогично в молодой непальской федеративной системе: до 80% всех налогов оседает в федеральном центре⁶⁴¹. Также и Конституционный Суд РФ, поддержав право федерального законодателя устанавливать в своем законодательстве общие принципы налогообложения и сборов, постановил, что соответствующее право субъектов РФ всегда носит производный характер⁶⁴². При этом сохранение квоты налоговых поступлений на субнациональном уровне склоняет его содействовать экономическому развитию и использованию своей автономности. Если же центр, напротив, сохраняет за собой большинство источников дохода, субнациональные уровни будут нести политические издержки своих решений, не получая при этом экономических выгод⁶⁴³.

Наряду с вопросами организации финансовой системы не менее важное значение для развития федеративных отношений имеют **стратегическое планирование и финансовая политика**, поскольку благодаря этим институтам становится возможной координация действий элит в экономическом поле. Современное понимание стратегического планирования и финансовой политики

⁶³⁹ См.: *South Carolina v. Baker*, 485 U.S. 505 (1988).

⁶⁴⁰ См.: *South Australia v. Commonwealth* [1942] HCA 14; (1942) 65 CLR 373; *Victoria v Commonwealth* [1957] HCA 54; (1957) 99 CLR 575.

⁶⁴¹ См. подробнее: *Shah R.K.* Fiscal federalism in Nepal: Challenges and opportunities // *Research Nepal Journal of Development Studies*. 2019. Year 2-nd. Issue 1-st. P. 151-170.

⁶⁴² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"».

⁶⁴³ См.: *Weingast B.R.* Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // *Journal of Urban Economics*. 2009. Vol. 65. P. 279-293. В результате происходит «вертикальный фискальный разрыв», влекущий за собой снижение солидарности, рост региональных бюджетных различий и усиление сепаратистских настроений, см.: *Valdesalici A.* The Peregrinations of Fiscal Federalism: Past, Present and Future of a Research Agenda // *A Research Agenda of Federalism Studies*. P. 93-105.

значительно отличается от советского, однако вне зависимости от типа экономической системы, сложившейся в обществе, указанные вопросы будут входить в содержание федеративных конституционно-правовых отношений. Наиболее очевидным средством институциональной организации этого элемента их содержания является *бюджет*, который является своего рода программой планирования расходования денежных средств⁶⁴⁴. Роль иных программных механизмов в финансовом регулировании территориального развития была обстоятельно проанализирована В.Н. Лексиним и А.Н. Швецовым⁶⁴⁵. Участие в разработке соответствующих законов о бюджете и иных программных документов субнациональных элит является необходимым условием для того, придания этим актам легитимности.

§3.3. Федеративные отношения и статус личности

Содержание федеративных конституционно-правовых отношений связано с конституционным статусом личности, что обусловлено правом субъектов федеративных конституционно-правовых отношений устанавливать на своей территории различные правовые режимы, не противоречащие федеральным нормам. В отечественной литературе блок вопросов о правах человека, как правило, рассматривается самостоятельно, без особой связи с федеративным устройством, однако за рубежом существует множество работ, посвященных особенностям субнационального законодательства и практике его применения в отношении прав отдельных граждан⁶⁴⁶. Наиболее убедительным доказательством указанной взаимосвязи способны стать многочисленные примеры коллизий личных и групповых прав, вытекающих из природы федеративного

⁶⁴⁴ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е издание. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 194. Подробнее о советском подходе см.: Советский федерализм. С. 107-110.

⁶⁴⁵ См. подробнее: *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. С.293-559. См. также: *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. С. 29.

⁶⁴⁶ О защите конституциями штатов США индивидуальных прав см.: *State Constitutional Law: Cases and Materials* / ed. by *J. Kincaid*. Washington: ACIR, 1988. P. 67-154. О влиянии федерализма на особенности осуществления права собственности, см.: *Bell A., Parchomovsky G.* Of Property and Federalism // *The Yale Law Journal*. 2005. Vol. 115. № 1. P. 72-115. О влиянии гендера на федеративные отношения см.: *Vickers J.* Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism // *Publius*. 2013. Vol. 43. № 1. P. 1-23. Общие контуры проблемы в отечественной литературе см.: *Саликов М.С., Мочалов А.Н.* Регулирование прав человека в федеративном государстве // *Российское право: образование, практика, наука*. 2019. № 6. С. 4-12.

государства. Так, Ж. Эрк, на примере Эфиопии приходит к выводу о том, что принадлежность к этнической группе индивида в зависимости от демаркации границ способна как расширить его возможности, так и лишить ряда преимуществ⁶⁴⁷. Безусловно, в этнических федеративных системах вопросы групповой идентичности более заметны, однако при более глубоком изучении вопроса подобная корреляция обнаружится и в других федеративных системах.

Исходя из того, что федеративная система имеет сложную государственную природу, в ходе ее исследований ученые отдельно рассматривается *статус гражданства в федеративном государстве*⁶⁴⁸. Известно, что гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности⁶⁴⁹. Из этого следует, что гражданство как вид правовой связи лица с государством связано с самим понятием государства. Признавая, таким образом, за субъектами федеративных конституционно-правовых отношений государственную (государст्वоподобную) природу, следует признавать и возможность наличия гражданства или подобной ему связи между субъектами федерации и отдельными личностями. С другой стороны, очевидно, что в строгом смысле слова субъекты федеративных отношений не являются государствами⁶⁵⁰. Так, Конституционный Суд РФ связывает состояние гражданства с наличием суверенитета⁶⁵¹, из чего следует невозможность существования гражданства субъектов помимо единого федерального гражданства.

Наиболее простым способом закрепления единого гражданства в федеративном государстве является *наличие в основных законах норм, напрямую указывающих на единое гражданство*. Иногда конституционные положения

⁶⁴⁷ Аналогично, по мнению Ж. Эрка, обстоят дела в Швейцарии, Канаде и других федеративных системах с национальной составляющей, см.: *Erk J. "Nations, Nationalities, and Peoples"*. P. 227, 229.

⁶⁴⁸ Исторический аспект вопроса гражданства см.: *Паленко Н.И.* Право гражданства в союзном государстве // Вестник советской юстиции. 1924. № 11. С. 300-303.

⁶⁴⁹ См.: *Авакьян С.А.* Гражданство Российской Федерации. М.: Российский юридический издательский дом, 1994. С. 5; *Авакьян С.А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб: Издательство «Юридический центра Пресс», 2003. С. 18.

⁶⁵⁰ См. подробнее: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 197-199.

⁶⁵¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации».

сформулированы так, что их содержание следует из толкования нескольких норм или более крупных структурных частей конституций⁶⁵². Другим способом централизованного регулирования вопроса о гражданстве является *отнесение гражданства как предмета ведения к исключительной компетенции федерации*, что позволяет федерации провозгласить все необходимые элементы статуса гражданина государства, а субъектам регулировать некоторые особенности этого статуса, не покушаясь при этом на общенациональный суверенитет⁶⁵³. Практика государственного строительства в некоторых странах сочетает и первый, и второй варианты правового закрепления гражданства⁶⁵⁴.

В ряде других случаев на конституционном уровне закрепляется *единство федерального гражданства с указанием при этом на взаимосвязанный с ним статус института гражданства субъектов*⁶⁵⁵. При этом с усилением экономических взаимосвязей между субъектами федеративных отношений и высоким уровнем их институционализации динамика взаимосвязи национального и субнационального гражданства сдвигается в сторону национального. Так, например, в знаменитом деле *Saenz v. Roe*⁶⁵⁶ Верховный Суд США признал неконституционными ограничения социальных пособий для новых жителей Калифорнии в течение первого года их проживания, сославшись на свободу передвижений как частное проявление надлежащей правовой процедуры.

⁶⁵² См.: ст. 30-38 Конституции Мексики, ч. VIII Конституции Сент-Кристофер и Невис, Глава II Конституции Венесуэлы, ст. 18 Конституции Ирака, ст. 8 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов, ч. III Конституции Малайзии, ст. 7 Временной Конституции Судана, ст. 45 Переходной Конституции Южного Судана, ст. 6 Конституции Эфиопии.

⁶⁵³ См.: п. 2 абз. 1 ст. 73 Основного Закона Германии, п. XIII ст. 22 Конституции Бразилии, п. 4 ч. I Приложения IV к Конституции Пакистана, п. 25 ст. 91 Конституционного Акта Канады, п. xix ст. 51 Конституции Австралии, ст. 122 Конституции Демократической Республики Конго, ст. 89 Конституции Союза Коморских Островов. В ст. 6-7 Конституции Баварии закрепляется статус баварского гражданства, а в ст. 8 указано, что граждане Германии, находящиеся на территории Баварии, обладают тем же правовым статусом, что и граждане Баварии. См.: *Verfassung des Freistaates Bayern*. URL: https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-G1_1 (Дата обращения: 01.06.2023). Таким образом, баварское гражданство носит скорее политический, нежели правовой характер.

⁶⁵⁴ См.: ст. 8 и 74 Конституции Бельгии, ч. II Конституции и п. 17 Приложения 7 к Конституции Индии, ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, ст. III и п. «с» разд. 2 ст. IX Конституции Федеративных Штатов Микронезии, ст. 8 и п. «С» статьи 54 Конституции Сомали.

⁶⁵⁵ См.: разд. 1 Поправки XIV к Конституции США; ст. 8 Конституции Аргентины; ст. 6 Федерального Конституционного Закона Австрии; п. 2 ст. 10 Конституции Непала; п. 7 ст. I Конституции Боснии и Герцеговины.

⁶⁵⁶ См.: *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489 (1999).

Некоторые федеративные системы, напротив, закрепляют *ограничения для натурализации в субъекте* и, следовательно, для получения федерального гражданства. Эти требования могут сводиться к отсутствию судимости во всех провинциях (ст. 2 Закона о гражданстве Аргентины)⁶⁵⁷, а могут затрагивать более широкий круг общественных отношений. Так, например, обязательным требованием для натурализации в Нигерии является свидетельство губернатора штата, о том, что это натурализуемое лицо приемлемо для местного сообщества и прошло ассимиляцию в этой части Федерации (пп. «d» п. 2 ст. 27 Конституции). Не менее сложно вопрос гражданства решается в Швейцарии, где на основании п. 1 ст. 37 и ст. 38 Конституции существует единое федеральное гражданство, однако кантоны компетентны устанавливать различные условия его получения⁶⁵⁸. Из этого следует возможность получить швейцарское гражданство в упрощенном или в усложненном порядке – в зависимости от выбора кантона натурализуемым лицом. Представляется, что конституционное положение о «гражданстве общины» (т.е. муниципалитета) является скорее указанием на место проживания лица, чем на политико-правовую связь лица с муниципалитетом, сопоставимую с гражданством государства.

Похожий подход к регулированию института гражданства был закреплен в советском государственном праве: с образованием Союза ССР был установлен принцип единого союзного гражданства, наряду с которым признавалось гражданство образующих СССР союзных республик, а также гражданство автономных республик, входящих в состав союзных республик (ст. 7 Конституции СССР 1924 г., ст. 21 Конституции СССР 1936 г., ст. 33 Конституции

⁶⁵⁷ См: Ley de Ciudadanía. URL: <http://www.saij.gob.ar/346-nacional-ley-ciudadania-Ins0003419-1869-10-01/123456789-0abc-defg-g91-43000scanyel?q=tema%3Aley%3Fde%3Fciudadan%EDA&o=1&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n/Nacional%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley&t=2> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁶⁵⁸ «1. Конфедерация регулирует вопросы приобретения и утраты гражданства по рождению, браку и усыновлению. Она также регулирует утрату швейцарского гражданства по другим причинам и повторную натурализацию. // 2. Она издает минимальные правила натурализации иностранных граждан кантонами и выдает разрешение на натурализацию».

СССР 1977 г.). Закон СССР «О гражданстве СССР» содержал нормы о гражданстве союзной республики, а также о гражданстве автономной республики (ст. 1, 34 указанного Закона), о полномочиях Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик, принимающих решения по вопросам гражданства⁶⁵⁹. В частности, каждой союзной республике предоставлялось право решения вопросов о приеме иностранных граждан и лиц без гражданства в свое гражданство и тем самым в гражданство Союза ССР (ст. 33).

Еще более разнообразно проявляется *влияние федеративных конституционно-правовых отношений на права и свободы человека*. Динамика федеративных отношений отражается, прежде всего, на *личных правах*. Например, австралийское законодательство, относит вопросы здравоохранения, не перечисленные в ст. 51 Конституции, к ведению штатов и федеральных территорий⁶⁶⁰. После принятия Северной территорией Закона о правах неизлечимо больных, допускающим проведение эвтаназии как меры паллиативной медицинской помощи⁶⁶¹, был принят федеральный закон, запрещающий проведение эвтаназии и изменяющий нормы трех законов о федеральных территориях⁶⁶². Однако в результате актуализации вопроса об эвтаназии во всех штатах были приняты законы об оказании помощи при добровольном уходе из жизни⁶⁶³, а также федеральный закон, отменяющий запрет на законодательное

⁶⁵⁹ См.: Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР».

⁶⁶⁰ Об особенностях статуса федеральных территорий в Австралии см.: *Корольков В.В.* Конституционно-правовой статус федеральных территорий в Австралийском Союзе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 71-76.

⁶⁶¹ См.: Rights of the terminally ill Act 1995. URL: <https://legislation.nt.gov.au/Search/~link.aspx?id=88ED2C6788A94FC69FB285ACECCA3FAF&z=z> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁶⁶² См.: Euthanasia Laws Act 1997. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A05118> (Дата обращения: 01.06.2023); Australian Capital Territory (Self Government) Act 1988. URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/acta1988482/ (Дата обращения: 01.06.2023); Norfolk Island Act 1979. URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/nia1979158/ (Дата обращения: 01.06.2023).

⁶⁶³ Первым штатом, принявшим такой закон была Виктория (2017 г.), затем – Западная Австралия (2019 г.), Тасмания (2020 г.), Южная Австралия, Новый Южный Уэльс и Квинсленд (2021 г.). См.: Voluntary Assisted Dying Act 2017. URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/voluntary-assisted-dying-act-2017/004> (Дата обращения: 01.06.2023); Voluntary Assisted Dying Act 2019. URL: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a147242.html (Дата обращения: 01.06.2023); End Of Life Choices (Voluntary Assisted Dying) Bill 2020 (30 of 2020). URL: https://www.parliament.tas.gov.au/Bills/Bills2020/30_of_2020.html (Дата обращения: 01.06.2023); Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: <https://www.legislation.sa.gov.au/legislation/lz/b/archive/voluntary%20assisted%20dy->

регулирование эвтаназии в федеральных территориях⁶⁶⁴. При этом даже незначительная разница в правовом регулировании эвтаназии в разных штатах может поставить под вопрос общее для всех граждан Австралии право на жизнь или право на доступ к здравоохранению.

В знаковом решении 1973 г. *Roe v. Wade*⁶⁶⁵ Верховный Суд США расширительно истолковал положение о надлежащей правовой процедуре, содержащееся в XIV Поправке к Конституции, признав конституционное право на аборт при условии баланса его реализации с публичным интересом защиты здоровья женщин и дородовой жизни. Однако в недавнем деле *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*⁶⁶⁶ такой подход был пересмотрен: было отмечено, что право, не будучи зафиксированным в Конституции напрямую, может признаваться лишь в случае «глубокой укорененности» в истории страны, чего нельзя признать за абортацией. Сразу после вынесения этого решения во многих штатах были приняты законы, ограничивающие прерывание беременности, что вызвало волну общественного несогласия.

Институциональная организация федеративных конституционно-правовых отношений непосредственно сказывается на асимметрии личных прав на жизнь и неприкосновенность частной жизни, а также социального права на медицинскую помощь, связанного с правом на достоинство личности. Приведенные выше примеры обнаруживают не только отсутствие единственно верного подхода к решению вопроса о гарантиях личных прав в федеративных системах, но и прямую зависимость нормотворчества от либеральных или консервативных настроений правящих элит.

[ing%20bill%202021_hon%20kyam%20maher%20mlc/unofficial%20royal%20arms/voluntary%20assisted%20dying%20bill%202021.un.pdf](#) (Дата обращения: 01.06.2023); Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: <https://www.parliament.nsw.gov.au/bills/Pages/bill-details.aspx?pk=3891> (Дата обращения: 01.06.2023); Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/bill.first/bill-2021-028> (Дата обращения: 01.06.2023)

⁶⁶⁴ См.: Restoring Territory Rights Bill 2022. URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd005#:~:text=The%20Bill%20proposes%20to%20remove,voluntary%20assisted%20dying%20\(VAD\)](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd005#:~:text=The%20Bill%20proposes%20to%20remove,voluntary%20assisted%20dying%20(VAD)) (Дата обращения: 01.06.2023)

⁶⁶⁵ См.: Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

⁶⁶⁶ См.: Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 597 U.S. ____ (2022).

Не меньшее влияние федеративные конституционно-правовые отношения оказывают на *публично-политические права*. В частности, согласно ст. 3 Конституции Малайзии, ислам является государственной религией и одной из основ конституционного строя, однако федерация не компетентна принимать законы, касающиеся исламского права (ст. 76). Ввиду того, что главами религии в 9 монархических штатах являются правители (монархи), а в 4 «губернаторских» штатах – глава государства – Янг ди-Пертуан Агонг, можно говорить о существовании в Малайзии своего рода «религиозного федерализма». Федеральный Суд отказался обжаловать приговор осужденного за распространение литературы, запрещенной шариатской властью султаната Селангор, отметив, что свободы мнений и вероисповедания следует толковать ограничительно в свете конституционного положения о государственной религии, и статусе правителей как глав ислама⁶⁶⁷. Это решение подняло в литературе вопрос об универсальности норм Шариата: ведь в рамках одного (пусть и федеративного) государства воля Аллаха не может толковаться разными способами – иначе закономерным будет вопрос о наличии этой воли как таковой⁶⁶⁸. Этой дилеммы удалось избежать в Нигерии, где внедрению шариатского уголовного законодательства предшествовала тщательная подготовка мусульманских деятелей, положительно сказавшаяся на стабильности федеративной системы⁶⁶⁹.

Отдельного упоминания заслуживает комплекс избирательных прав. Практика Конституционного Суда Бельгии иллюстрирует не только динамику отношений между элитами двух лингвистических групп, но и последствия излишне идеалистического вмешательства в федеративные отношения. В 1994 г. Судом в целях «поиска необходимого баланса» было постановлено сохранить двуязычный избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде⁶⁷⁰. Однако уже в

⁶⁶⁷ См.: See ZI Publications Sdn Bhd & Anor v. Kerajaan Negeri Selangor [2016] 1 M.L.J. 153.

⁶⁶⁸ См. подробнее: *Tew Y.* On the Uneven Journey to Constitutional Redemption: the Malaysian Judiciary and Constitutional Politics // *Washington International Law Journal*. 2016. V. 25. № 3. P. 673-696.

⁶⁶⁹ См. подробнее: *Suberu R.T.* Religion and Institutions: Federalism and the Management of Conflicts over Sharia in Nigeria // *Journal of International Development*. 2009. № 21. P. 547-560.

⁶⁷⁰ См.: *Cour d'Arbitrage*, arrêt № 90/94 du 22.12.1994. В этом округе, в отличие от других, между собой конкурировали партии, говорящие на разных языках, что нарушало логику закона о лингвистической границе 1962 г. См.: *Woydt M.* Dissoziativer Föderalismus. S. 748; *Миронюк М.Г.* Современный федерализм. С. 175.

2003 г. Суд признал неконституционным механизм распределения в этом округе депутатских мандатов, притом сохранив сам избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде⁶⁷¹. Это решение Арбитражного Суда стало ключевой причиной конституционного кризиса 2007-2014 гг., из которого Бельгия вышла, лишь проведя шестую государственную реформу. Другим примером разграничения избирательных округов во избежание политической поляризации может послужить решение Верховного Суда Пакистана о делимитации границ в Карачи, не допускающем доминирования отдельных групп⁶⁷².

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что сложный характер политической организации федеративной системы обуславливает неоднозначность решения вопросов, связанных с политическими правами. При этом одного лишь существования институтов федеративной системы, способствующих решению возможных конфликтов, зачастую оказывается недостаточно, если в ходе своей работы они подменяют свои непосредственные функции (предотвращение и решение конфликтов) отвлеченным от сложившихся социальных условий пониманием правильного и рационального.

Так же, как и публично-политические права, *экономические, социальные и культурные права* человека тесно связаны с вопросами индивидуальной и коллективной самоидентификации элит и народов. Однако они влияют на поведение индивидов в политическом поле опосредовано – через иные поля социального пространства. Так, в рамках политики по преодолению последствий Великой депрессии, в деле *Wickard v. Filburn* Верховный Суд США постановил, что объемы пшеницы, выращиваемой для кормления собственного скота сверх нормативов, установленных федеральной властью, должны быть сокращены во избежание монополии⁶⁷³. Отдельного упоминания заслуживают два дела, ставшие правовыми основаниями для легализации в США однополых

⁶⁷¹ Необходимость конкуренции фламандских и франкоязычных кандидатов в одном округе, согласно правовой позиции Суда, ставила первых в неравные условия с кандидатами на территории остальной Фландрии, не имеющих такой конкуренции. См.: Cour d'Arbitrage, arrêt № 73/2003 du 26.05.2003; *Popelier P.* The Constitutional Court's Impact on Federalism in Belgium. P. 74-75.

⁶⁷² См.: *Watan Party and another v. Federation of Pakistan and others*, PLD [2011] SC 997.

⁶⁷³ См.: *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942).

браков: *US v. Windsor* и *Obergefell v. Hodges*⁶⁷⁴. В первом случае сторонники защиты прав секс-меньшинств на всей территории государства исходили из федеративного устройства США, указывая конечной целью устранение дискриминации между гражданами с одним семейным, но разным правовым состоянием⁶⁷⁵. Во втором же случае заявители уже исходили из существования естественного конституционного права на брак каждого человека без ограничений по половому признаку, не затрагивая вопросов федерализма. Благодаря такой аргументации вопрос об однополых браках перешел из сферы социальных прав, гарантирующих брачные отношения, в сферу личных прав.

В системной взаимосвязи с проанализированными выше правовыми позициями Верховного Суда США по личным правам эти решения свидетельствуют против господствующего в западной и отечественной либеральной литературе мнения о том, что федерализм тесно взаимосвязан со свободой личности. Приоритет конституционного принципа федерализма способен ограничить права отдельных лиц или их групп, и, напротив, защита прав широкого круга людей может потребовать централизации – в ущерб принципу федерализма. Примечательно, что личные, экономические, социальные и культурные ограничения свобод отдельных индивидов непосредственно не влияют на федеративные отношения, однако введение подобных ограничений в отношении политических элит (вне зависимости от уровня их институциональной организации) напрямую скажется на первооснове федеративной системы, поскольку определит политическое содержание их конституционной правосубъектности.

Наконец, содержание федеративных отношений может проявляться в особенностях «защитных» прав человека. В частности, в рамках общей тенденции по «специализации» институтов организация судебной системы Бельгии поставлена в зависимость от языковой принадлежности того или иного

⁶⁷⁴ См.: *United States v. Windsor*, 570 U.S. 744 (2013); *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. (2015). См. подробнее: *Шайо А., Умц. Р.* Конституция свободы. С. 239-241.

⁶⁷⁵ На основании федерального Закона о защите брака 1996 года (*Defense of Marriage Act – DOMA*) правовой защитой федеральной власти пользовались только гетеросексуальные пары, а штаты были вольны распространять действие этих норм и на гомосексуальные пары, хотя в указанном Законе брак был поименован как «союз мужчины и женщины».

суда. Так, в двуязычном Брюсселе по реформе 2011 г. суды были разделены на голландо- и франкоязычные (ст. 157-бис Конституции). При этом и первые, и вторые были наделены равными полномочиями, в результате чего Брюссель стал единственной территорией, на которой подсудность дел определялась выбором заявителей. Отмечается, что столичные юристы широко использовали данную возможность, изучая сложившуюся практику и подавая иски во франко- или голландоязычный суд в зависимости от того, практика какого из них более благоприятна⁶⁷⁶. Другим «защитным» правом, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ является право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления⁶⁷⁷. При этом субъекты РФ могут принимать нормативные правовые акты, предусматривающие дополнительные гарантии права на обращение, в рамках федерального законодательства. Такие гарантии не должны влечь дополнительных обременений для лиц, не осуществляющих функций государственной власти субъекта РФ, что, однако, требует от федерального законодателя большей определенности о круге лиц, на которых могут возлагаться такие функции.

Отсутствие единого подхода к статусу личности в федеративных системах обусловлено теми же причинами, что и отсутствие всемирного каталога прав человека или всемирного гражданства. Представляется, что в обоих случаях конституционно-правовой статус личности предопределяется не только рациональными предпосылками, но и множеством иных социальных факторов. К проблемным вопросам в этой связи следует отнести не только обнаружение средств влияния таких факторов на статус личности, но и связь между динамикой федеративных отношений и изменениями статуса личности. Полагаем, что более подробное изучение этого вопроса поспособствует окончательному размежеванию нормативной идеи федерализма и либерально-демократической идеологии.

⁶⁷⁶ См. подробнее: Демешева Ю.В. Указ. соч. С. 107-110.

⁶⁷⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

§4. Конституционно-правовая ответственность в федеративных отношениях

Наступление ответственности гарантирует соблюдение установленных норм, следовательно, институт ответственности является важным элементом теории федеративных отношений. Характеристика этого института должна подразумевать анализ федеративной ответственности как конституционно-правового проявления политической ответственности, а также изучение отдельных форм ответственности субъектов федеративных конституционно-правовых отношений и федеративной системы в целом.

§4.1. Федеративная ответственность как вид конституционно-правовой ответственности

Политическая природа конституционно-правовой ответственности признается отечественными правоведами уже более полувека⁶⁷⁸. Отдельно конституционно-правовая ответственность не сводится к каре за нарушение правовых норм: выполняя правосстановительную функцию, она является отрицательной оценкой государством противоправных деяний, а также мерой принуждения, реализации санкции правовой нормы⁶⁷⁹. Конституционно-правовая ответственность не существует сама по себе, она направлена на достижение определенных целей, к числу которых относятся: должное поведение субъектов конституционно-правовых отношений, пресечение попыток недолжного поведения, устранение результатов, вызванных несоблюдением конституционно-правовых норм, оказание воспитательного воздействия на участников конституционно-правовых отношений⁶⁸⁰. Таким образом, конституционная ответственность связана с особым составом деяния (действия или бездействия), так или иначе посягающего на основы конституционного строя⁶⁸¹.

⁶⁷⁸ См. подробнее: *Авакьян С.А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 29-36.

⁶⁷⁹ См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. С. 389-390; *Еременко Ю.П.* Советская конституция и законность. Саратов, 1982. С. 151-152; *Краснов М.А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 49.

⁶⁸⁰ *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 19.

⁶⁸¹ *Чиркин В.Е.* Публичная власть. С. 154.

Ответственность в конституционном праве представлена как отраслевой юридической ответственностью, выражающейся в санкциях за нарушение норм конституционного права, так и собственно конституционно-правовой ответственностью, которая подразумевает наличие конституционно-правовых санкций. В свою очередь, конституционно-правовая ответственность выражается в позитивной и негативной ответственности. И если первая обеспечивается конституционным правосознанием и оценкой неправомерности поведения субъекта конституционного права, то вторая включает в себя политические и юридические основания для применения той или иной меры конституционно-правовой ответственности⁶⁸².

Все перечисленные свойства конституционно-правовой ответственности относимы и к *федеративной ответственности* – виду конституционно-правовой ответственности, предусматривающему санкцию для субъектов федеративных отношений за ненадлежащее осуществление публичной власти⁶⁸³. Для целей настоящей работы далее будут изложены меры конституционно-правовой ответственности, поскольку отдельные виды федеративной ответственности могут содержаться в других отраслях права. Кроме того, данное определение позволяет расширить круг возможных субъектов федеративной ответственности, не ограничиваясь лишь ответственностью субъектов федерации⁶⁸⁴. Все приведенные утверждения приводят к необходимости сформулировать основополагающие характеристики федеративной ответственности:

1. Поводом для наступления федеративной ответственности является деяние органа, должностного лица или представителя субъекта федеративных отношений, не совместимое с общепризнанным в рамках данной фе-

⁶⁸² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 104-111.

⁶⁸³ Термин «федеративная ответственность» в отечественный конституционный лексикон ввел И.Н. Барциц, который называл ее ответственностью за ненадлежащее осуществление публичной власти. См.: Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М.: Издательство научной образовательной литературы РЭА, 1999. С. 10.

⁶⁸⁴ О различии понятий «федеративная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность субъектов федерации» см.: Заметина Т.В. Конституционно-правовые основы федеративной ответственности // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 2. С. 38.

деративной системы пониманием нормативной идеи федерализма, и повлекшее для других субъектов федеративных отношений негативные политические последствия;

2. Основанием наступления федеративной ответственности является нарушение требований федеральной конституции в части требований, гарантирующих целостность государственного устройства и единство правового пространства;

3. Федеративная ответственность наступает лишь при нарушении норм федеральной конституции и федерального законодательства, что выделяет ее среди различных форм политической ответственности (например, отставки правительства или роспуска парламента);

4. Санкции федеративной ответственности закрепляются конституцией и федеральными актами последующего регулирования федеративных отношений;

5. Субъектами федеративной ответственности являются: федерация, органы государственной власти федерации, субъекты федерации, органы государственной власти субъектов федерации, должностные лица, физические лица⁶⁸⁵;

6. Решение вопроса о применении в отношении субъектов федеративной ответственности конкретного вида санкций зависит от судебных и не-судебных институтов⁶⁸⁶.

⁶⁸⁵ Т.В. Заметина, признавая этнические общности коллективными субъектами конституционного права, федеративных и национальных отношений, не считает их субъектами федеративной ответственности – по аналогии с народом РФ, который, являясь коллективным источником власти, не может быть субъектом федеративной ответственности. См.: *Заметина Т.В.* Указ. соч. С. 42.

В рамках предмета конституционного права такой подход видится непоследовательным: всякий субъект (правовой или политический) отличается от объекта, среди прочего, возможностью нести ответственность за совершенные деяния. В частности, советской доктрине, признававшей политико-правовую субъектность национальных групп, существовала концепция коллективной ответственности, о которой будет рассказано далее. Декларативные утверждения о субъектности народа или отдельных социальных групп и практическая возможность наступления коллективной ответственности создают сложную этическую проблему, которую можно разрешить, признав субъектами права и, следовательно, ответственности, не народ(ы), а элиты, получающие от народа легитимацию в зависимости от тех или иных идеологических критериев.

⁶⁸⁶ См.: *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 91-137; *Барциц И.Н.* Указ. соч. С. 22-23; *Морозова А.С.* Некоторые аспекты конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 10. С. 131.

§4.2. Федеративная ответственность субъекта федеративных отношений

Основания для привлечения субъекта федеративных отношений к ответственности связаны с нарушением нормального функционирования конституционных институтов федерализма. Следовательно, отдельные формы федеративной ответственности должны предусматривать изменение властных функций, направленное на восстановление публичного интереса (прямое правление федеральной власти, перераспределение компетенции, финансовое воздействие), негативные последствия для отдельных представителей институционально организованных элит (органов и должностных лиц), либо негативные последствия для элит и народов населения (ликвидация субъекта федеративных отношений)⁶⁸⁷.

Введение прямого федерального правления на территории субъекта федерации – это временное прекращение полномочий законодательных и исполнительных органов субъекта ввиду ненадлежащего исполнения ими возложенной на них компетенции⁶⁸⁸. Так, например, бразильская модель федеральной интервенции, предусмотренная Главой VI Конституции⁶⁸⁹, является политико-административным актом, направленным на сохранение федерального правопорядка и не влекущим за собой санкций в отношении должностных лиц или коллегиальных органов⁶⁹⁰. И хотя введение прямого федерального правления на территории штата в Бразилии является исключительной компетенцией Пре-

⁶⁸⁷ За основу взят перечень видов федеративной ответственности, данный И.Н. Барцицем. При этом различные меры ответственности органов государственной власти субъектов федерации объединены в один вид федеративной ответственности ввиду совпадения их политико-правовой природы; исключен режим чрезвычайного положения, который рассматривается как особый режим управления, но не как санкция за противоправное поведение, хотя, очевидно, могут существовать и неправовые основания для применения такого института; передача руководства силовым ведомствам федерации отнесена к изменению компетенции, ввиду общности правовой природы этих мер ответственности. См.: *Барциц И.Н.* Указ. соч. С. 66-67. См. также: *Лексин И.В.* Указ. соч. С. 102-110; *Кондрашев А.А.* Указ. соч. С. 138-401.

⁶⁸⁸ *Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н.* Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 6. С. 28.

⁶⁸⁹ Основания федеральной интервенции, предусмотренные ст. 34, представляют собой перечень публично отстаиваемых федерацией целей, а не список конкретных правонарушений субъектов: поддержание национальной целостности, отражение иностранного вторжения, пресечение серьезного ущерба общественному порядку, гарантия функционирования властей в федеральных единицах, реорганизация финансов.

⁶⁹⁰ *Tavares A.R.* Curso de direito constitucional. P. 942.

зидента Республики, в литературе отмечается повышение влияния на эту процедуру федерального Парламента⁶⁹¹. Однако доктрина и практика не всегда идут по пути большей либерализации института федеративной ответственности. Например, индийские институты чрезвычайного положения и президентского правления, предусмотренные ч. XVIII и ст. 356 Конституции Индии, использовались десятки раз⁶⁹². Более того, в деле *S.R. Bommai v. Union Of India* Верховный Суд Индии постановил, что институт президентского правления не противоречит базовой структуре Конституции, однако издание соответствующей прокламации Президентом является последним средством для наведения порядка в штате, а сама прокламация может быть проверена на соответствие Конституции Верховным Судом⁶⁹³. Индийский опыт развития института президентского правления оказал значительное влияние на его становление в соседнем Пакистане. Так, Верховный Суд Пакистана, сопоставляя ст. 234 Конституции, закрепляющую возможность введения президентского правления в провинции, и ст. 1, содержащую принцип федерализма, отметил, что основанием для введения такой меры должна служить кризисная ситуация, что подтверждалось ссылкой на опыт закрепления аналогичного института в Конституции Индии⁶⁹⁴. Однако Верховный Суд Пакистана, как и Верховный Суд Индии, признал, что экстренные полномочия Президента или губернатора носят восстановительный характер и преследуют цель установления представительного правления⁶⁹⁵.

В Германии федеральное принуждение (*Bundeszwanges*) в соответствии со ст. 37 Основного закона вводится Федеральным Правительством с согласием Бундесрата. Основанием для такой меры ответственности является невыполнение земель требований, возложенных федеральным законодательством.

⁶⁹¹ *Ibid.* P. 942, 947-948; Барциц И.Н. Указ. соч. С. 83-84.

⁶⁹² См. подробнее: Гуляков А.Д. Федерализм. С. 277, 280-281.

⁶⁹³ См.: *S.R. Bommai v. Union Of India* [1994] AIR 1918, (11 March 1994) SCC (3) 1.

⁶⁹⁴ См.: *Ahmad Wattoo v. Federation of Pakistan*, PLD [1997] Lahore 38.

⁶⁹⁵ См.: *NWFP v. Muhammad Irshad*, PLD [1995] SC 281.

В ходе осуществления федерального принуждения Федеральное Правительство или его уполномоченные представители имеют право давать обязательные указания всем землям и их органам власти.

Перераспределение компетенции, согласно И.Н. Барцицу, является безусловным правом федеральных органов власти при необходимости изменять перераспределять компетенцию между уровнями власти, которое является производным *Kompenenz-Kompetenz*⁶⁹⁶. В частности, в соответствии с абз. 3-4 ст. 84 Основного Закона Германии Федеральное Правительство осуществляет надзор за выполнением органами земель федеральных законов, и если недостатки, выявленные в ходе этого надзора, не были устранены самой федеральной землей, то Бундесрат по требованию Федерального Правительства или самой земли выносит постановление о нарушении федерального закона земель. Впоследствии это решение можно обжаловать в Федеральный Конституционный Суд. Более радикальной мерой можно назвать передачу под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений силовых ведомств штатов, предусмотренную разд. 8 ст. I Конституции США.

В свою очередь, *финансовое воздействие*, хоть и является реальным рычагом влияния центра на дотационные регионы⁶⁹⁷, не может рассматриваться в качестве равноценной меры федеративной ответственности в узком конституционно-правовом смысле, поскольку бюджетная политика направлена на финансовое выравнивание, а не на намеренное ухудшение чьего-либо положения. Однако нельзя не отметить, что подобного рода инструмент может использоваться в качестве меры политической ответственности. Так, например, в Бразилии финансовые причины являются одним из оснований для введения федерального правления (п. V ст. 34 Конституции)⁶⁹⁸. Самостоятельный

⁶⁹⁶ Барциц И.Н. Указ. соч. С. 87.

⁶⁹⁷ Там же. С. 98-101.

⁶⁹⁸ Такая конституционная норма позволила сохранить за центральными элитами политической инструмент воздействия на штаты при проведении приватизации убыточных государственных банков, направленную на снижение нагрузки на федеральный бюджет. См.: Stepan A. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? // Daedalus. 2000. Vol. 129. № 2. P. 161-162.

институт чрезвычайной финансовой ситуации предусмотрен ст. 360 Конституции Индии. Основанием для издания соответствующей прокламации Президента является угроза финансовой стабильности Союза. По истечении 2 месяцев действие этого режима может быть продлено решением обеих палат Парламента. Похожий институт предусмотрен и в правовой системе РФ: отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы власти, в случае, если просроченная задолженность субъекта по исполнению фискальных обязательств превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта в последнем отчетном году (п. 2 ч. 1 ст. 49 федерального закона № 414-ФЗ). Критические аргументы против этого института касаются как его конституционной природы⁶⁹⁹, так и экономической целесообразности⁷⁰⁰.

Институциональная организация субнациональных элит является сферой, в которой представлен наиболее широкий круг различных форм и мер федеративной ответственности, поскольку основаниями для наступления ответственности являются неправомерные действия субнациональных органов власти⁷⁰¹. Следовательно, отдельную группу мер федеративной ответственности составляет *ответственность органов и должностных лиц*.⁷⁰² К их числу, относится *распуск законодательного органа субъекта федеративных отношений*. Утверждается, что характерными чертами этой меры является принудительность и досрочность, при том, что парламенты субъектов несут ответственность не перед распустившим их лицом, а перед населением представляемой территории⁷⁰³. Однако остается неясным, как население представляемой

⁶⁹⁹ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма. С. 534-543.

⁷⁰⁰ См. подробнее: Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 31-41.

⁷⁰¹ Подробнее см.: Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2017. С. 128-168.

⁷⁰² Более убедительной в этой связи видится позиция Д.Т. Шона, рассматривающего такую отмену как меру конституционно-правового восстановления, а не меру юридической ответственности, см.: Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 41.

⁷⁰³ Тхабисимова Л.А., Ахьядов Э.С.-М. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (с учетом нормотворчества и правоприменительной практики по Северо-Кавказскому федеральному округу). М.: Проспект, 2020. С. 39.

территории может обеспечить принудительность роспуска представительного органа, принимая во внимание необходимость вынесения официального предупреждения с требованием устранить совершенные органом нарушения⁷⁰⁴. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона № 414-ФЗ: законодательный орган субъекта может быть распущен лишь после невыполнения требований Президента РФ, содержащихся в его предупреждении, которое, в свою очередь, основывается на решении компетентного суда о противоречии Конституции РФ акта, принятого законодательным органом⁷⁰⁵. Очевидно, что население субъекта РФ при этом не участвует ни в вынесении предупреждения законодательному органу, ни в его последующем роспуске. С другой стороны, ряд федеративных систем отражает в конституционном строе возможность участия в решении вопроса о роспуске представительного органа одного субъекта элит других субъектов. Так, например, абз. 1 ст. 100 Федерального Конституционного Закона Австрии предусмотрена возможность роспуска любого ландтага Федеральным Президентом по представлению Федерального Правительства и с согласия Бундесрата, которое должно быть дано большинством в 2/3 голосов при наличии половины его членов. При этом представители земли, чей ландтаг подлежит роспуску в голосовании участия не принимают.

Отрешение руководителя субъекта федерации от должности применяется по отношению к высшим должностным лицам субъектов федерации в случае нарушения ими норм федерального права. Как правило, конституционные нормы, регулирующие вопрос, связанный с отрешением руководителя субъекта федерации включают в себя указание на основания и порядок при-

⁷⁰⁴ См.: Барциц И.Н. Указ. соч. С. 97-98; подробнее об основаниях и порядке роспуска законодательного органа субъекта см.: Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. Указ. соч. С. 66-92.

⁷⁰⁵ Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ такое предупреждение является профилактической мерой, призванной побудить органы государственной власти субъектов РФ к добровольному исполнению решения суда, и одновременно создающей дополнительную гарантию для субъекта РФ. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея».

влечения этого должностного лица к ответственности: так, например, соответствующие нормы содержатся в Федеральном Конституционном Законе Австрии в статьях, посвященных основам статуса губернатора земли и порядке привлечения его, и любого члена земельного правительства к ответственности в случае нарушения федерального законодательства (ст. ст. 105, 142). В конституционном праве могут быть предусмотрены также и дополнительные санкции личного характера, налагаемые на глав субъектов федерации. Мексиканская Конституция, например, устанавливает жесткие ограничения для лиц, которые были отрешены от должности ввиду нарушения ими федерального законодательства: в соответствии с п. 3 ст. 110 указанные лица не могут более претендовать на занятие публичных должностей.

С другой стороны, не редки случаи конституционного закрепления возможностей для произвольного привлечения глав субъектов федерации к конституционно-правовой ответственности. Именно в таком свете видится ответственность губернаторов штатов в Индии, назначаемых Президентом в соответствии со ст. 155 Конституции, а также на основании ст. 160 обязанных подчиняться установленным им требованиям по вопросам, не урегулированным в Конституции. Аналогичным образом устроен институт ответственности глав субъектов РФ. Системный анализ норм нового российского Федерального закона о публичной власти в субъектах РФ приводит к заключению, что всякое досрочное прекращение полномочий главы субъекта РФ помимо его смерти так или иначе связано с одобрением или неодобрением его деятельности Президентом РФ⁷⁰⁶. И несмотря на то, что Конституционный Суд РФ в своей практике отмечал, что Президент РФ, отрешая от должности высшее должностное лицо субъекта, обеспечивает баланс между субнациональными властями⁷⁰⁷, на

⁷⁰⁶ Речь идет об отрешении от должности Президентом РФ в связи с выражением недоверия законодательным органом субъекта РФ, отставке по собственному желанию, которую вправе не принять Президент РФ, отрешении от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия (п. 2-4 ч. 1 и ч. 2 ст. 28 федерального закона № 414-ФЗ). Кроме того, из нового закона был изъят институт отзыва главы субъекта, предусмотренный пп. «л» п. 1 ст. 19 федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁷⁰⁷ См. подробнее: п. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 № 8-П.

данный момент для этого не существует никаких правовых гарантий. Ранее существовавший Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ⁷⁰⁸ критиковался за отсутствие конкретики, неполноту и фрагментарность⁷⁰⁹, а принятый ему на замену Указ Президента РФ делает предметом оценки непосредственно деятельность глав исполнительных органов власти, но не сами эти органы⁷¹⁰.

В этой связи следует относиться критически к понятию «утраты доверия» Президента РФ, которое является одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы субъекта. Остается неясным, почему совершение неправомερных деяний само по себе не является основанием для досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ, а ему необходимо нужен посредник в лице «доверия» главы государства⁷¹¹. Такая конструкция лишь в теории может связать «доверие» и правомерное поведение⁷¹², но с позиции институциональной логики выходит, что степень правомерности поведения главы субъекта определяется Президентом РФ, а не правом⁷¹³. В этой связи кажется нереалистичной позиция Е.С. Шугриной, подразумевающей механическое разделение политической и правовой ответственности в зависимости от лежащего в основании ответственности правонарушения⁷¹⁴.

⁷⁰⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25729> (Дата обращения: 01.06.2023).

⁷⁰⁹ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма. С. 548-554.

⁷¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

⁷¹¹ Обстоятельный критический анализ «утраты доверия» Президента РФ см.: *Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М.* Указ. соч. С. 153-158; *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития.* С. 138-139.

⁷¹² См.: *Прохоров В.Н.* Правовая природа понятия «Утрата доверия Президента Российской Федерации» // *Грамота.* 2014. № 12. Часть III. С. 166-169.

⁷¹³ См.: *Кондрашев А.А.* Институт конституционно-правовой ответственности в предмете конституционного права: грани соотношения // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 10. С. 189-190.

Примечательно, что Президент РФ лишь один раз включил в указ об отрешении от должности главы субъекта мотивировочную часть: «В связи со срывом завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекшим за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них <...>» - см. подробнее: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2005 г. № 272 «О Логинове В.А.» . В остальных подобных указах мотивировочной части нет вовсе.

⁷¹⁴ *Шугрина Е.С.* Понятие и элементы конституционно-правовой ответственности в работах академика О.Е. Кутафина // *Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев.* М.: Элит, 2012. С. 119.

Ликвидация субъекта федеративных конституционно-правовых отношений представляет собой упразднение институциональной структуры одной региональной политической элиты на основании решения остальных элит, образующих федеративную систему. Приведенные характеристики делают эту меру ответственности субъекта федеративных конституционно-правовых отношений наиболее жесткой. Первые примеры ликвидации субъекта федеративных отношений можно обнаружить в Античности⁷¹⁵. В новейшей истории такая мера ответственности практиковалась и теоретически обосновывалась в СССР, когда во время Великой Отечественной войны были ликвидированы автономии и высланы с территории их постоянного проживания целые народы⁷¹⁶. В обосновании этих действий И.Д. Левин ссылался на подчиненный характер права на самоопределение наций, указывая, что право на самоопределение не тождественно праву на «безнаказанный переход на сторону врага»⁷¹⁷. И хотя приведенные практики подверглись осуждению и политически, и юридически⁷¹⁸, представляется, что они стали возможными ввиду специфики советского государственного устройства, сочетающего партийную автократию и субъектность больших социальных групп. Признание правосубъектности за социальной группой наделяет ее носителя не только коллективными правами и обязанностями, но и допускает наступление коллективной ответственности. Отрицать это значило бы отрицать правовой характер общественных отношений, в которых состоит данный субъект. В современном мире ликвидация штата предусмотрена ст. 3 Конституции Индии⁷¹⁹. Наличие такой санкции не только свидетельствует о причинной зависимости федеративных

⁷¹⁵ Так, остров Мелос, восставший против Афинской симмахии во время Пелопонесской войны, после неудачных переговоров был захвачен и razoren афинянами. См. *Фукидид*. История. V, 84-116.

⁷¹⁶ См.: *Мамедов А.Э.* Депортация (высылка) народов Северного Кавказа и Юга РСФСР в 1943-1944 гг.: правовая оценка // Глобализация, цифровизация и правовая карта мира / сб. ст. под ред. *А.А. Бакаева, О.А. Глобенко, Т.В. Радченко, И.В. Титовец*. Волгоград: Сириус, 2021. С. 133-140.

⁷¹⁷ См.: *Левин И.Д.* Суверенитет. С. 338-340. Примечательно и то, что автор признает соответствующее решение «юридическим оформлением политической санкции».

⁷¹⁸ См.: *Хрущев Н.С.* О культе личности и его последствиях // Известия ЦК КПСС. 1989. № 3. С. 151-152; Закон РСФСР от 26.04.1991 №1107-1 «О реабилитации репрессированных народов».

⁷¹⁹ И.Н. Барциц рассматривает этот институт как форму ответственности, см.: *Барциц И.Н.* Указ. соч. С. 114.

правоотношений от сложившегося политического режима, но и о жесткой подчиненности региональных элит федеральным, поскольку вторые обладают по отношению к ним институциональным «правом жизни и смерти».

§4.3. Проблема федеративной ответственности федерации

С точки зрения концепции трехстороннего правопорядка федеральный уровень власти является таким же участником федеративных отношений, как и субнациональные единицы. При этом видов (мер) ответственности федерации существует значительно меньше, нежели видов (мер) ответственности ее субъектов. Имеет смысл согласиться с позицией Т.В. Заметиной, по мнению которой неконституционность действий федерации должна быть признана в правовом акте компетентного судебного органа, возлагающего обязанность по восстановлению прежнего положения и компенсации вреда⁷²⁰. Нормы конституционного права не содержат конкретного перечня мер ответственности федерального уровня власти, но представляется, что таковая должна быть избрана органом конституционного контроля, либо высшим судебным органом соразмерно ущербу, принесенному публичному интересу. Такое привилегированное положение федерации как субъекта федеративной ответственности связано с тем, что федерация участвует во взаимодействии с другими субъектами по поводу организации своей деятельности, и выступает в роли арбитра в спорах между ними. Важно, что специальный орган, предназначенный для решения федеративных споров (в первую очередь, о компетенции) относится ко всей федерации разом, а не к какой-то ее части: лишь в такой конфигурации соответствующий орган будет не только удовлетворять требованиям элит, но и осуществлять свою деятельность максимально эффективно⁷²¹.

С другой стороны, повышенная защита от негативной федеративной ответственности федеральных органов власти и должностных лиц, состоит в их позитивной ответственности – как перед элитами субъектов федерации, так и

⁷²⁰ Заметина Т.В. Указ. соч. С. 43; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. С. 151-153.

⁷²¹ Примечательно, что идея конституционного суда была озвучена А.С. Яценко за несколько лет до Г. Кельзена, см.: Яценко А.С. Теория федерализма. С. 352.

перед населением. Следовательно, помимо ординарной судебной процедуры восстановления содержания федеративных правоотношений существует и другая мера ответственности федеративной системы за нарушения – ее распад. Ведь в случае, если федеральные элиты не будут считаться с мнением субнациональных элит, систематически выходя за пределы, отведенные им содержанием федеративных конституционно-правовых отношений, такая федеральная власть будет постепенно терять не только реальную силу государственного принуждения, но и собственную легитимность в глазах населения. Пример распада СССР доказывает, что в момент, когда ослабленная кризисом федеральная власть теряет легитимность в глазах субнациональных элит, центробежные тенденции не смогут остановить ни проведение референдума, ни принятие закона, усложняющего порядок сецессии. Следовательно, если федеральная элита и защищена от обыкновенных посягательств лучше, чем остальные участники федеративных конституционно-правовых отношений, то лишь потому, что в случае по-настоящему серьезных нарушений норм федеральной конституции с ее стороны, она рискует перестать существовать. Именно поэтому в сохранении федеративных конституционно-правовых отношений заинтересованы все их участники, и основной формой федеративной ответственности федерации является позитивная конституционная ответственность перед остальными элитами и гражданами государства⁷²².

В реалиях отечественной федеративной системы следует иметь в виду и исторический опыт регулирования федеративной ответственности, в частности, использованием в советское время внеправовых (политических) инструментов ответственности⁷²³. В условиях партийно-властной вертикали, выступавшей стержнем всей федеративной системы, не было возможности ни для выстраивания гармоничных федеративных отношений, ни для непредвзятых

⁷²² В этом смысле стабильность федеративной системы напрямую зависит от сложившейся формы правления и текущего состояния политической системы. См.: Государственное единство и целостность Российской Федерации. С. 307.

⁷²³ См.: Барциц И.Н. Указ. соч. С. 12.

рассуждений об ответственности Союза перед входящими в него республиками. 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 формы⁷²⁴. Следовательно, использование института федеративной ответственности всегда должно преследовать цели обеспечения гармоничного развития федеративной системы и стабилизации федеративных отношений⁷²⁵. Кроме того, нельзя игнорировать взаимного влияния института федеративной ответственности и политической системы: так, И.Н. Барциц приводит аргумент в пользу того, что федеративная ответственность как инструмент централизации позволяет сдерживать авторитаризм на субнациональном уровне⁷²⁶. Однако о связанной с подобной централизацией возможностью автократии центра автор умалчивает: представляется, что нормативное закрепление федеративной ответственности субнациональных элит перед действующим Президентом РФ по новому конституционному законодательству превращает его в свехубъект федеративных отношений и несет в себе риск тотального ослабления отечественной федеративной системы после прекращения срока его полномочий.

⁷²⁴ В этом контексте уместно вспомнить замечание А.С. Автономова о том, что «субъекты Федерации – это не объекты управления» - *Золотарева М.В., Хабриева Т.Я.* Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 94.

⁷²⁵ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Указ. соч. С. 533-534; *Заметина Т.В.* Указ. соч. С. 43.

⁷²⁶ *Барциц И.Н.* Указ. соч. С. 122.

Заключение

Общая теория федерализма в конституционном праве, основанная на реляционной и коммуникативной социологии, органично соотносится с регулятивным подходом в правовой науке. Реляционная теория отражает сущность федерализма как сложного явления социальной реальности, а теория коммуникативной деятельности позволяет выделить в нем рациональное начало, необходимое для оформления федерализма как нормативной идеи и его закрепления в качестве конституционного принципа. Подобный методологический плюрализм позволяет миновать глобальную дилемму выбора между реализмом и идеализмом, и, следовательно, не опускает общую теорию до примитивного релятивизма или формальных целей построения федеративной системы. Признавая таким образом предельность человеческой рациональности, теория федеративных отношений создает инструментарий для того, чтобы судить о мере такой рациональности в каждом отдельном случае. Следовательно, одним из главных утверждений, релевантных для федеративных отношений благодаря реляционной теории, будет их эмерджентность: федеративные отношения являются одновременно и основанием для возникновения правового регулирования, и их предметом. Эта методологическая установка позволяет провести индуктивный анализ конституционных институтов федеративных систем, принимая в учет политические основания динамики федеративных отношений.

В результате такого анализа становится возможным сформулировать нормативную идею федерализма как триединство нормативных принципов участия, subsidiarity и институтов. Из этого следует, что нормативная идея федерализма не тождественна идеям демократии и свободы: все группы прав человека в рамках федеративной системы могут получить как дополнительные гарантии, так и, напротив, быть существенно ограничены. Верно и обратное: для достижения больших гарантий прав личности (или в других целях) возможно ограничение институтов федерализма. Подобные ограничения могут не затрагивать конституционных норм, закрепляющих федеративное

устройство, однако практика реализации компетенции или унитаристская фискальная политика способны исказить нормативную идею, лежащую в основе государственного единства. В случае выхолащивания нормативных принципов федерализма федеративная система лишается стабильности, поэтому важно не только соблюдать положения федеральной конституции, но и обстоятельно осмысливать институциональный дизайн в момент разработки или изменения основного закона.

Теория федеративных отношений также исходит из того, что носителями нормативной идеи федерализма являются политические элиты, которые являются единственно возможными субъектами федеративных отношений. При этом народ будет влиять на практику федеративного строительства опосредовано – через легитимацию элит, подконтрольность народу которых будет зависеть от уровня открытости политической системы. Отсутствие правосубъектности у больших социальных групп подтверждается также и тем, что лишь институционально организованные элиты могут нести ответственность в рамках федеративных конституционно-правовых отношений. Сама по себе территория не может являться субъектом чего-либо, и, следовательно, не может нести ответственности, а привлечение к ответственности целых социальных групп сродни запрещенному в уголовном праве объективному вменению и нарушает общеправовой принцип виновной ответственности. Именно поэтому ответственность не только должностных лиц и органов, но и целых групп населения возможна лишь в условиях тоталитарного правопорядка, авторитарные начала которого являются чуждыми нормативной идее федерализма и, следовательно, будут угрожать долгосрочной стабильности такого правопорядка.

Борьба элит за культурный капитал предопределяет не только институциональную структуру федеративной системы по конституции, но и отражается в динамике федеративных отношений. При этом форма правления, тип политического режима и тип правовой системы будут определять особенности

проявления этой динамики, но не динамику саму по себе. Кроме того, подобный подход позволяет анализировать федеративные отношения и их институциональные проявления не только в государственных публично-правовых системах, но и в наднациональных интеграционных объединениях. Все это в совокупности позволяет анализировать всякую федеративную систему с точки зрения общего и особенного, создавая критерии для оценки обеих категорий в каждом отдельном случае и фундамент для проведения дальнейших сравнительных исследований.

Отдельное внимание при выработке общей теории федерализма в конституционном праве необходимо уделять федеративным системам, испытывающим сложности в ходе государственного строительства, равно как и федеративным системам, прекратившим свое существование. Во многих аспектах их опыт является гораздо более значимым, чем результаты анализа малой группы классических федераций, потому что такой подход позволяет обнаружить уровень эффективности конституционно-правовых инструментов для решения определенных политических задач в конкретных исторических условиях.

Реляционный подход, апробированный в рамках теории федеративных отношений на нормативном и доктринальном материале всех 29 существующих ныне и ряда исторических федеративных систем и международных объединений, показал свою пригодность для дальнейшей работы в этом и других направлениях. Прежде всего, имеются все основания положить реляционный подход в основу логически связанной и внутренне непротиворечивой общей конституционно-правовой теории политико-территориального устройства, отражающей институциональные проявления общественных отношений, основанных на определенных нормативных идеях.

Список правовых источников и литературы

I. Правовые источники

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
2. Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 372-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
3. Договор между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 374-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
4. Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 373-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в со-

- ставе Российской Федерации новых субъектов. Ратифицирован Федеральным законом от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
6. Договор между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Ратифицирован Федеральным законом от 04.10.2022 г. № 375-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
7. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
8. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2005 г. № 272 «О Логинове В.А.» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2005 г., № 11, ст. 934.
9. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2007 г., № 27, ст. 3256.
10. Указ Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
11. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //

- Собрание законодательства Российской Федерации от 1999 г., № 42, ст. 5005.
12. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2003 г., № 40, ст. 3822.
 13. Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
 14. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
 15. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
 16. Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
 17. Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на официальном интернет-портале правовой информации // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
 18. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.

19. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
20. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
21. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
22. Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
23. Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
24. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.

25. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
26. Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
27. Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
28. Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 1 июня 2023 г.
29. Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) // СПС «Гарант».

Нормативные правовые акты социалистических государств

30. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 (12) января 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 321-323
31. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик // Правда. № 298 от 31.12.1922.

32. Конституция Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики от 13 декабря 1922 г. // Советские конституции. Хрестоматия. Часть 1 / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский государственный университет, 2015. С. 91-95.
33. Основной закон (Конституция) Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики (11 апреля 1925 г.) // Собрание Советских конституций и конституционных актов. Харьков, 1928. Ст. 77-88.
34. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. М., 1959. Ст. 550.
35. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
36. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 21 января 1937 г. // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.
37. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
38. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 07.07.1923. № 150.
39. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 06.12.1936. № 283.
40. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
41. Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 15 (28) января 1918 года // Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях. М., 1939. Ст. 44-45.

42. Устав Федеративне Народне Републике Југославије (1946) // „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, година II, број 10, Београд, петак, 1. фебруар 1946.
43. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1963) // „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, година XIX, број 14, Београд, среда, 10. април 1963.
44. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1974) // „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, година XXX, број 9, Београд, четвртак, 21. фебруар 1974.
45. 143/1968 Sb. Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 o československé federaci.
46. Закон СССР от 3 апреля 1990 г. № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 11 апреля 1990 г. № 15. Ст. 252.
47. Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-I «О гражданстве СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 6 июня 1990 г. № 23. Ст. 435.
48. Закон РСФСР от 26.04.1991 №1107-I «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 02.05.1991 г. № 18. Ст. 572.

Международные документы

49. Consolidated version of the Treaty on European Union (1992 Maastricht Treaty on European Union). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT&qid=1613136867207>
50. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2009 Treaty of Lisbon). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Зарубежные конституционные и законодательные акты

51. Acta de la independencia de las Provincias Unidas en Sud-América: Tucumán 1816. URL: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/6925/1/acta-independencia-tucuman-1816.pdf>
52. Acta de la independencia de Venezuela de 1811 (5 de julio de 1811). URL: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_de_la_independencia_de_Venezuela_de_1811-1_1_.pdf
53. Australian Capital Territory (Self Government) Act 1988. URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/con-sol_act/acta1988482/
54. Bundesvertrag zwischen den XXII. Kantonen der Schweiz. Zürich, 7. August 1815 // Quellenbuch zur Schweizergeschichte. Für Haus und Schule. 2. Auflage / hrsg. W. Oechsli. Zürich, 1901. S. 656-658.
55. An Act further to amend the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Eighteenth Amendment). Act № X of 2010. URL: https://na.gov.pk/uploads/documents/1302138356_934.pdf
56. End Of Life Choices (Voluntary Assisted Dying) Bill 2020 (30 of 2020). URL: https://www.parliament.tas.gov.au/Bills/Bills2020/30_of_2020.html
57. Euthanasia Laws Act 1997. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A05118>
58. Gesetz über den Neuaufbau des Reichs 30.01.1934. URL: <http://www.verfassungen.de/de33-45/neuaufbau34.htm>
59. Lei complementar № 31, de 11 de Outubro de 1977. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm
60. Ley de Ciudadanía. URL: <http://www.saij.gob.ar/346-nacional-ley-ciudadania-Ins0003419-1869-10-01/123456789-0abc-defg-g91-43000scan-yel?q=tema%3Aley%3Fde%3Fciudadan%EDa&o=1&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuris->

- [dicci%F3n/Nacional%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPubli-
caci%F3n%5B5%2C1%5D%7CCo-
lecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Docu-
mento/Legislaci%F3n/Ley&t=2](#)
- 61.Libya`s Constitution 1951. URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/1951_-_libyan_constitution_english.pdf
- 62.Myanmar's Constitution of 2008. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2008.pdf?lang=en
- 63.Norfolk Island Act 1979. URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/nia1979158/
- 64.Representation Act 1983. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214>
- 65.Restoring Territory Rights Bill 2022. URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd005#:~:text=The%20Bill%20proposes%20to%20remove,voluntary%20assisted%20dying%20\(VAD\)](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd005#:~:text=The%20Bill%20proposes%20to%20remove,voluntary%20assisted%20dying%20(VAD))
- 66.Rights of the terminally ill Act 1995. URL: https://legislation.nt.gov.au/Search/~/link.aspx?_id=88ED2C6788A94FC69FB285ACECA3FAF&z=z
- 67.Senate (Representation of Territories) Act 1973. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00098>
- 68.The Calgary Declaration. URL: <https://www.exec.gov.nl.ca/current-events/unity/unityr1.htm>
- 69.The Constitution (Forty-second Amendment) Act, 1976. URL: <https://legislative.gov.in/constitution-forty-second-amendment-act-1976>
- 70.The Declaration of Independence. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration>
- 71.The Jammu and Kashmir Reorganisation Act, 2019. URL: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/12030?view_type=browse&sam_handle=123456789/1362

72. Verfassung des Deutschen Reichs // Deutsches Reichsgesetzblatt Band. 1871. № 16.
73. Verfassung des Freistaates Bayern. URL: https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-G1_1
74. Voluntary Assisted Dying Act 2017. URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/voluntary-assisted-dying-act-2017/004>
75. Voluntary Assisted Dying Act 2019. URL: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/law_a147242.html
76. Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: <https://www.parliament.nsw.gov.au/bills/Pages/bill-details.aspx?pk=3891>
77. Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/bill.first/bill-2021-028>
78. Voluntary Assisted Dying Bill 2021. URL: https://www.legislation.sa.gov.au/_legislation/lz/b/archive/voluntary%20assisted%20dying%20bill%202021_hon%20kyam%20maher%20mlc/unofficial%20royal%20arms/voluntary%20assisted%20dying%20bill%202021.un.pdf
79. Временная Конституция Непала 2007 года с первыми двумя поправками см.: URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf
80. Временная Конституция Республики Сомали на сайте Временного федерального парламента Сомали. Golaha Aqalka Sare Baarlamaanka Federaalka Soomaaliga. Dastuurka. URL: http://senate.parliament.gov.so/images/Downloads/Dastuurka_ku_meelgaarka_SOM_03092012-1_2.pdf
81. Временная Конституция Республики Судан 2005 года на сайте Правительства Республики Судан: URL: <https://moj.gov.sd/posts/post/59>
82. Закон о выделении штата Теланган: Andhra Pradesh Reorganisation Act, 2014. URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/A2014-6.pdf>

83. Конституция Австралийского Союза на сайте Федерального Реестра Законодательства Австралии. The Constitution. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2005Q00193>
84. Конституция Аргентинской нации на сайте Министерства юстиции и прав человека Аргентины: Constitucion de la nacion Argentina. URL: <http://www.saij.gov.ar/0-nacional-constitucion-nacion-argentina-Ins0002665-1994-08-22/123456789-0abc-defg-g56-62000sca-nyel?&o=0&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20gen-eral%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CCo-lecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley/Constituci%F3n&t=25>
85. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла в СПС «Justia». Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. URL: <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/>
86. Конституция Боснии и Герцеговины на сайте Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины: Constitution and main regulations. URL: <https://www.parlament.ba/Content/Read/175?title=Ustavivažnji-propisi&lang=en>
87. Die Verfassung des Deutschen Reichs // Reichsgesetzblatt vom 11. August 1919. S. 1383.
88. Конституция Демократической Республики Конго на сайте Сената: Textes de reference. URL: <http://www.senat.cd/index.php/senat/texte-de-reference>
89. Конституция Индийского Союза на сайте Министерства юстиции Индии: Constitution of India. URL: <http://legislative.gov.in/constitution-of-india>

90. Конституция Исламской Республики Пакистан на сайте Национальной Ассамблеи Пакистана: Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (25th Amendment incorporated) [As amended upto the 31st May, 2018]. URL: <http://www.na.gov.pk/en/downloads.php>
91. Конституция Канады на сайте правовой информации Министерства юстиции Канады. Constitutional Documents. URL: https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html
92. Конституция Коморских Островов на сайте проекта «Constitute». Comoros 2018. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2018?lang=en
93. Конституция Королевства Бельгия на сайте Конституционного Суда Бельгии. De Grondwet van het federale België. URL: <https://www.const-court.be/nl/court/basic-text#1-la-constitution-de-la-belgique-federale>
94. Конституция Малайзии на сайте Института правовой информации Британского Содружества: Constitution of Malaysia 1957. URL: <http://www.commonlii.org/my/legis/const/1957/>
95. Конституция Непала на сайте Правовой Комиссии Правительства Непала: Constitution of Nepal. URL: <http://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevailing-law/constitution/constitution-of-nepal>
96. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов на сайте Министерства юстиции ОАЭ: United Arab Emirates Constitution of 1971. URL: <https://elaws.moj.gov.ae/engLEGI.aspx>
97. Конституция Республики Ирак на сайте проекта «Constitute». Iraq 2005. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=en
98. Конституция Соединенных Штатов Америки на сайте Национального архива США: The Constitution of the United States. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>

99. Конституция Федеративной Демократической Республики Эфиопия на сайте Палаты Федерации. Constitution. URL: <http://www.hofethiopia.gov.et/web/guest/constitution/-/document/preview/31054/30810>
100. Конституция Федеративной Республики Бразилия на сайте Федерального Сената Бразилии. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. URL: <http://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>
101. Конституция Федеративных Штатов Микронезии в правовой информационной системе Федеративных Штатов Микронезии: Constitution of the Federated States of Micronesia. URL: <http://fsmlaw.org/fsm/constitution/index.htm>
102. Конституция Федерации Сент-Кристофер и Невис на сайте Администрации острова Невис: The Constitution of St Christopher and Nevis. URL: <https://nia.gov.kn/document/the-constitution-of-st-christopher-and-nevis/>
103. Нигерийская Конституция на сайте Федерального министерства юстиции Нигерии. Nigeria Constitution. URL: <https://justice.gov.ng/index.php/laws/nigeria-constitution>
104. Основной закон Федеративной Республики Германия на сайте Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителя ФРГ: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
105. Переходная Конституция Республики Южный Судан 2011 года на сайте Агентства ООН по делам беженцев: The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5d3034b97.pdf>
106. Политическая Конституция Мексиканских Соединенных штатов на сайте Главного отдела по правовым вопросам Секретариата Правительства Мексики: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php#gsc.tab=0>

107. Соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан. Аддис-Абеба, Эфиопия: Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan. Addis Ababa, Ethiopia. 17 August 2015. URL: https://sudantribune.com/IMG/pdf/final_proposed_compromise_agreement_for_south_sudan_conflict.pdf
108. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации в публикации на платформе федерального права «Fedlex» на сайте Федерального Совета Швейцарии: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>
109. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики на сайте федеральной правовой информационной системы: Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

Судебные решения

Решения Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ

110. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия».
111. Постановление Верховного Совета РФ от 12.12.1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21.12.1991, «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых

- Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21.12.1991, «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией»).
112. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 г. «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР”, Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года “О референдуме Татарской ССР”, постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”».
113. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 г. № 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».
114. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.1996 г. № 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области».
115. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”».
116. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

117. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области».
118. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации».
119. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».
120. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы”».
121. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

122. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».
123. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия».
124. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».
125. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея».

Решения зарубежных органов конституционного контроля

126. ADI 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01/09/2006.
127. Ahmad Wattoo v. Federation of Pakistan, PLD [1997] Lahore 38.
128. Alma Nudo Atenza v. Public Prosecutor and another appeal [2019] 5 CLJ 780.

129. Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd [1920] HCA 54; (1920) 28 CLR 129.
130. Austin v. The Commonwealth of Australia [2003] HCA 3; 215 CLR 185.
131. BVerfGE 1, 299: Urteil vom 21.05.1952.
132. BVerfGE 102, 167: Urteil vom 03.07.2000.
133. BVerfGE 104, 249: Urteil vom 19.02.2002.
134. BVerfGE 106, 310: Urteil vom 18.12.2002.
135. BVerfGE 106, 62: Urteil vom 24.10.2002.
136. BVerfGE 108, 169: Urteil vom 15.07.2003.
137. BVerfGE 11, 6: Urteil vom 15.03.1960.
138. BVerfGE 11, 77: Urteil vom 10.05.1960.
139. BVerfGE 119, 331: Urteil vom 20.12.2007.
140. BVerfGE 12, 205: Urteil vom 28.02.1961.
141. BVerfGE 15, 126: Urteil vom 14.11.1962.
142. BVerfGE 26, 246: Urteil vom 25.06.1969.
143. BVerfGE 3, 407: Urteil vom 16.06.1954.
144. BVerfGE 33, 52: Urteil vom 25.04.1972.
145. BVerfGE 37, 363: Urteil vom 25.06.1974.
146. BVerfGE 42, 20: Urteil vom 10.03.1976.
147. BVerfGE 63, 1: Urteil vom 12.01.1983.
148. BVerfGE 8, 104: Urteil vom 30.07.1958.
149. BVerfGE 8, 122: Urteil vom 30.07.1958.
150. BVerfGE 88, 203: Urteil vom 28.05.1993.
151. BVerfGE, 2 BvR 349/16: Beschluss von 16.12.2016.
152. Canadian Western Bank v. Alberta [2007] 2 SCR 3.
153. Ch. Tika Ramji and others, etc. v. the State of Uttar Pradesh and others (1956) AIR 676, (1956) SCR 393.
154. Collector v. Day, 78 U.S. 113 (1871).
155. Commonwealth v. Tasmania [1983] HCA 21; 158 CLR 1.

156. Cooley v. Board of Wardens, 53 U.S. 299 (1851).
157. Cour constitutionnelle de Belgique, arrêt N^o 11/2009 du 21.01.2009.
158. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 10/95 du 02.02.1995.
159. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 172/2006 du 22.11.2006.
160. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 33/2001 du 13.03.2001.
161. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 4/95 du 02.02.1995.
162. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 73/2003 du 26.05.2003.
163. Cour d'Arbitrage de Belgique, arrêt N^o 90/94 du 22.12.1994.
164. Cour d'Arbitrage de Belgique. Decision N^o 25 du 26.06.1986.
165. Dean Milk Co. v. City of Madison, 340 U.S. 349 (1951).
166. D'Emden v. Pedder [1904] HCA 1; 1 CLR 91.
167. Dhinesh a/l Tanaphll v Lembaga Pencegahan Jenayah & Ors [2022] 3 MLJ 356.
168. District Bar Association, Rawalpindi and others v. Federation of Pakistan, PLD 2015 SC 401.
169. Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 597 U.S. ____ (2022).
170. Federal Supreme Court. Lawsuit N^o 1 of 2015 (Constitutional). Issued on 05.04.2016.
171. Federal Supreme Court. Lawsuit N^o 2 of 2018 (Constitutional). Issued on 19.11.2018.
172. Fletcher v. Peck, 10 U.S. 87 (1810).
173. Garcia v. San Antonio Transit Auth., 469 U.S. 528 (1985).
174. Gibbons v. Ogden, 22 U.S. 1 (1824).
175. Goh Leong Yong v ASP Khairul Fairoz bin Rodzuan & Ors [2021] MLJU 1403.
176. Gonzales v. Raich, 545 U.S. 1 (2005).
177. Hädelin U., Haller W., Keller H. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess, 2012.
178. Heart of Atlanta Motel, Inc. v. United States, 379 U.S. 241 (1964).
179. Hodge v. The Queen [1883] UKPC59, [1883] 9 AC117.

180. *Indira Gandhi v. The Director of Islamic Affairs Perak* [2018] 1 MLJ 545.
181. *Kesavananda Bharati Sripadagalvaru v. State of Kerala* [1973] INSC 258 (24 April 1973) SCC 225.
182. *Kosrae v. Tosie*, 4 FSM R. 61, 65 (Kos. 1989).
183. *Maria Chin Abdullah v Ketua Pengarah Imigresen & Anor* [2021] 1 MLJ 750.
184. *Massachusetts v. United States*, 435 U.S. 444 (1978).
185. *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).
186. *Melbourne Corporation v. The Commonwealth* [1947] HCA 26; 74 CLR 31.
187. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012).
188. *National League of Cities v. Usery*, 426 U.S. 833 (1976).
189. *New South Wales v. Commonwealth* [2006] HCA 52; 231 ALR 1.
190. *NWFP v. Muhammad Irshad*, PLD [1995] SC 281.
191. *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. (2015).
192. *Ontario (Attorney General) v. OPSEU*, [1987] 2 S.C.R. 2.
193. *Pennsylvania v. Nelson*, 350 U.S. 497 (1956).
194. *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Company*, 157 U.S. 429 (1895).
195. *Queensland Electricity Commission v. Commonwealth* [1985] HCA 56; 159 CLR 192.
196. RE 146677/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 11/11/1994.
197. *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.
198. *Reference re Securities Act*, [2011] SCC 66.
199. *Roche v. Kronheiner* [1921] HCA 25; 29 CLR 329.
200. *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).
201. *Sarbananda Sonowal v. Union of India & ANR* [2005] INSC 347 (12 July 2005) 2005 Latest Caselaw 347 SC.
202. *S.C. State Highway Dept. v. Barnwell Bros., Inc.*, 303 U.S. 177 (1938).

203. S.R. Bommai v. Union Of India [1994] AIR 1918, (11 March 1994) SCC (3) 1.
204. Saenz v. Roe, 526 U.S. 489 (1999).
205. See ZI Publications Sdn Bhd & Anor v. Kerajaan Negeri Selangor [2016] 1 M.L.J. 153.
206. Semenyih Jaya Sdn Bhd v. Land Administrator of the District of Hulu Langat [2017] 3 MLJ 561.
207. South Australia v. Commonwealth [1942] HCA 14; (1942) 65 CLR 373.
208. South Carolina v. Baker, 485 U.S. 505 (1988).
209. Southern Pacific Co. v. Arizona, 325 U.S. 761 (1945).
210. State of Bombay and another v. F.N. Balsara (1951) AIR 318, (1951) SCR 682.
211. State of Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920).
212. State of West Bengal v. Kesoram Industries Ltd. and others (2004) 10 S.C.C 201 5.1.
213. Stinnett v. Weno, 6 FSM Intrm. 312 (Chuuk 1994).
214. Taylor and Marshall v. Beckham, 178 U.S. 548 (1900).
215. Texas v. White 74 U.S. 700 (1869).
216. The Belsund Sugar Co. Ltd v. the State of Bihar and others (1999) 9 SCC 620.
217. United States v. California, 297 U.S. 175 (1936).
218. United States v. Darby, 312 U.S. 100 (1941).
219. United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).
220. United States v. Morrison, 529 U.S. 598 (2000).
221. United States v. Windsor, 570 U.S. 744 (2013).
222. VfGH G202/2020: Erkenntnis von 14.07.2020.
223. VfGH KII-1/70 № 6262: Entscheidung von 06.10.1970.
224. Victoria v Commonwealth [1957] HCA 54; (1957) 99 CLR 575.

225. Watan Party and another v. Federation of Pakistan and others, PLD [2011] SC 997.
226. Western Australia v. Commonwealth [1995] HCA 47; 183 CLR 373.
227. Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942).

II. Научная литература

Монографии, сборники статей, словари, учебные издания

1. A Research Agenda of Federalism Studies / ed. by J. Kincaid. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.
2. Adams J. Works. Boston: Little, Brown and Company, 1856.
3. Adeney K.S. Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan. Palgrave Macmillan, 2007.
4. Althusij I. Politica methodicè digesta atque exemplis sacris & profanis illustrata; cui in fine adiuncta est, Oratio panegyrica, de necessitate & antiquitate scholarum [1603]. Herbonae Nassoviorum, 1614.
5. Anderson G. Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2009.
6. Anderson L.D. Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity. London: Routledge, 2013.
7. Aron R., Marc A. Principes du fédéralisme. Paris: Ed. Le Portulan, 1948.
8. Badura P. Staatsrecht. Systematische Erklärterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München: C.H. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986.
9. Bakshi P.M. The Constitution of India. 12-th ed. New Delhi: Universal Law Publishing, 2013.
10. Barbosa F.D. História do Rio Grande do Sul. Passo Fundo, 2013.
11. Berka W. Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium. 4 Auflage. Wien: Springer, 2012.
12. Bluntschli J.K. Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. In zwei Bänden. Zürich, 1849, 1852.

13. Borchardt K.-D. Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis. 6. Auflage. 2015.
14. Borel E. Etude sur la Souverainete et l'Etat federatif. Berne, 1886.
15. Bornhak C. Allgemeine Staatslehre. 2. Auflage. Berlin: Hemann, 1909.
16. Brie S. Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke, 1886.
17. Broschek J. Der kanadische Föderalismus: Eine historisch-institutionalistische Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
18. Brugmans H. La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie. Bruges: De Tempel, 1973.
19. Brugmans H. L'Europe des nations. Paris, Liege, 1970.
20. Brugmans H. L'Idée européenne, 1918-1965. 2e edition. Bruges: De Tempel, 1966.
21. Burgess M. Comparative Federalism: Theory and Practice. London, NY: Routledge, 2006.
22. Calhoun J.C. The Works of John C. Calhoun. New-York, 1853-1883.
23. Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists? / ed. by N. Aroney and J. Kincaid. Toronto: University of Toronto Press, 2017.
24. Davis S.R. The "Federal Principle" Revisited // Questioning the Past: A selection of Papers in History and Government / ed. by D.R. Crook. St. Lucia: University of Queensland Press, 1972.
25. Davis S.R. The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978.
26. Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure / ed. by E. Kavalski, M. Zolkos. Ashgate, 2008.
27. Dicey A.V. To the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan and Co., 1915.
28. Donati P., Archer M.S. The Relational Subject. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

29. Dubs J. *Le droit public de la Confederation Suisse. Deuxime partie. Droit public federal.* Neuchatel, Geneve, 1879.
30. Dubs J. *Le droit public de la Confederation Suisse.* Geneve, 1878.
31. Elazar D.J. *Exploring Federalism.* Tuscaloosa-London: University of Alabama Press, 1991.
32. Ellinek G. *Die Lehre von den Staatenverbindungen.* Wien, 1882.
33. Emmanuel M. *Federalism in Nigeria: Between divisions in Conflict and Stability in Diversity.* Geneva: Globethics.net, 2016.
34. *Empire and Nation: Dickinson J. Letters from a Farmer in Pennsylvania.* Lee R.H. *Letters from the Federal Farmer / ed. by F. McDonald.* Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
35. Erk J. *Explaining Federalism: State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland.* London, NY: Routledge, 2008.
36. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism / ed. by A. Benz, J. Broschek.* Oxford: Oxford University Press, 2013.
37. *Federalism and Democracy in Latin America / ed. by E.L. Gibson.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.
38. *Federalism and National Diversity in the 21st Century / ed. by A.-G. Gagnon, A. Trembley.* Palgrave Macmillan, 2020.
39. *Fédéralisme et Sécession / J.C. y Conde, A.-G. Gagnon (ed.).* Bruxelles: Peter Lang Verlag, 2019.
40. Feeley M.M., Rubin E. *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise.* University of Michigan Press, 2011.
41. Fessha Y.T., Ayele Z.A. *The Law and Politics of Internal Secession: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective // Territorial Politics and Secession: Constitutional and International Law Dimensions / ed. M. Belov.* Palgrave Macmillan, 2021.
42. Filmer R. *Patriarcha, or the Natural Power of Kings.* London, 1680.
43. Flora F. *Le finanze degli stati composti (Confederazioni, stati federati, unioni reali).* Torino: Fratelli Bocca, 1900.

44. Ford P.L. *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay edited with notes, illustrative documents and a copious. NY: Henry Holt and Company, 1898.
45. Foster R. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Paris, Leipzig, 1896.
46. Freeman E.A. *History of Federal Government in Greece and Italy*. London: Macmillan and Co., 1893.
47. Friedrich C.J. *Admission of New States, Territorial Adjustments, and Secession // Studies in Federalism* / ed. by R.R. Bowie, C.J. Friedrich. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954.
48. Friedrich C.J. *Europa – Nation im Werden?* Bonn: Europa Union Verlag, 1972.
49. Gagnon A.-G. *El federalisme asimètric al Canadà // El Federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions* / dir. A. Gagnon. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
50. Gagnon A.-G. *La raison du plus fort: Plaidoyer pour le federalisme multinational*. Montreal: Quebec Amerique, 2008.
51. Gierke O. *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte des Rechtssystematik*. Breslau: Verlag von Wilhelm Koebner, 1880.
52. Gierke O. *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft // Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Siebender Jahrgang* / hrsg. G. Schmoller. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1883.
53. Gierke O. *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*. Berlin, 1868.
54. Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. In zwei Banden. 2-te Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1982.
55. Hagopian F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
56. Hamilton A. *Report on Manufactures [1791]*. Washington, 1913.

57. Hamilton A. *The Works of Alexander Hamilton in Twelve Volumes*. NY, London: G.P. Putnam's Sons, 1904.
58. *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und Welt* / Hrsg. Härtel I. Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 2012.
59. Hart A.B. *Introduction to the Study of Federal Government*. 2nd edition. Boston: Ginn & Company, 1891.
60. Haenel A. *Deutsche Staatsrecht*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt, 1892.
61. Horowitz D.L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1985.
62. Hueglin T.O., Fenna A. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2015.
63. Hüttmann M.G., Fischer T. *Föderalismus // Theorien der europäischen Integration* / hrsg. H.-J. Bieling, M. Lerch. Springer, 2012.
64. Isaev L., Zakharov A. *Federalism in the Middle East: State Reconstruction Projects and the Arab Spring*. Cham: Springer, 2021.
65. Johnson D.H. *Federalism in the History of South Sudanese Political Thought*. London-Nairobi: The Rift Valley Institute, 2014.
66. Keil S. *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Farnham-Burlington, 2013.
67. Kelsen H. *General Theory of Law and State*. Cambridge-Massachusetts: Harvard University press, 1949.
68. Khan M.M. *Federal Finance. A Study of the Problems of Public Finance arising in Federal Constitutions*. London: Robert Hale & Company, 1936.
69. King P. *Federalism and Federation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.
70. Klüber J.L. *Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und Bundesstaaten*. Frankfurt am Main, 1840.

- 71.Koch B. Johannes Althusius: Between Secular Federalism and the Religious State // The Ashgate Research Companion to Federalism / ed. by A. Ward and L. Wand. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009.
- 72.Kotulla M. Deutsche Verfassungsgeschichte: vom alten Reich bis Weimar (1495-1934). Berlin: Springer-Verlag, 2008.
- 73.Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staates. Erster band. Freiburg und Leipzig, 1895.
- 74.Laband P. Handbuch des Öffentlichen Rechts. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staates. Freiburg, 1883.
- 75.Le Fur L. Etat federal et confederation d'Etats. Paris, 1896.
- 76.Lincoln A. Collected Works. New Brunswick, N.J: Rutgers University Press, 1953.
- 77.López L.A.A. El federalismo mexicano: Una ficción política. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2010.
- 78.Marc A. Du communalisme au fédéralisme integral. Paris: la Fédération, 1948.
- 79.Marc A. Fondements du fédéralisme: destin de l'homme à venir. Paris: l'Harmattan, 1997.
- 80.Marc A. Le Fédéralisme en tant que prospective. Paris: Nice Presses d'Europe, 1979.
- 81.Margall F. Pi y. La Federation. Madrid, 1880.
- 82.Margall F. Pi y. La republica de 1873. Madrid, 1874.
- 83.Margall F. Pi y. Les Nationalites. Essai de philosophie politique. Paris, 1879.
- 84.Mauer H. Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. 5 Aufl. München, 2007.
- 85.Mayer H. Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik. Berlin, 2008.
- 86.Mearsheimer J.J. The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities. New Haven, London: Yale University Press, 2018.

87. Meyer G. Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechtes. Leipzig: Verlag der Serigschen Buchhandlung (E.G. Hermann), 1868.
88. Miller J.C. The Federalist Era: 1789-1801. NY, 1960.
89. Mises L. Liberalism: The Classical Tradition [1927]. NY: Foundation for Economic Education, 1985.
90. Mommsen T. Römisches Staatsrecht. Dritter Band. I Abtheilung. Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1887.
91. Näf W. Der schweizerische Soderbundskrieg als Vorspiel der deutschen Revolution von 1848 // Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde. 1921. Band 19.
92. Öhlinger T. Verfassungsrecht. 8 Auflage. Wien, 2009.
93. Öhlinger T. Verträge im Bundesstaat. Wien: Braumüller Verlag, 1978.
94. Pamphlets on the Constitution of the United States, published during its discussion by the people 1787-1788 / ed. by P.L. Ford. NY, 1888.
95. Perspectives on Secession: Theory and Case Studies / ed. by M. Riegl, B. Doboš. Cham: Springer, 2020.
96. Pierce F. Federal Usurpation. NY: D. Appleton and Company, 1908.
97. Popelier P. Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy. London, NY: Routledge, 2021.
98. Proudhon P.-J. Du principe federative et de la necessite de reconstituer le parti de la revolution [1863]. Paris, 1921.
99. Proudhon P.-J. Idee generale de la revolution. Oeuvres, X, 1860.
100. Proudhon: textes choisis et présentés / par A. Marc. Paris: Egloff, 1945.
101. Rai J., Shneiderman S. Identity, Society, and State: Citizenship and Inclusion in Nepal // The politics of change. Reflections on Contemporary Nepal / ed. by Thapa D. Kathmandu: Himal Books, 2019.
102. Regionale Kompetenzverteilung und wirtschaftlicher Erfolg – Studie der BAK Basel Economics AG / Hrsg. P. Bußjäger. Innsbruck: Institut für Föderalismus, 2016.

103. Reimagining Ethiopian Federalism / Adem Kassie Abebe, Amen Taye (eds.). Addis Ababa, 2019.
104. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1964.
105. Rodden J.A. Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
106. Rougemont D. de. Lettre ouverte aux Européens. Paris: Editions Albin Michel, 1970.
107. Rougemont D. de. The meaning of Europe. NY: Stein and Day, 1965.
108. Rougemont D. de. Vingt-Huit Siècles d'Europe. Paris: Payot, 1961.
109. Rzepka J. Greek Federal Terminology. Gdansk, 2017.
110. Scharpf F. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration // Public Administration. 1988. Vol. 66. № 3.
111. Schlusskommunique der Londoner Sechs-Machre-Konferenz uber Deutschland. Berlin, 7 Juni 1948 // Der Parlamentische Rat 1948-1949. Band 1.
112. Schmitt C. Verfassungslehre. München, Leipzig: Verlag von Duncker & Humboldt, 1928.
113. Secession: International Law Perspectives / ed. by M.G. Kohen. NY: Cambridge University Press, 2006.
114. Seydel M. Bundesstaatsbegriff. Eine Staatsrechtliche Untersuchung (1872). Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Leipzig, 1893.
115. Seydel M. Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich. Würzburg, 1873.
116. Shapiro R.A. Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago, London: The University of Chicago Press, 2009.
117. Sidjanski D. Federalisme amphictyonique. Elements de systeme et tendance internationale. Lausanne, 1955.

118. Simeon R. Regionalism and Canadian Political Institutions // Canadian Federalism: Myth or Reality? Third Edition / ed. by J.P. Meekison. Toronto: Methuen, 1977.
119. Simeon R. Federalism and Decentralization in Canada // 2-nd International Conference on Decentralization: Federalism: the Future of Decentralizing States: 25-27 July 2002, EDSA. Manila: Center for Local and Regional Governance, 2002.
120. Simmons J. Treaty Federalism: The Canadian Experience. Potsdam: Liberal Institute, 2008.
121. Smith C. What Is a Person?: Rethinking Humanity, Social Life, and the Moral Good from the Person Up. Chicago: University of Chicago Press, 2010.
122. State Constitutional Law: Cases and Materials / ed. by J. Kincaid. Washington: ACIR, 1988.
123. Stepan A. Arguing Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, 2001.
124. Stephens O.H., Scheb J.M. American Constitutional Law. Volume I: Sources of Power and Restraint. 4-th Edition. Belmont: Thomson Wadsworth, 2006.
125. Struve G. Das öffentliche Recht des deutschen Bundes. Mannheim: Verlag von J. Bensheimer, 1846.
126. Swedberg R. Interest. McGraw-Hill Education, 2005.
127. Tarver M., Frederick J. The History of Venezuela. NY: Palgrave MacMillan, 2006.
128. Tavares A.R. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
129. Theories of Federalism: A Reader / ed. by D. Karmis, W. Norman. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
130. Theories of Secession / ed. by P.B. Lehning. London, NY: Routledge, 1998.

131. The place and role of local government in federal systems / ed. by N. Steytler. Johannesburg, 2005.
132. Trudeau P.E. Federalism and the French Canadians [1967]. Toronto: Macmillan of Canada, 1968.
133. Vile M. Federation and Confederation: the Experience of the United States and the British Commonwealth // Political Co-operation in Divided Societies / ed. by D. Rea. Dublin: Gill and Macmillan, 1982.
134. Virginia and Kentucky Resolutions of 1798 and 1799. Washington, 1832.
135. Vuyenne B. Histoire de l'idee federaliste: 2. Le federalisme de P.J. Proudhon. Paris: Presses d'Europe, 1973.
136. Waitz G. Das Wesen des Bundesstaats // Allgemeine Monatschrift für Wissenschaft und Literatur. 1853.
137. Watts R.L. Comparing Federal Systems. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.
138. Webster-Hayne Debates [1830] // 50 Core American Documents: Required Reading for Students, Teachers, and Citizens / ed. by C. Burkett. Ashland: Ashbrook Press, 2016.
139. Wheare K.C. Federal Government. 4th edition. New York: Oxford University Press, 1964.
140. Zorn P. Lehrbücher des Deutschen Reichsrechtes I. Berlin und Leipzig, 1880.
141. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004.
142. Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М.: Российский юридический издательский дом, 1994.
143. Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершен-

- ствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции 25-27 марта 1999 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство Московского университета, 1999.
144. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В двух томах. 7-е издание. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.
145. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022.
146. Авакьян С.А. Проблемы развития и совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации // Развитие современного законодательства в субъектах Российской Федерации: материалы Всероссийского круглого стола. Нальчик, 29-30 сентября 2005 г. / под ред. З.Л. Шхагапсоева, Л.А. Тхабисимовой. Ростов-на-Дону: Эверест, 2006.
147. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб: Издательство «Юридический центра Пресс», 2003.
148. Александренко Г.В. Буржуазный федерализм (критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). Киев: издательство Академии наук Украинской ССР, 1962.
149. Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1894.
150. Алекси Р. Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму) [2005]. М.: Инфотропик Медиа, 2011.
151. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Альтейя, 1999.
152. Ананов И.Н. Очерки федерального управления С.С.С.Р. (народные комиссариаты Союза С.С.С.Р.). Ленинград: Государственное издательство, 1923.

153. Ананов И.Н. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. М.: Издательство Академии наук СССР, 1951.
154. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма [1991]. М.: Кучково поле, 2016.
155. Аптекман О.В. Общество «Земля и Воля» 70-х гг. Петроград: «Колос», 1924.
156. Аптекман О.В. Черный передел. Орган социалистов-федералистов. Москва-Петроград: Государственное издательство, 1923.
157. Архиппов К.А. Советские автономные области и республики. М.: Государственное издательство, 1925.
158. Ахтамзян А.А. Объединение Германии. Обстоятельства и последствия: очерки. М.: МГИМО-Университет, 2008.
159. Бабурин С.Н. Интеграционный конституционализм. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.
160. Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2016.
161. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М.: Издательство Московского университета, 1997.
162. Баженова О.И. Проблемы восприятия конституционной экономики // Ежегодник Конституционной Экономики. 2018 / отв. ред. С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. М.: ЛУМ, 2018.
163. Бакунин М.А. Полное собрание сочинений. В двух томах. М: Издание И. Балашова, 1907.
164. Бакунин М.А. Философия, социология, политика / сост. В.Ф. Пустарников. М.: Правда, 1989.
165. Барсенков А.С., Вдовин А.И. История России. 1917-2009. 3-е издание. М.: Аспект Пресс, 2010.

166. Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М.: Издательство научно-образовательной литературы РЭА, 1999.
167. Бенуа А. де. Против либерализма: (к Четвертой политической теории). СПб: Амфора. ТИД Амфора, 2009.
168. Болтенкова Л.Ф. Теория и практика федерализма. Учебно-методическое пособие. М., 2014.
169. Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государств (второе тысячелетие до н.э. – настоящее время). Книга 1 (второе тысячелетие до н.э. – начало XX в.). М.: Изд-во РАГС, 2006.
170. Большой юридический словарь. М.: Проспект. А.В. Малько. 2009 // СПС «Гарант».
171. Брехт А. О государственном устройстве Германии [1945]. М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947.
172. Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005.
173. Бурдые П. Социология политики / под ред. Н.А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993.
174. Бьюкенен А. Сепарация. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства [1991]. М.: Рудомино, 2001.
175. Бьюкенен Д. Сочинения. М.: Тарус Альфа, 1997.
176. Бьюкенен Д., Ванберг В. Рынок как созидательный процесс [1991] // Философия экономики. Антология / под ред. Д. Хаусмана. М.: Издательство Института Гайдара, 2012.
177. Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М.: «Компания Спутник+», 2000.
178. Вопросы федерализма: сборник научных работ / под ред. С.В. Нарутто. М.: РГ-Пресс, 2018.
179. Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949.

180. Гайдар Е.Т. Гибель империи. Уроки для современной России. 2-е изд. М.: РОССПЭН, 2006.
181. Геймбух Н.Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск: Издательство «Ветер», 2009.
182. Генкина Э.Б. Образование СССР. М.: Военное издательство Министерства вооруженных сил Союза ССР, 1946.
183. Герцен А.И. Собрание сочинений в тридцати томах. М.: Издательство Академии наук СССР, 1954-1964.
184. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006.
185. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009.
186. Гоббс Т. Левиафан [1651]. М: Мысль, 2001.
187. Государственное право СССР / под ред. С.С. Кравчука. М.: Юридическая литература, 1968.
188. Гроций Г. О праве войны и мира [1625]: Репринт с изд. 1956 г. М: Ладомир, 1994.
189. Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование. М.: РИОР: ИНФРА, 2020.
190. Гурвич М.А. Советское финансовое право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1952.
191. Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990-2000). М.: Русское право/Русский Национальный Фонд, 2001.
192. Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012.
193. Данте Алигьери. Монархия [1313]. М: «КАНОН-пресс-Ц» - «Кучково поле», 1999.
194. Декреты Советской власти. Том I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957.

195. Демонтаж коммунизма. Тридцать лет спустя / под ред. К. Рогова. М.: Новое литературное обозрение, 2023.
196. Денисов С.А. Имитация конституционного строя. В 4 книгах. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018.
197. Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003.
198. Добрынин Н.М. Российский федерализма. Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005.
199. Дождев Д.В. Римское частное право. Учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца. М.: ИНФРА М – НОРМА, 1996.
200. Доллингер Ф. Ганзейский союз. Торговая империя Средневековья от Лондона и Брюгге до Пскова и Новгорода. М.: Центрполиграф, 2021.
201. Донати П. Реляционная теория общества: Социальная жизнь с точки зрения критического реализма. М.: Издательство ПСТГУ, 2019.
202. Драгоманов М.П. Собрание политических сочинений. Париж, 1905.
203. Дубнов А. Почему распался СССР. Вспоминают руководители союзных республик. М.: Индивидуум, 2019.
204. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства [1907]. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1908.
205. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.
206. Еллинек Г. Право современного государства. Том первый. Общее учение о государстве. 2-е издание. СПб: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908.
207. Еременко Ю.П. Советская конституция и законность. Саратов, 1982.

208. Жилин А.А. Теория союзного государства. Киев: Типография И.И. Чоколова, 1912.
209. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. М.: Издательство «ДМК-Пресс», 2010.
210. Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012.
211. Захаров А.А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008.
212. Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960.
213. Златопольский Д.Л. Национально-государственное устройство СССР. М.: «Знание», 1977.
214. Златопольский Д.Л. Разрушение СССР (размышление о проблеме). М., 1998.
215. Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. М.: Издательство Московского университета, 1967.
216. Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование Союза ССР. М.: Юридическая литература, 1972.
217. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.
218. Зумбадзе П.И. Конституция ЗСФСР в схемах. Тифлис: Заккнига, 1926.
219. Из писем и показаний декабристов. Критика современного состояния России и планы будущего устройства / под ред. А.К. Бороздина. СПб: Издание М.В. Пирожкова, 1906.
220. Ильин И.А. Собрание сочинений в десяти томах. Русская книга, 1994-1999.
221. Ирхин И.В. Территории с особым статусом в составе федеративных государств (конституционно-правовое исследование). М.: ИНФРА-М, 2020.

222. Ирхин И.В. Федеративная модель Австралийского Союза. М.: Проспект, 2023.
223. К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Издательство «Весь Мир», 2013.
224. Кант И. Собрание сочинений в восьми томах. Издательство «Чоро», 1994.
225. Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М.: КРАСАНД, 2015.
226. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Издательство Академии наук СССР, 1958.
227. Ким Ю.В. Федеративный режим. М.: Формула права, 2007.
228. Кирило-Мефодіївське товариство. У трьох томах / ред. П.С. Сохань, В.Г. Сарбей. Київ: Наукова Думка, 1990.
229. Ковлер А.И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М.: Статут, 2016.
230. Кодан С.В. Коммунистическая партия и СССР: «партийный федерализм» как основа союзного государства // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). Омск, 2022.
231. Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Петроград, 1917.
232. Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право в связи с основными началами общего государственного права. М., 1908.
233. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Б. Визера. М.: Инфотропик Медиа, 2018.
234. Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 6. С. 4-19.

235. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М.: Издательство Московского университета, 2011.
236. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX в.в/ сборник документов под редакцией П.Н. Галанзы. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957.
237. Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010.
238. Конституционное право в Московском университете: хрестоматия: учебное пособие / под ред. Н.А. Богдановой, Д.Г. Шустрова. М.: Блок-Принт, 2023.
239. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В.А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат», 2002.
240. Конституционное право. Общая часть / под ред. Н.А. Богдановой, А.А. Троицкой. В 2 книгах. М.: Зерцало-М, 2022.
241. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Издание шестое. Том I. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909.
242. Корольков В.В. Дискуссия о природе советской федерации в науке государственного права (1960-1977 гг.): предпосылки, ход, последствия // Организационные проблемы научной деятельности и правовая политика в сфере науки и ее реализация в Сибири. Сборник статей Всероссийской междисциплинарной научной конференции // отв. ред. О.Д. Максимова. М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2022.
243. Корольков В.В. Институты – ахиллесова пята федеративного строительства на постсоветском пространстве // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР) [Электронный ресурс]. Часть 1 / под ред. Н.С. Нижник. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022.

244. Корольков В.В. Конституционализм как политико-правовое преломление рациональности: российские перспективы устойчивого развития и противодействия хаосу // LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности: сборник докладов IX Московского юридического форума: в 4 ч. Часть 3. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022.
245. Корольков В.В. Разрывая порочный круг: федерализм как способ решения конфликтов на постсоветском пространстве // Донецкие чтения 2020: образование, наука, инновации, культура и вызовы современности: Материалы V Международной научно-практической конференции. Том 8: Юридические науки. Часть 1 / под общ. ред. С.В. Беспаловой. Донецк: Издательство ДонНУ, 2020.
246. Корольков В.В. Перспективы института федеративной правосубъектности в Российской Федерации в условиях вызовов современности [2020] // Правообозрение: сборник научных статей № 1 / отв. ред. А.В. Богомаз, А.Ю. Кузнецов. М.: Проспект, 2022.
247. Корольков В.В. Субъект федеративных отношений: доктринальное и практическое осмысление понятия // Юридическая компаративистика: проблемы сравнительных исследований в государствоведении, правоведении и политологии / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза: Пензенский государственный университет, 2022.
248. Корольков В.В. Фактические и методологические ошибки при исследовании советского федерализма // Советский федерализм как политико-правовой феномен: теоретические и исторические проблемы исследования / под ред. Н.И. Бирюшкиной. Нижний Новгород, 2022.
249. Корольков В.В. Этнические предпосылки возникновения, развития и краха суданского федерализма // Этнический федерализм и государственно-правовая безопасность: сборник статей по материалам научного семинара / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза: Издательство ПГУ, 2021.

250. Корольков В.В. Этнолингвистический фактор в развитии федеративных отношений в Королевстве Бельгия: актуальные проблемы теории и практики // Этнический федерализм: поиски, проблемы, решения: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А.Ю. Саломатина. Пенза: Издательство ПГУ, 2020.
251. Корольков В.В. Якутская альтернатива большевистскому проекту государственного устройства: есть ли место наследию Якутского трудового союза федералистов в наши дни? // Роль Республики Саха (Якутия) в развитии российской федеративной государственности: сборник докладов участников круглого стола (г. Москва, 12 апреля 2022 г.). Казань: Бук, 2022.
252. Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. 1860.
253. Котляревский С.А. Конституционное государство: опыт политико-морфологического разбора. СПб: Издание Г.Ф. Львовича, 1907.
254. Коуз Р. Природа фирмы [1938] // Фирма, рынок, право. М.: Новое издательство, 2007.
255. Краснов М.А. Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учебное пособие. 2-е издание. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2020.
256. Кремнев П.П. Распад СССР и правопреемство государств. М.: Юрлитинформ, 2012.
257. Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование. М.: МГИМО-Университет, 2015.
258. Кропоткин П.А. Анархия, ее философия, ее идеал [1896]. Кронштадт, 1917.
259. Кропоткин П.А. Развитие федеративного строя в XIX веке [1918] // Избранные труды. М.: РОССПЭН, 2010.

260. Кульчицкий Л. Современный анархизм. Изложение, источники, критика. Петроград, 1917.
261. Кульчицкий (Мазовецкий) К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М.: Издание Петровской библиотеки, 1907.
262. Курганов И.А. Нации СССР и русский вопрос. Frankfurt: Poseev-Verlag, V. Gorachek KG, 1961.
263. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 5. Российская автономия: монография. М.: Проспект, 2011.
264. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.
265. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Институт государства и права Российской Академии Наук, 1999.
266. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства. М.: Проспект, 2019.
267. Левин И.Д. Суверенитет. М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948.
268. Левин И.Д., Мамаев В.А. Государственный строй Индии. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957.
269. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права [2002]. М.: Зерцало, 2015.
270. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Издание стереотипное. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016.
271. Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014.
272. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Издание пятое. М.: Издательство политической литературы, 1967-1975.

273. Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М.: «Юридическая литература», 1977.
274. Локк Д. Два трактата о правлении [1690]. М, Челябинск: Социум, 2020.
275. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. 3-е издание. М.: Волтерс Клувер, 2005.
276. Лукьянова Е.А. Конституционные риски: учебно-методическое пособие. М.: Кучково поле, 2015.
277. Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Издание Института современной политики, 1995.
278. Макиавелли Н. Избранные сочинения. М: Художественная литература, 1982.
279. Мамедов А.Э. Депортация (высылка) народов Северного Кавказа и Юга РСФСР в 1943-1944 гг.: правовая оценка // Глобализация, цифровизация и правовая карта мира / сб. ст. под ред. А.А. Бакаева, О.А. Глобенко, Т.В. Радченко, И.В. Титовец. Волгоград: Сириус, 2021.
280. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. 2-е изд. М., Берлин: Директ-Медиа, 2015.
281. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. 2-е изд. М., Берлин: Директ-Медиа, 2015.
282. Милль Д.С. Рассуждения о представительном правлении [1861]. Челябинск: Социум, 2006.
283. Миронюк М.Г. Современный федерализм: сравнительный анализ: учебное пособие. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008.
284. Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии начала 90-х годов). М.: Проспект, 2019.

285. Мищенко Ф.Г. Федеративная Эллада и Полибий [1890] // Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. Том 1. СПб.: Наука, 2005.
286. Монтескье Ш.Л. О духе законов [1748]. М.: Мысль, 1999.
287. Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург: Издательство Уральского института экономики, управления и права, 2012.
288. Над этим размышляет история: заметки к 20-летию с момента развала СССР / под ред. Ли Шэньмина. Пекин: Издательство литературы общественных наук, 2012.
289. Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015.
290. Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве. М.: Норма, Инфра-М, 2013.
291. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Типография «Правда», 1911.
292. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества [2009]. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
293. Ныгусие Кассае В. Микаэль. Хайле Селассие I. М: РУДН, 2016.
294. Образование СССР. Сборник документов 1917-1924 / под ред. Э.Б. Генкиной. М., Ленинград: Издательство Академии Наук СССР, 1949.
295. Общая теория государства и права. В 3 томах / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2014.
296. Объединение регионов Российской Федерации: Социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ / под ред. И.Ю. Окунева. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2020.
297. Окунева М.О. Федерализм и управление наукой в СССР // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). Омск: Издательство Омского университета, 2022.

298. Ориу М. Основы публичного права [1910]. М.: Издательство коммунистической академии, 1929.
299. Основы Евразийства / под ред. А.Г. Дугина. М.: Артогея-Центр, 2002.
300. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.
301. Основы теории и практики федерализма. Пособие для студентов высших учебных заведений / отв. редактор К. Малфлит. Leuven: Garant Publishers, 1999.
302. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [1991]. М.: «Арена», 1993.
303. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности [1990]. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.
304. Отчет «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики в Российской Федерации». М.: Аппарат Совета Федерации, 2017.
305. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс. М.: Издательство Юрайт, 2013.
306. Палиєнко М.И. Проблема суверенітету сучасної держави. Харків: Юридичне видавництво НКЮ УССР, 1929.
307. Палиенко Н.И. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. Киев: Государственное издательство Украины, 1923.
308. Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значения. Ярославль: Типография Губернского Правления, 1903

309. Парето В. Компендиум по общей социологии. Второе издание. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.
310. Пестель П.И. Русская правда. СПб, 1906.
311. Пименова О.И. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения: проблемы правового регулирования и практики реализации на современном этапе в России и в Канаде. М.: ФЛИНТА: Наука, 2012.
312. Познер Р. А. Экономический анализ права. Том 2. СПб.: «Экономическая школа», 2004.
313. Равин С.М. Принцип федерализма в советском государственном праве. Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1961.
314. Раковский Х.Г. Пять лет Украинской Советской власти. Киев: Государственное издательство Украины, 1923.
315. Раковский Х.Г. Союз Социалистических Советских Республик. Киев: Государственное Издательство Украины, 1923.
316. Рассел Б. История западной философии [1948]. М.: Миф, 1993.
317. Рейснер М.А. Государство. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1912.
318. Рейснер М.А. Революция и федерация. Петроград: Книгоиздательство Г.Р. Белопольского, 1917.
319. Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. 3 издание. М.: Издательство РГ, 2018.
320. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М.: Издательство «Юрист», 1994.
321. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права [1762] // Об общественном договоре. Трактаты. М.: Канон-пресс, Кучково поле, 1998.
322. Сафина С.Б. Конституционное законодательство республик в составе Российской Федерации / науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2019.

323. Сборник материалов межвузовской научно-практической Конференции студентов «Федерализм в современном публичном праве» / под ред. С.А. Авакьяна и В.В. Королькова. М.: Белый Ветер, 2020.
324. Сборник программ и программных статей партии «Народной Воли». Женева: Издание Г.А. Куклина, 1903.
325. Сборник тезисов выступлений межвузовской научно-практической Конференции студентов «Федерализм в современном публичном праве» / под общ. ред. С.А. Авакьяна, В.В. Королькова. М.: Белый ветер, 2019.
326. Семевский В.И. Политические и общественные идеи декабристов. СПб, 1909.
327. Сизов С.К. Ахейский союз. История древнегреческого федеративного государства (281-221 гг. до н.э.). М.: Прометей, 1989.
328. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941-1945 гг.: Сборник документов. Т. 4 / под ред. А.А. Громыко. М.: Политиздат, 1984.
329. Советский федерализм / сборник под общ. ред. М.О. Рейхеля. Москва-Ленинград: Государственное издательство, 1930.
330. Советское государственное право: учебник для юридических институтов / под общ. ред. А.Я. Вышинского. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1938.
331. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.
332. Согрин В.В. Идеология в американской истории: от отцов-основателей до конца XX века. М.: Наука, 1995.
333. Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. М.: Государственное издательство политической литературы, 1946.
334. Сталин И.В. Сочинения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1947-1954.

335. Таллок Г. Новый федералист [1991]. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1993.
336. Тарабара Д.О. Конституционно-правовой статус национально-территориальных автономий в странах Средней Азии // Проблемы реформирования российской государственности: Материалы XIII Всероссийской конференции студентов и молодых ученых / под ред. Д.Н. Сергеева. Екатеринбург, 2018.
337. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издание Тихомирова М.Ю., 2001.
338. Токвиль А. Демократия в Америке [1835]. М.: Прогресс, 1992.
339. Трайнин И.П. Маркс – Энгельс и национальный вопрос // Маркс и пролетарское государство / под ред. Е. Пашуканиса. М.-Ленинград: ОГИЗ СОЦЭКГИЗ, 1933.
340. Туров Н.Л. Феномен сепаратизма в современном мире: аналитический обзор. М., 2021.
341. Турубинер А.М. Государственный строй Р.С.Ф.С.Р. (Конспект лекций). М.: Юридическое издательство НКЮ, 1923.
342. Турубинер А.М. Очерки государственного устройства С.С.С.Р. М.: Юридическое издательство Наркомюста Р.С.Ф.С.Р., 1925.
343. Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (с учетом нормотворчества и правоприменительной практики по Северо-Кавказскому федеральному округу). М.: Проспект, 2020.
344. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000.
345. Учредительное собрание. Россия, 1918 г. / Стенограмма и другие документы; сост. Новицкая Т.Е. М.: Издательство Российского открытого университета, 1991.

346. Фарберов Н.П. О суверенитете союзных республик. М.: Правда, 1946.
347. Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Издательство Казанского университета, 1998.
348. Федерализм в современном публичном праве: сборник трудов III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся / под ред. С.А. Авакьяна, В.В. Королькова. М.: РГ-Пресс, 2021.
349. Федерализм в современном публичном праве: сборник трудов IV Международной научно-практической конференции молодых ученых / отв. ред. С.А. Авакьян, В.В. Корольков, Э.О. Григорян. М.: Проспект, 2022.
350. Федерализм в современном публичном праве: Собрание трудов V Международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Авакьяна, Э.О. Григорян, М.М. Ильчиковой, В.В. Королькова. М.: Блок-Принт, 2023.
351. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристь, 2001.
352. Федерализм: Энциклопедия. М.: Издательство МГУ, 2000.
353. Федерализм: юридический словарь-справочник / под ред. В.А. Малько, А.Д. Гулякова. 2-е издание. М.: Проспект, 2017.
354. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея [1787-1788] / под общей ред. с предисловием Н.Н. Яковлева. М: издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1993.
355. Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М.: ЦЦРИ РАН, 2003.
356. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е издание. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
357. Флигстин Н., Макадам Д. Теория полей [2012]. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022.
358. Фукидид. История. Ленинград: Наука, 1981.

359. Хабермас Ю. Ах, Европа. Небольшие политические сочинения, XI [2008]. М.: Издательство «Весь Мир», 2012.
360. Хабермас Ю. Новая структурная трансформация публичной сферы и делиберативная политика [2022]. М.: Новое литературное обозрение, 2023.
361. Хабермас Ю. Политические работы [1981-1998]. М.: Праксис, 2005.
362. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма [1973]. М.: Праксис, 2010.
363. Хабермас Ю. Расколотый Запад [2004]. М.: Издательство «Весь Мир», 2008.
364. Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы. [2011]. М.: Весь мир, 2013.
365. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.
366. Хайек Ф.А. Конституция свободы [1960]. «Новое издательство», 2011.
367. Хайек Ф.А. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006.
368. Цыремпилова Е. Б.-М. Порядок разграничения компетенции между Союзом и штатами в Австралии: конституционно-правовое исследование. Улан-Удэ, 2019.
369. Чаннинг Э. История Соединенных Штатов Северной Америки (1765-1865). СПб: Типография Контрагентства железных дорог, 1897.
370. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007.

371. Чертков А.Н. Содержание сферы совместного ведения федерации и субъектов федерации в России и в иностранных федеративных государствах: сущностный и сравнительный анализ // Меняясь сам, изменил мир к лучшему: материалы научной конференции, посвященной памяти Г.В. Барабашева. Москва, 17 ноября 2004 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Издательство МГУ, 2005.
372. Чигарев И.С. Партия большевиков – организатор Союза ССР. М.: Государственное издательство политической литературы, 1949.
373. Чиркин В.Е. Основы государственного права Чехословацкой Республики. Свердловск, 1958.
374. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1997.
375. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019.
376. Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917-1922). М.: Издательство Московского университета, 1966.
377. Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм [2017]. М.: Институт права и публичной политики, 2021.
378. Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. М.: ОАО «Красная Звезда», 2013.
379. Шевердяев С.Н. Эволюция конституционного законодательства России 1988-2023 гг.: учебное пособие. М.: Проспект, 2024.
380. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Том I. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910.
381. Ширер У. Взлет и падение Третьего Рейха [1960]. М.: АСТ, 2015.
382. Шмитт К. Государство: право и политика. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013.
383. Шмитт К. Понятие политического. СПб: Наука, 2016.

384. Штомпка П. Доверие – основа общества. М.: Логос, 2012.
385. Шугрина Е.С. Понятие и элементы конституционно-правовой ответственности в работах академика О.Е. Кутафина // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Элит, 2012.
386. Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2017.
387. Шустров Д.Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. В 7 томах. М.: URSS, ЛЕНАНД, 2016-2021.
388. Шустров Д.Г. Прирученный Левиафан: Государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб: Издательский Дом «Алеф Пресс», 2014.
389. Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин И.В., Радченко В.И. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Экономика, 2005.
390. Эвола Ю. Люди и руины [1953]. М.: АСТ, 2007.
391. Якубовская С.И. Развитие СССР как союзного государства 1922-1936 гг. М.: Наука, 1972.
392. Якубовская С.И. Строительство Союзного Советского социалистического государства в 1922-1925 гг. М.: Издательство Академии наук СССР, 1960.
393. Якушин В.Э. Государственная власть и проекты государственной реформы в России. СПб: Типография Альтшулера, 1906.
394. Яценко А.С. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Типография Императорского Московского Университета, 1908.

395. Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев.: Типография К. Маттисена, 1912.
396. Яценко А.С. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? М, 1917.

Статьи, опубликованные в периодических печатных изданиях

397. A Letter of Jefferson on the Political Parties, 1798 // The American Historical Review. 1898. Vol. 3. № 3.
398. Aalen L. The Paradox of Federalism and Decentralisation in South Sudan: An Instrument and an Obstacle for Peace // Sudan Brief. 2019. № 1.
399. Abubakar A.M. The Patterns of State Rebuilding and Federalism in Somalia // African Journal of Political Science and International Relations. 2016. Vol. 10. № 6.
400. Anderson L.D. Ethnofederalism The Worst Form of Institutional Arrangement...? // International Security. Vol. 39. № 1.
401. Aroney N. Constitutional choices in the “work choices” case, or what exactly is wrong with the reserved powers doctrine // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32.
402. Aroney N. Federalism and Subsidiarity: Principles and Processes in the Reform of Australian Federation // Federal Law Review. 2016. Vol. 44. № 1.
403. Barkov R.E. Federalism and Criminal Law: What the Feds Can Learn from the States // Michigan Law Review. 2011. Vol. 109. № 4.
404. Baxter G.H., Hodgens P.W. The Constitutional Status of the Federation of Rhodesia and Nyasaland // International Affairs. 1957. Vol. 33. № 4.
405. Bell A., Parchomovsky G. Of Property and Federalism // The Yale Law Journal. 2005. Vol. 115. № 1.
406. Benz A., Kropp S. Föderalismus in Demokratien und Autokratien – Vereinbarkeiten, Spannungsfelder und Dynamiken // Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. 2014. № 8.

407. Benz A. Demokratisches Regieren im Föderalismus: Neue Literatur zu einem alten Thema // *Neue Politische Literatur*. 2019. Vol. 64.
408. Benz A. Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie // *Politische Vierteljahresschrift*. 2009. Vol. 50.
409. Benz A. Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the “Joint Decision Trap” // *Perspectives on Federalism*. 2018. Vol. 10. Issue 2.
410. Bermann G.A. Talking Subsidiarity Seriously: Federalism in European Community and the United States // *Columbia Law Review*. 1994. Vol. 94. № 2.
411. Bhattacharyya H., Hausing K.K.S., Mukherjee J. Indian Federalism at the Crossroads: Limits of the Territorial Management of Ethnic Conflict // *India Review*. 2017. Vol. 16. № 1.
412. Bhattacharyya H. Indian Federalism and Democracy: The Growing Salience of Diversity-claims Over Equality-claims in Comparative and Indian Perspective // *Regional and Federal Studies*. 2015. Vol. 25. № 3.
413. Brewer-Carias A.R. Centralized Federalism in Venezuela // *Duquesne Law Review*. 2005. Vol. 43.
414. Brugmans H. La civilisation européenne est-elle en danger? // *Revue des Deux Mondes*. 01.05.1965.
415. Calabresi S.G., Bickford L.D. Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law // *Nomos*. 2014. Vol. 55.
416. Chauhan R.K. Federalism, Governance and the Demand for Smaller States in India // *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 73. № 2.
417. Cox R.H., Frankland E.G. The Federal State and the Breakup of Czechoslovakia: An Institutional Analysis // *Publius*. 1995. Vol. 25. № 1.
418. Dahal G. Review Article Constitution of Nepal and Political Development: Adaption and Challenges of Implication // *Janapriya Journal of Interdisciplinary Studies*. 2017. Vol. 6.

419. Dahal K. The Constitution of Nepal: On the Touchstone of Constitutionalism and Good Governance // *Journal of Political Science*. 2017. Vol. XVII.
420. Elazar D.J. Confederation and Federal Liberty // *Publius*. 1982. Vol. 12. № 4.
421. Elazar D.J. International and Comparative Federalism // *Publius*. 1993. Vol. 26. № 2.
422. Elazar D.J. The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments // *Publius*. 1980. Vol. 10. № 4.
423. Erk J. “Nations, Nationalities, and Peoples”: The Ethnopolitics of Ethnofederalism in Ethiopia // *Ethnopolitics*. 2017.
424. Erk J. Austria: Federation without Federalism // *Publius*. 2004. Vol. 34. № 1.
425. Erk J. Does Federalism Really Matter? // *Comparative Politics*. 2006. Vol. 39. № 1.
426. Erk J. Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction // *Canadian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 36. № 2.
427. Eshetu Z. The Scope and Limitation of the Amending Power in Ethiopia: Thinking beyond Literalism // *Mekelle University Law Journal*. 2016. Vol. 4.
428. Farah I. Somalia: Thirty Years After // *Development*. 2021.
429. Fenna A. The Centralization of Australian Federalism 1901-2010: Measurement and Interpretation // *Publius*. 2019. № 1.
430. Fessha Y.T., Kirkby C. A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States // *Publius*. 2008. Vol. 38. № 2.
431. Fessha Y.T. Federalism, the subnational constitutional framework and local government: Accommodating minorities within minorities // *Perspectives on Federalism*. 2012. Vol. 4. № 2.

432. Gadigl D.R. The Federal Problem in India // Gokhale Institut of politics and economics. 1947. № 15.
433. Gagnon A.-G., Laforest G. The Future of Federalism: Lessons from Canada and Quebec // International Journal. 1993. Vol. 48. № 3.
434. Ginsburg T., Posner E.A. Subconstitutionalism // Stanford Law Review. 2010. Vol. 62. № 6.
435. Golemboski D. Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity // Publius. 2015. Vol. 45. № 4.
436. Green J.P. The Background of the Articles of Confederation // Publius. 1982. Vol. 12. № 4.
437. Gussen B.F. Australian Constitutionalism between Subsidiarity and Federalism // Monash Law Review. 2016. Vol. 42. № 2.
438. Habermas J. Der Konstruktionsfehler der Währungsunion // Blätter für deutsche und internationale Politik. 2011. № 5.
439. Habermas J. Europa am Scheideweg // Handelsblatt. 17.06.2011. № 116.
440. Habermas J. The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship // Ratio Juris. Vol. 9. 1996. № 9.
441. He B., Allison L.A., Breen M. The Covenant Connection Reexamined: The Nexus between Religions and Federalism in Asia // Political Studies. 2018. Vol. 66. № 3.
442. Horowitz D.L. The Cracked Foundations of the Right to Secede // Journal of Democracy. 2003. Vol. 14. № 2.
443. Horowitz D.L. The Many Uses of Federalism // Drake Law Review. 2007. Vol. 55.
444. Hueglin T.O. From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective // Publius. 2000. Vol. 30. № 4.

445. Jean-Jacques D.N., Vital N.K.P. Plus du fédéralisme en République Démocratique du Congo: les moyens juridiques // KAS African Law Study Library. 2017. № 4.
446. Jomo K.S., Wee Chong Hui. The Political Economy of Malaysian Federalism. Economic Development, Public Policy and Conflict Containment // WIDER UNU Discussion Paper № 113, 2002.
447. Kammer A. Privatizing the Safeguards of Federalism // Journal of Law & Politics. 2013. № 29.
448. Katembo B. Pan Africanism and Development: The East African Community Model // The Journal of Pan African Studies. 2008. Vol. 2. № 4.
449. Lavrysen L., Theunis J., Goossens J., Cannoot P., Meerschaert V. Developments in Belgian Constitutional Law. The Year 2016 in Review // International Journal of Constitutional Law. 2017. Vol. 15. № 3.
450. Le Fur L. Federalisme et Union Europeenne // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 1942. Vol. 11.
451. Lecours A. Dynamic De/Centralization in Canada, 1867-2010 // Publius. 2019. Vol. 49. № 1.
452. Lecours A. The Question of Federalism in Nepal // Publius. 2014. Vol. 44. № 4.
453. Livingston W.S. A Note on the Nature of Federalism // Political Science Quarterly. 1952. Vol. 67. № 1.
454. Mamdani M. The East African Federation: Challenges for the Future [2011] // MISR Working Paper. 2015. № 20.
455. Marc A. New and Old Federalism: Faithful to the Origins // Publius. 1979. Vol. 9. № 4.
456. Mecham J.L. The Origins of Federalism in Mexico // The Hispanic American Historical Review. 1938. Vol. 18. № 2.
457. Millares Cantero A. El federalism a la muerte de Pi y Margall (1901-1904) // Vegueta. 1995-1996. № 2.

458. Mushtaq M. Managing Ethnic Diversity and Federalism in Pakistan // European Journal of Scientific Research. 2009. Vol. 33. № 2.
459. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. № 3.
460. Ogwezzy M.C. Decentralization of Governance through the Restructuring and Devolution of Powers entrenched under the Constitution of Nigeria // Telos. 2019. № 189.
461. O'Leary B. An Iron Law of Federations? A (neo-Diceyan) theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue. The 5th Ernest Gellner Memorial Lecture // Nations and Nationalism. 2001. № 7 (3).
462. Palermo F. The Elephant in the Room: Ukraine between decentralization and Conflict // Ethnopolitics. 2020. № 19.
463. Rangel H., Fadel A., Neri B., Bolonha C. Judicialização do federalismo e federalismo formal // Revista direito GV. 2016. Vol. 12. № 1.
464. Popelier P. The Constitutional Court's Impact on Federalism in Belgium: a Weakening of the Centralization Theory // Jahrbuch des Föderalismus 2020. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2020.
465. Rychlik J. The "Velvet split" of Czechoslovakia (1989-1992) // Politeja. № 57.
466. Sala G. Federalism without Adjectives in Spain // Publius. 2014. Vol. 44. № 1.
467. Sawyer G. Constitutional Issues in Australian Federalism // Publius. 1977. Vol. 7. № 3.
468. Shah R.K. Fiscal federalism in Nepal: Challenges and opportunities // Research Nepal Journal of Development Studies. 2019. Year 2-nd. Issue 1-st.
469. Stark F.M. Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality // Canadian Journal of African Studies. 1976. Vol. 10. № 3.
470. Stepan A. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? // Daedalus. 2000. Vol. 129. № 2.

471. Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10. № 4.
472. Stepan A. Ukraine: Improbable Democratic “Nation-State” But Possible Democratic “StateNation”? // Post-Soviet Affairs. 2005. № 4.
473. Steytler N., Mettler J. Federal Arrangements as a Peacemaking Device during South Africa's Transition to Democracy // Publius. 2001. Vol. 31. № 4.
474. Suberu R.T. Religion and Institutions: Federalism and the Management of Conflicts over Sharia in Nigeria // Journal of International Development. 2009. № 21.
475. Tarlton C.D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // The Journal of Politics. 1965. Vol. 27.
476. Tew Y. On the Uneven Journey to Constitutional Redemption: the Malaysian Judiciary and Constitutional Politics // Washington International Law Journal. 2016. V. 25. № 3.
477. Veenendaal W.P. Origins and Persistence of Federalism and Decentralization in Microstates // Publius. 2015. Vol. 45. № 4.
478. Vickers J. Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism // Publius. 2013. Vol. 43. № 1.
479. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. 2009. Vol. 65.
480. Авакьян С.А. Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5.
481. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10.
482. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2.

483. Авакьян С.А. Национальная и территориальная составляющие в федеративной организации государства // Государство и право. 2022. № 6.
484. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 11.
485. Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 6.
486. Автономов А.С. Правовое регулирование бюджета Союзного государства Беларуси и России и евразийская интеграция // Государство и право. 2013. № 4.
487. Андреева Г.Н. Конституционно-правовая доктрина по вопросам сецессии в странах-членах ЕС (на примере Испании, Германии, Италии, Великобритании) // Lex Russica. 2018. № 8.
488. Анисимов А.А. К вопросу о суверенитете Германии // Советское государство и право. 1949. № 5.
489. Анисимов Н.Н., Мамедов А.Э. Кризис избирательной системы субъектов Российской Федерации как результат развития российского федерализма // Российский правовой журнал. 2021. № 1.
490. Архиппов К.А. «Договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья» и «Конституция Закавказской Социалистической Федеративной Республики» // Советское право. 1923. № 2.
491. Архиппов К.А. Право самоорганизации членов советских федераций // Вестник советской юстиции. 1924. № 13.
492. Баранов А.В. Федерализм в исламском мире // Человек, общество, управление. 2004. № 3-4.
493. Боргояков С.А. Состояние и перспективы родных языков в российской системе образования // Наука и Школа. 2017. № 6.

494. Вольман Г. Позиция регионов в немецкой федеральной системе между децентрализацией и рецентрализацией: воздействие реформ федеральных отношений // Политическая наука. 2017. № 4.
495. Глигич-Золотарева М.В. На пороге новой регионализации // Федерализм. 2021. № 1.
496. Глигич-Золотарева М.В. Новые контуры большой Евразии // Федерализм. 2020. № 1.
497. Глигич-Золотарева М.В. Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // Федерализм. 2002. № 1.
498. Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Федеративное право: pro et contra // Государство и право. 2008. № 11.
499. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4.
500. Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9.
501. Дугин А.Г. Геополитическое будущее России: многополярность и основные стратегические перспективы в XXI в // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2011. № 2.
502. Дугин А.Г. Евразийский федерализм // Философия права. 2001. № 2.
503. Дугин А.Г. Теория евразийского государства // Философия права. 2000. № 1.
504. Дурденевский В.Д. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1.
505. Ежукова О.А. Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9.

506. Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12.
507. Елин С.П. Особенности взгляда Парето на роль элит в системе социального равновесия общества // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2012. № 20.
508. Емельянов И. О происхождении учения Бакшина и Косого на Руси // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 3.
509. Емельянов И. Полемика против учения Косого // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 9.
510. Емельянов И. Учение Феодосия Косого // Труды Киевской духовной академии. 1862. № 6.
511. Заикин С.С. Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6.
512. Заметина Т.В. Конституционно-правовые основы федеративной ответственности // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 2.
513. Захаров А.А. «Бремя черного человека»: краткий очерк истории нигерийской федерации // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 5.
514. Захаров А.А. «Всеобщий провал»? Федерализм, демократия и авторитаризм в Латинской Америке // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2014. № 2.
515. Захаров А.А. Диктатура и федерация, или Бразильский мезальянс // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2016. № 4.
516. Захаров А.А. Федерализм и экспансия // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2022. № 6.
517. Захаров А.А. Федерация в Камеруне: тезис, антитезис, синтез // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 2.

518. Захаров А.А. Федерация Родезии и Ньясаленда в исторической перспективе: белые начинают и проигрывают // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2022. № 5.
519. Золотарева М.В., Хабриева Т.Я. Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1.
520. Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // ВТЭ. 2021. № 1.
521. Зубаревич Н.В. Геополитические приоритеты в региональной политике России: возможности и риски // Контрапункт. 2015. № 1.
522. Зубаревич Н.В. Социальная дифференциация регионов и городов // Pro et contra. 2012. Том 16. № 4-5.
523. Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3.
524. Иванов О.С. Роль письменности и устности в развитии науки гражданского процессуального права Германии // Российский юридический журнал. 2022. № 4.
525. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). В 6 томах / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007-2010.
526. Исаев Л.М., Бобарыкина Д.А. Клановый федерализм в Сомали // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 2.
527. Кеттер М. Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германия. Станут ли препятствием модернизации сами структуры, подлежащие изменению // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2.
528. Кондрашев А.А. Институт конституционно-правовой ответственности в предмете конституционного права: грани соотношения // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10.

529. Корольков В.В. «Убить нельзя лечить»: конституционная реформа-2020 и российский федерализм // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23).
530. Корольков В.В. Актуализация классификации федеративных систем: основания для пересмотра выделения «договорных» и «конституционных» федераций // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7.
531. Корольков В.В. Давид Львович Златопольский – ведущий советский федералист // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 3.
532. Корольков В.В. Институциональный подход к федерализму: теория К.И. Фридриха и ее значение в современном мире // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3.
533. Корольков В.В. Конституционно-правовой статус федеральных территорий в Австралийском Союзе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6.
534. Корольков В.В. О родовой травме российской правовой системы // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2023. № 5.
535. Корольков В.В. Современное федеративное представительство: политико-правовой анализ сущности института, мировые модели и выводы для Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4.
536. Корольков В.В. Федерализм в Гималаях: трудное обновление государственности в Непале // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2021. № 5.
537. Кравчук С.С. О характере отношений между советскими республиками до образования СССР // Вестник Московского университета. Серия 12: Право. 1963. № 3.
538. Краснов М.А. Парламентская модель в российских регионах: зоны и возможности // Вопросы правоведения. 2013. № 1.

539. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6.
540. Краснов М.А. Федерация vs Империя, или Как выпрыгнуть из «колеи» // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 1.
541. Кропачев С.А. Современная российская историография депортации народов СССР в годы Великой Отечественной войны // Вестник Челябинского государственного университета. История. Выпуск 47. 2011. № 23.
542. Кузнецова С.С. Централизация в Индии и конституционно-правовой статус органов государственной власти штатов // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2.
543. Кузнецова С.С. Этнические и экономические аспекты индийского федерализма и их отражение в конституционном праве (на примере штата Джаркханд) // Российское право. Образование, практика, наука. 2016. № 4.
544. Лафитский В.И. Сепарация в современном мире: конституционно-правовые и международно-правовые аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1.
545. Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2001. № 1.
546. Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 2.
547. Мазуркова Т.В. Конституция Канады, федерализм и «провинциальные права» // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2018. № 1.
548. Малько А.В., Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Федерализм в историко-государствоведческом измерении // Государство и право. 2018. № 12.

549. Мальцева Д.В. Реляционная социология: новый этап в развитии анализа социальных сетей или самостоятельное направление? // Мониторинг общественного мнения. 2014. № 4.
550. Малютин Н.С. Государственный Совет Российской Федерации: результаты конституционной реформы // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 1.
551. Медушевский А.Н. Модель для сборки: российский федерализм XX – начала XXI века в поисках идентичности // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2. № 3.
552. Меркуленко А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 1.
553. Морозова А.С. Некоторые аспекты конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 10.
554. Мочалов А.Н. Территориальное устройство Индии в условиях этнокультурного многообразия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5.
555. Музалевская Е.А. Общественные палаты субъектов РФ в обеспечении народного представительства // Образование и право. 2023. № 7.
556. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9.
557. Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3.
558. Неженцев И.В., Пономаренко Л.В. Остров Майотта на пути в международное сообщество // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. 2017. Vol. 17. № 1.

559. Палиенко Н.И. Право гражданства в союзном государстве // Вестник советской юстиции. 1924. № 11.
560. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 18.
561. Пименова О.И. Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6.
562. Покатов Д.В. Проблема политической элиты в творчестве П.А. Сорокина // Известия Саратовского университета. Том 5. Серия: социология, политология. 2005. № 1/2.
563. Проект резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками, предложенный И.В. Сталиным [1922] // Известия ЦК КПСС. 1989. № 9.
564. Прохоров В.Н. Правовая природа понятия «Утрата доверия Президента Российской Федерации» // Грамота. 2014. № 12. Часть III.
565. Розин Э.Л. Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. 1974. Том XXX.
566. Рябцева М.Л. Федераты в позднеримской империи (по материалам письменных источников V-VI вв.) // Научные ведомости. Серия: История. Политология. 2016. № 22.
567. Саликов М.С., Мочалов А.Н. Регулирование прав человека в федеративном государстве // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 6.
568. Старостенко М.В. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере избирательных правоотношений: современные конституционно-правовые модели // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10.

569. Старостенко М.В. Избирательный кодекс Бразилии как пример унифицированного федерального законодательного акта в области избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5.
570. Таева Н.Е. Реализация принципа равноправия и самоопределения народов в Республике Крым и Севастополе // Lex Russica. 2017. № 2.
571. Тесля А. О понятии «федерализм» в социально-политических теориях М.А. Бакунина // Социологическое обозрение. 2015. Т. 14. № 3.
572. Троицкая А.А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6.
573. Турьинская Х.М. “Maore Farantsa”: майоттский регионализм и коморский федерализм // Восток (Oriens). 2018. № 2.
574. Турьинская Х.М. «Согласны не соглашаться»: федерализм vs конфедерализм в Восточной Африке // Азия и Африка сегодня. 2019. № 11.
575. Турьинская Х.М. Коморы – «самое федеративное» государство в Африке? // Азия и Африка сегодня. 2017. № 6.
576. Турьинская Х.М. Судьбы политической интеграции в Африке: Восточноафриканское сообщество // Азия и Африка сегодня. 2016. № 6.
577. Турьинская Х.М. Франция на Коморских островах: сила «мягкая» или «жесткая»? // Дневник Алтайской школы политических исследований. 2017. № 33.
578. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.
579. Фарберов Н.П. Расширение прав союзных республик в области обороны и внешних сношений // Труды военно-юридической Академии Красной Армии. 1945. № IV.
580. Фарберов Н.П. СССР – образец многонационального государства // Советское государство и право. 1951. № 2.

581. Фридрих К.И. Национальный и международный федерализм в теории и практике [1964] // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3.
582. Хабермас Ю. Гражданин Европы: только миф? // Логос. 2012. № 4.
583. Хрущев Н.С. О культе личности и его последствиях // Известия ЦК КПСС. 1989. № 3.
584. Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. Том 22. № 1.
585. Чертков А.Н. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 11.
586. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.
587. Шурубович А.В. Союзное государство и актуальные проблемы российско-белорусской интеграции // Проблемы постсоветского пространства. 2019. Том 6. № 3.

Диссертационные исследования, авторефераты диссертаций

588. Adeney K.S. Federal formation and consociational stabilization: the politics of national identity articulation and ethnic conflict regulation in India and Pakistan. PhD thesis. London, 2003.
589. Баженова О.И. Категория юридического лица в конституционном праве: обоснование и проблемы применения. Дисс. докт. юридич. наук. М., 2023.
590. Гаджиев Г.Д. Федерализм в Объединенных Арабских Эмиратах: становление, функционирование, проблемы. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2021.

591. Демешева Ю.В. Конституционно-правовые механизмы разрешения этнолингвистического конфликта в Бельгии. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2015.
592. Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. Дисс. канд. юридич. наук. М., 1949.
593. Златопольский Д.Л. Основные проблемы советской федерации. Дисс. докт. юридич. наук. М., 1962.
594. Казак Е.С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2011.
595. Калинин С.В. Группа «Черный передел» и проблема федерализма в движении революционного народничества в 70-80-х годах XIX века. Дисс. канд. историч. наук. СПб, 2000.
596. Матвеев О.В. Конституционно-правовые основы территориальной организации испанского государства. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2019.
597. Молчаков Н.Ю. Концепция регионалистского государства и ее реализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2018.
598. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России. Дисс. докт. юридич. наук. М., 2002.
599. Некрасова Т.А. Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945-1949 г. Дисс. канд. историч. наук. М., 2009.
600. Равин С.М. Теория советского федерализма. Дисс. докт. юридич. наук. Ленинград, 1962.
601. Старостенко М.В. Федералистские аспекты избирательных правоотношений: опыт России и зарубежных стран. Дисс. канд. юридич. наук. М., 2023.

602. Троицкая А.А. Сравнительный метод в науке конституционного права и решениях органов конституционного контроля. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2020.

603. Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2021.

Официальные и научные публикации в сети Интернет

604. Altavilla C. Decentralization and Interregional Inequality in Argentina // 50 Shades of Federalism. URL: <http://50shadesoffederalism.com/uncategorized/decentralization-and-interregional-inequality-in-argentina/>

605. Aug. 10, 1998. Federation of Saint Kitts and Nevis. Referendum. URL: <https://electionguide.org/election.php?ID=885>

606. Burton T. National Cabinet Creates a New Federal Model // Financial Review. 2020. URL: <https://www.afr.com/politics/federal/national-cabinet-creates-a-new-federal-model-20200318-p54bar>

607. Comores Assemblée de l'Union. URL: <http://archive.ipu.org/parline-f/reports/1069.htm>

608. Council of States (Rajya Sabha). URL: https://rajyasabha.nic.in/rajya_sabha/council_state.aspx

609. Ethiopia Government Profile. URL: https://www.indexmundi.com/ethiopia/government_profile.html

610. Ethiopians support constitutional amendments to add federal government languages and limit PM terms, divided on other changes. URL: <https://afrobarometer.org/press/ethiopians-support-constitutional-amendments-add-federal-government-languages-and-limit-pm>

611. Gupta K. Beyond the Poll Rhetoric of BJP's Contentious Citizenship Amendment Bill // ORF Special Report № 89. May 2019. Observer Research Foundation. URL: <https://www.orfonline.org/research/beyond-poll-rhetoric-bjps-contentious-citizenship-amendment-bill-50499/>

612. Habermas J. Sind wir noch gute Europäer? // Zeit. 2018. URL: <https://www.zeit.de/2018/28/protektionismus-europa-grenzen-rueckzug-herausforderungen>
613. Habermas J. Was das uns Deutsche wieder kostet. Essay [2017] // Der Spiegel. URL: <https://www.spiegel.de/spiegel/juergen-habermas-ueber-seinen-hoffnungstraeger-emmanuel-macron-a-1174052.html>
614. Iraq's Missing Federation Council. URL: <https://timep.org/commentary/analysis/iraqs-missing-federation-council/>
615. Jack M. The Control of Fishing Resources in the Federated States of Micronesia // Journal of South Pacific Law. 1998. Vol. 2. URL: <https://www.usp.ac.fj/index.php?id=13088>
616. Kiir and Makuei want 28 states in S Sudan. URL: <https://web.archive.org/web/20151208183221/https://radiotamazuj.org/en/article/kiir-and-makuei-want-28-states-s-sudan>
617. Lavrysen L. Le CETA et le principe de confiance mutuelle en droit européen. URL: <https://www.const-court.be/>
618. Liste des Sénateurs par ordre alphabétique. URL: <http://www.senat.cd/index.php/vos-senateurs/les-108-senateurs>
619. Nigeria's constitutional reform process: The quest for a people-driven constitution. URL: <https://constitutionnet.org/news/nigerias-constitutional-reform-process-quest-people-driven-constitution>
620. Quadragesimo Anno [1931]. URL: http://www.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
621. South Sudan Kiir agrees to re-establish the 10 states. URL: <https://www.sudantribune.com/spip.php?article68987>
622. Southern Sudan Referendum Commission. URL: <https://web.archive.org/web/20110111070051/http://www.ssrc.sd/SSRC2/>

623. Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Конституционные акты федеративных государств: особенности сравнительного диахронного и синхронного анализа // Наука. Общество. Государство. 2016. Т. 4. № 3. URL: <https://esj.pnzgu.ru/>
624. Дашковская О. Изучение национальных языков в школе: добровольно или принудительно? // Вести образования. 19.05.2018. URL: https://vogazeta.ru/articles/2018/5/29/quality_of_education/3438-izuchenie_natsionalnyh_yazykov_v_shkole_dobrovolno_ili_prinuditelno
625. Ефимова Л.М. Федерация Малайзия – успехи и трудности. М., 2016. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/federatsiya-malayziya-uspekhi-i-trudnosti/>
626. Заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству по проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 468171-6 «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 23.04.2014. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/468171-6>
627. Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» на сайте системы обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/468171-6>