

ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ОБЩЕМИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

И. А. Умнова-Конюхова^{1,2}, ikonyukhova@yandex.ru

¹ Институт научной информации по общественным наукам
Российской академии наук, г. Москва, Россия

² Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. Предмет и цель. Рассматриваются общемировые тенденции эволюции федеративной государственности и особенности их проявления в федеративных государствах с учетом их национальной идентичности. Выявляются общие и отличительные черты трансформации моделей федерализма в современных условиях развития.

Выводы и перспективы. Современные модели государственности претерпевают процессы гибридизации, и можно утверждать о постепенном доминировании гибридного (смешанного) федерализма как принципа, режима и формы государственного устройства. Обнаружилась устойчивая тенденция бинарности в централизации и децентрализации публичной власти в федеративных государствах, обусловленная как внешними, так и внутренними факторами. Основной внешний фактор – глобализация и повышение роли международного права и межгосударственных организаций в регулировании публичного строя государств. Основной внутренний фактор состоит в запросе на отражение национальной идентичности и учет потребностей конкретной страны. Под воздействием данных факторов с целью оптимизации власти и противодействия вызовам человеческой цивилизации утверждается модель интеграционного федерализма – объединение центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития. Эта гибридная модель гибко интегрирует в себе элементы унитаризма и федерализма; дуалистического, кооперативного, конкурентного (сосязательного) и солидарного федерализма.

Для обозначения результативных моделей федеративного устройства на определенном этапе развития конкретной страны предлагается конструкция «успешный федерализм». Основные его качества – оптимальность, демократичность (субсидиарность), эффективность и адекватность (отражение национальной идентичности) государственного устройства. При сохранении обеспечиваемых принципами государственного суверенитета, субординации системы общенационального права и единства государственной власти необходимых элементов централизации в федеративном государстве, а также разделения государственной власти по вертикали, основанного на определенной независимости сторон федеративных отношений, в современной модификации федерализма система публичной власти все более интенсивно дополняется развитием отношений самоуправления, кооперации и солидарности.

Ключевые слова: федерализм, унитаризм, централизация, децентрализация, национальная идентичность, интеграционный федерализм, успешный федерализм.

Для цитирования: Умнова-Конюхова И. А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 3. С. 101–112. DOI: 10.14529/law230315.

Original article

DOI: 10.14529/law230315

EVOLUTION OF FEDERAL STATEHOOD: GLOBAL TRENDS AND NATIONAL IDENTITY

I. A. Umnova-Konikhova^{1,2}, ikonyukhova@yandex.ru

¹ Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

² South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. *Subject and purpose.* The article considers the global trends in the evolution of federal statehood and the peculiarities of their manifestation in federal states, taking into account their national identity. The general and distinctive features of the transformation of federalism models in modern conditions of development are revealed.

Conclusions and prospects. Modern models of statehood are undergoing processes of hybridization, and it can be argued about the gradual dominance of hybrid (mixed) federalism as a principle, regime and form of government. There has been a steady trend of binarity in the centralization and decentralization of public power in federal states, due to both external and internal factors. The main external factor is globalization and the increasing role of international law and intergovernmental organizations in regulating the public system of States. The main internal factor is the request to reflect the national identity and take into account the needs of a particular country. Under the influence of these factors, in order to optimize power and counter the challenges of human civilization, the model of integration federalism is being approved - the unification of the center and the constituent parts of the state to solve common problems of survival and development. This hybrid model flexibly integrates elements of unitarianism and federalism; dualistic, cooperative, competitive (competitive) and solidary federalism.

To indicate the effective models of the federal structure at a certain stage of the development of a particular country, the construction "successful federalism" is proposed. Its main qualities are optimality, democracy (subsidiarity), efficiency and adequacy (reflection of national identity) of the state structure. While preserving the necessary elements of centralization in a federal state provided by the principles of state sovereignty, subordination of the system of national law and unity of state power, as well as the vertical separation of state power based on a certain independence of the parties to federal relations, in the modern modification of federalism, the system of public power is increasingly supplemented by the development of self-government, cooperation and solidarity relations.

Keywords: federalism, unitarianism, centralization, decentralization, national identity, integration federalism, successful federalism.

For citation: Umnova-Konikhova I. A. Evolution of federal statehood: global trends and national identity. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 3, pp. 101–112. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230315.

Понимание действенности федерализма и его результативности – занятие очень сложное, и создание теории федерализма до сих пор находится на повестке дня [17]. Наука публичного права рассматривает федерализм в классическом его понимании как принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее сложноустроенной территориальной организации на нескольких уровнях (центральный, региональный и в некоторых государствах –

муниципальный). Вместе с тем федерализм как принцип обустройства публичной власти по вертикали ушел далеко за рамки применения только во внутригосударственных отношениях и используется как средство совершенствования отношений в надгосударственном (межгосударственном) пространстве, между социальными негосударственными структурами, для интеграционного объединения государств и их территорий в единое гармонизирующее сообщество. Иначе говоря, в глубинном сущностном понимании федера-

лизм обнаружил себя как средство обеспечения прогрессивного развития, мирного разрешения конфликтов на разных уровнях организации и функционирования публичной власти.

Идея федерализма как путь к объединению людей в мирное и устойчиво функционирующее сообщество на всех уровнях территориальной организации власти начиная со второй половины XX столетия выдвигалась в качестве ключевой при определении перспектив и тенденций развития общественных, внутригосударственных и межгосударственных отношений, в поиске путей их совершенствования. Один из известных идеологов федерализма Даниил Елазар выразил мысль о том, что федеративные отношения по своей природе есть отражение характера связи между людьми, их стремления к единению, общности к идеям единства мира, божественного договора и гражданского согласия [15]. В этом смысле федерализм рассматривается не только как определенная форма государственно-территориального устройства, но и как постоянный процесс улаживания отношений между центральной властью, с одной стороны, и составными частями федерации, регионами, автономиями и муниципальными образованиями, с другой стороны; между самими внутригосударственными территориальными единицами; между государствами, образующими надгосударственные пространства, и иными публичными структурами, формирующими объединения и определяющими разделение публичной власти по вертикали и внутри каждого из ее уровней.

Такую оценку федерализма можно дать, исходя из его сущности как средства объединения и урегулирования противоречий. По мере развития цивилизации в противовес межгосударственным и внутригосударственным противоречиям, порождающим перманентные конфликты, войны и междоусобицы, появилось стремление к достижению согласия (договора) о разделении власти, сфер влияния и мирного сосуществования. От слова «Foedus» (в переводе с латинского договор (соглашение)) родилось понятие федерализма как режима, получившего развитие в реальном устройстве общества и конкретных государств, совершенствовании взаимоотношений между ними, а также непосредственно между территориальными сообществами людей внутри государств.

Федерация (от латинского foederatio) означает союз, объединение. В унитарных государствах под влиянием федерализма возникают процессы автономизации, децентрализации, деволюции и регионализации. Отсюда естественно появление государств, занимающих промежуточное положение между федерацией и унитарным государством. Такие государства можно назвать полуфедерациями или квазифедерациями – унитарными государствами с ярко выраженными элементами федерализма. К ним относятся, в частности, децентрализованные регионалистские государства Италия и Испания [15]; Великобритания (Соединенное Королевство) как государство, перманентно испытывающее процесс деволюции [18], то есть передачи полномочий из компетенции центральных властей в ведение региональным органам государственной власти [14]; государства, построенные на территориальной автономии, например, Конго (25 автономных провинций) и Кения (8 автономных провинций).

Элементы федерализма используются и как основа формирования и развития местного самоуправления, расширяя тем самым потенциал его самостоятельности. Все большее число стран, встающих на путь федерализации, признают составными частями федерации не только государственно-территориальные образования (субъекты федерации), но и муниципалитеты (территории местного управления). Так, аналогично конституциям Бразилии 1988 года (ст. 1), Венесуэлы 1999 года (ст. 16) и ЮАР 1996 года (ст. 43), непосредственно в ч. 2 ст. 56 одной из новейших конституций – Конституции Непала 2015 года отмечается, что в стране признается три уровня власти: федеральный, провинциальный (региональный) и местный (локальный). Органы каждого уровня власти имеют свои полномочия.

В современном понимании федерализм рассматривается также как необходимый элемент международной общественной интеграции (например, Международная федерация по правам человека, Всемирная федерация профсоюзов, Международная федерация журналистов, разнообразные международные спортивные федерации и пр.) и развития межгосударственных отношений путем формирования межгосударственных образований с ярко выраженными элементами федеративного и конфедеративного устройства (например,

Европейский Союз, Союзное государство Беларуси и России). Некоторыми учеными федерация рассматривается даже как возможная форма объединения государств всего континента (Соединенные Штаты Европы) или планеты в целом (Всемирная Федерация – мировое государство) [1]. Такая перспектива выглядит, скорее, как идеал планетарного и континентального согласия, но не осуществима в настоящее время в реальности. Как свидетельствует практика взаимодействия государств в том же Европейском Союзе – наиболее федерализованном в современный период интеграционном объединении стран европейского континента, государства по-прежнему признают верховенство собственного суверенитета и своих конституций над правопорядком ЕС и активно отстаивают национальные интересы при их ущемлении, а соответственно не готовы сегодня к объединению в более устойчивые федеративные союзы.

Распространение понятия федерализма на межгосударственный и общественный неправительственный уровни власти не привело, однако, к девальвации основного его смыслового значения в государствоведении. По-прежнему в правовой науке доминантой является понимание федерализма как принципа, режима и формы государственного устройства конкретных стран, образование государств как федераций.

Осуществление политических, экономических и социальных реформ в федеративных государствах невозможно без понимания особенностей федеративного устройства [20]. В свое время Шарль Монтескье заметил: «Если небольшие республики погибают от внешнего врага, то большие – от внутренней язвы» [6]. Против «внешнего врага» отдельные государства образуют союз – новое единое государство – федерацию, участники которой приобретают новый статус субъектов федерации, а для борьбы с «внутренней язвой» унитарное государство децентрализуется в федеративное, в результате чего не только центр, но и составные части государства получают право быть самостоятельным уровнем власти, в единстве обеспечивая целостность и эффективность государственного управления.

Если как принцип федерализм воплощает в себе способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, то, как режим и форма государственного устройства, он определяет

разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве. Таким образом, в обеспечении единства государственной власти с учетом его одновременного распределения по уровням государственности проявляется организующая роль федерализма, необходимая для достижения оптимальности, демократичности и эффективности организации публичной власти в определенном государстве.

Данная роль федерализма конкретно воплощается путем решения определенной совокупности задач. При самом общем подходе задачи, решаемые федеративным государством, можно было бы классифицировать на два вида: социально-политические и специальные.

К общим социально-политическим задачам относятся:

- обеспечение и гарантирование основных прав и свобод человека и гражданина независимо от места их проживания, с одной стороны, и учет территориальной специфики в реализации правового статуса человека при сохранении общих стандартов, определенных центром, с другой стороны;

- создание единых условий для участия населения в осуществлении публичной власти на разных уровнях ее территориальной организации: на федеральном, региональном и местном;

- обеспечение реализации принципов политического и идеологического плюрализма, демократии, народного суверенитета, правового, социального государства, свободного развития экономики, местного самоуправления и иных принципов и ценностей конституционализма и гражданского общества;

- обеспечение свободного и мирного развития различных наций и народностей, этнических, культурных, языковых, религиозных и иных общностей, проживающих на территории конкретного государства.

Специальными задачами федеративного государства являются:

- обеспечение единства публичной власти на основе интеграции, кооперации и солидарности разных уровней власти;

- создание условий для эффективного управления государством со сложным территориальным строением;

- обеспечение децентрализованного самоуправления осуществляемого режима осуществления государственной власти на местах в сочетании с

сохранением государственного суверенитета и целостности страны, единства государственной власти и правовой системы;

– учет этнического, культурного, национального, религиозного разнообразия страны в условиях компактного проживания определенных групп населения, отличающихся по национальной или этнической принадлежности, языковыми, религиозными, культурными и иными особенностями.

Характеристика моделей федерализма проводится на основе таких важнейших параметров, как природа федерации (конституционная, договорная, конституционно-договорная федерация), способ образования (союзная или на основе децентрации власти), вид учредительного правового акта (конституция, договор или иной учредительный акт), степень централизации государственных функций и полномочий (централизованная, децентрализованная или нецентрализованная модели), характер разделения и реализации государственной власти и ответственности за ее осуществление (дуалистический, кооперативный, конкурентный (состязательный), солидарный федерализм), степень однородности и равноправия составных частей федерации (симметричная, асимметричная, симметричная с элементами асимметрии). Все эти качества в единстве и позволяют обнаружить особенности модели федерализма применительно к условиям конкретного государства.

В различных странах федеративное устройство предопределяется историческими условиями формирования государственности и образования конкретной федерации; национальным, религиозным составом населения страны; своеобразием культуры и быта народов, входящих в федеративное государство. В условиях данного разнообразия необходимость формирования федеративного государства зачастую обусловлена тем, что в отличие от государств, где обеспечивается стабильное и эффективное управление в рамках унитарного устройства, в государствах, избирающих гибкие формы федеративных отношений, удается снять высокий уровень социально-политической и национальной напряженности. При этом напряженность может быть вызвана не только отсутствием федеративного устройства, но и несовершенством федеративной структуры, неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

Подчеркивая позитивную роль федеративного устройства в достижении результативности власти и гражданского согласия, нельзя не признать вместе с тем, что в современных условиях развития публичных отношений достаточно сложно идентифицировать государство как классически федеративное. И причина заключается не только в том, что основные критерии носят оценочный характер, и, как следствие этого, до сих пор отсутствует их согласованная классификация. Особенность современного федерализма как формы государственного устройства заключается в том, что допускается определенное соотношение между собственно федеративными связями, преобладающими и предопределяющими характер государственности, с одной стороны, и элементами унитаризма либо конфедеративных отношений в модели конкретного государства, с другой. Это соотношение в допустимых пределах может варьироваться в зависимости от специфики государства. В мировой практике встречаются унитарные государства, которые достигают такой степени децентрализации, что по определенным параметрам автономии превосходят субъектов федеративных государств (если, к примеру, сравнивать пока официально признаваемых унитарными Италию и Испанию с Индией, считающейся федерацией, то уровень децентрализации государственной власти по вертикали у первых значительно выше, нежели у второй) [15].

Рисуя очень широкой кистью классификацию по степени централизации, большинство федеративных и регионалистских стран эксперты относят сегодня к категории централизованных государств Италию, Испанию, Австрию, Россию, Мексику, Аргентину, Индию, Эфиопию, Южную Африку и Нигерию. Явными примерами децентрализованных (нецентрализованных) федераций считаются Бельгия, Швейцария, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Канада, Бразилия и Австралия. Где-то посередине находится Германия с ее системой исполнительного федерализма [21].

Разграничение федераций на централизованные, децентрализованные и нецентрализованные в значительной мере сегодня относительно и условно, но грань до конца все же не размыта. У централизованных федераций распределение полномочий, как правило, идет сверху вниз, и в конституциях закрепляется

принцип остаточных полномочий у федерального центра. Так, согласно ст. 58 Конституции Непала полномочия, относящиеся к любому предмету, которые не упомянуты в перечне полномочий федерации, провинции или муниципального образования, или в параллельных/разделяемых полномочиях федерации и провинции, или не указаны в действующей Конституции Непала, принадлежат федерации в качестве остаточных полномочий. Но даже действие другого конституционного принципа – остаточных полномочий у субъектов федерации не дает гарантий формирования децентрализованной или нецентрализованной федерации. В частности, согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти. Несмотря на закрепление такого принципа в действующей правовой практике Российской Федерации федеральное законодательное распределение полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов привело к доминированию полномочий у федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения и к минимизации остаточных полномочий у органов государственной власти субъектов РФ. В целом разграничение полномочий в Российской Федерации пошло по модели централизованной федерации, несмотря на расширение компетенции у органов государственной власти субъектов РФ.

В период после принятия Конституции РФ 1993 года в результате многочисленных нововведений федерального законодателя, легитимность которых в принципиальных спорах подкреплялась соответствующими решениями Конституционного Суда РФ, решениями других федеральных судов, система разделения власти по вертикали изменилась настолько в пользу федерального Центра, что подавляющее большинство исследователей в сфере федерализма обоснованно поставили вопрос о централизации [9] и даже о сверхцентрализации государственной власти [2]. Все большее число аналитиков стали указывать на унитаристскую направленность в развитии государственного устройства России [7, 4, 10], на утрату необходимых признаков федерации [5, 8], а некоторые даже стали называть Россию «децентрализованным унитар-

ным государством» [11] или констатировали переход к модели унитарного федерализма [12].

Можно спорить о том, как точнее определить режим государственного устройства современной России, но очевиден факт эволюции федеративной России в сторону централизма. Признавая объективность такого процесса, обусловленного необходимостью укрепления единства Российского государства, важно отметить, что обратная сторона такого резкого перехода к централизму связана с высоким риском снижения эффективности власти и степени управляемости государством и обществом при отсутствии у субъектов РФ и муниципальных образований рычагов самостоятельности, способствующих развитию их созидательной активности и инициативы.

Неоднозначная оценка моделей федеративного устройства, комбинирующих элементы централизации и децентрализации (нецентрализации), характерна и для других федеративных государств, например, для Бразилии, Венесуэлы, Мексики, Аргентины, ЮАР, Нигерии, Эфиопии. Вектор централизации наметен и в традиционно нецентрализованных федерациях, к которым относятся США, Канада, Австралия, Швейцария, Германия и Австрия. В частности немало современных исследований по федерализму посвящено анализу тенденции централизации регулирования прав и свобод в США. Отмечается, что сегодня это уже не единичные случаи перераспределения регулирования в пользу федерального Центра тех полномочий, которые ранее были в ведении штатов, в том числе при гарантировании права женщин на голосование, страхование по безработице, обязательное использование ремней безопасности и пр. [20].

Таким образом, современные модели государственности претерпевают процессы гибридизации, и мы можем говорить о доминировании гибридного (смешанного) федерализма как принципа, режима и формы государственного устройства. Тем не менее даже в гибридных моделях существуют параметры, те качества, раскрывающие природу, способы и формы образования и функционирования федеративного государства, отличительные свойства системы разделения государственной власти и ответственности по вертикали, совокупность которых дает основание считать государство федеративным. Нормы конституций государств, регулирующие все эти вопро-

сы, определяют конституционные основы федерализма. Через данный правовой институт детерминируются допустимые пределы отклонений, выход за которые создает угрозу собственно федеративной государственности и модифицирует государственное устройство в новую форму, не способную обеспечить эффективное, оптимальное и демократичное функционирование государственной власти, стабильность и прогрессивное развитие государственно-правовых отношений.

В конце XX и начале XXI столетий обнаружилась устойчивая тенденция бинарности в централизации и децентрализации регулирования и управления публичными отношениями в федеративных государствах. Бинарность была обусловлена как внешними, так и внутренними факторами.

Основным внешним фактором стал процесс глобализации и повышения роли международного права и межгосударственных организаций в регулировании публичного строя государств.

С одной стороны, глобализация мирового правопорядка в целях установления единых международных правовых стандартов прав человека, демократии, устойчивого развития, безопасности, мира, противодействия угрозам и вызовам человеческой цивилизации привела к централизации в регулировании тех сфер общественных отношений, которые раньше были в ведении субъектов федерации (США, Австралия, Мексика, Швейцария, Германия и др.). Принимая на себя международные обязательства на основе международных договоров и решений международных организаций, отражая их в своих конституциях, государства для их соблюдения обеспечивали на всей своей территории единство правового регулирования тех общественных отношений, которые ранее являлись предметом ведения составных частей федерации.

С другой стороны, среди международно-правовых стандартов появились требования к демократизации федеративной государственности на основе принципов субсидиарности, кооперации, конституционных гарантий автономии и самоуправления в разграничении и реализации власти по вертикали.

Основным внутренним фактором бинарности стал запрос на отражение национальной идентичности для обеспечения успешного управления государством, сохранения преемственности в истории государственности и учета потребностей конкретной страны.

Можно было бы обозначить целую группу целей централизации для решения внутригосударственных проблем:

– необходимость в укреплении государственности, защиты суверенитета и безопасности как реакция на распад ряда союзных социалистических государств, признающих право на сецессию (СССР, Югославия, Чехословакия);

– как стремление отразить солидарность в регулировании определенного круга вопросов, отражающих национальные особенности и традиции, с учетом мнения населения отреагировать на общегосударственном уровне на резонансные проблемы правопонимания и реализации прав и свобод человека;

– для обеспечения общественного порядка и общественной нравственности, мира, безопасности, устойчивого развития и экологической безопасности;

– для упорядочения влияния цифровизации, био-нейротехнологий, нанотехнологий и пр. новых сфер человеческой жизнедеятельности на государственный и общественный строй, свободу, достоинство и независимость личности, благополучие населения и стабильность.

Во внутренней бинарности, аналогично отражая запрос на национальную идентичность, децентрализация проявляет себя в возрастании ответственности и в частичной реализации принципа субсидиарности даже в сильно централизованных федерациях.

Под воздействием внешних и внутренних факторов бинарной централизации и децентрализации с целью оптимизации управления и противодействия угрозам и вызовам человеческой цивилизации стала утверждаться модель интеграционного федерализма – объединение центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития. Эта гибридная модель гибко интегрирует в себе элементы унитаризма и федерализма по сущности государственного устройства и элементы дуалистического, кооперативного, конкурентного (сопоставительного) и солидарного федерализма по характеру взаимодействия центра и составных частей государства. Главный акцент в интеграционном федерализме – гармонизация взаимодействия в решении общих задач, где центр, регионы и муниципальные образования есть части одного целого, а их взаимодействие должно оптимизировать государственный и общественный строй в конкретный период развития.

Сочетание централизации и децентрализации, дуализма, кооперации, состязательности и солидарности ярко выразилось на примере объединенного противодействия центра и регионов (составных частей федерации) в период пандемии COVID-19. В каждом государстве в этих целях отработывалась эффективная модель взаимодействия Центра и территорий, и в результате экспериментов обнаружилось схожие тенденции более тесного взаимодействия элементов публичной власти по вертикали, более четкого разделения полномочий и ответственности. По мнению Франческо Палермо, Президента Международной ассоциации центров федеративных исследований, одной из областей, наиболее серьезно пострадавших от чрезвычайных ситуаций в целом и пандемии COVID-19 в частности, является вертикальное разделение властей и идея федерализма в более широком смысле [19]. Этим утверждением он отражает мнение многих конституционалистов о том, что следствием пандемии и других вызовов человечеству является как горизонтальная (от парламентов к правительствам), так и вертикальная централизация полномочий, от субнационального (и местного) до центрального уровня. Однако то, как это происходит, сильно отличается от страны к стране и, скорее всего, является одним из показателей укорененности принципа федерализма в обществах и институтах. Более того, можно утверждать об элементах децентрализации и даже повышения ответственности регионов и муниципальных образований за решение «горячих» проблем выживания. Как правило, при разграничении компетенции и ответственности органов публичной власти по вертикали в основу кладется принцип субсидиарности, обеспечивающий более эффективное вовлечение в решение актуальных проблем регионального и муниципального уровней власти.

Борьба с пандемией в федерациях выдвинула на первый план ключевые элементы их федеральных систем: ответственность федеральных правительств за национальные чрезвычайные ситуации и координацию; автономию субъектов федерации в важнейших областях, таких как борьба со стихийными бедствиями и услуги здравоохранения; на низовом уровне – ответственность муниципальных образований за общественную гигиену и предоставление определенных медицинских услуг, а также за непрерывное предоставление

коммунальных услуг, таких как водоснабжение, санитария, вывоз отходов и контроль за общественными пространствами. Многоуровневая структура власти также делает упор как на координацию и сотрудничество между органами публичной власти по вертикали и горизонтали, так и на демократическую подотчетность каждого из них в отдельности [21].

Аналогичным образом осуществляется поиск более оптимального разделения власти по вертикали при регулировании и управлении такими новыми или актуализированными сферами, как миграция, противодействие терроризму и коррупции, информатизация и цифровизация, экологическая безопасность и управление климатом в условиях глобального потепления, биобезопасность и генетическая безопасность и др. Это можно продемонстрировать, в частности, на примере регулирования вопросов миграции и противодействия терроризму.

В настоящее время специалисты отмечают динамику, связанную с усилением роли региональных и местных властей в области миграции, когда вопрос сопрягается с процессами децентрализации и частичной передачи полномочий государственной власти на места. Такого рода децентрализация представляет собой законную передачу доходов и обязанностей на местные уровни – в штаты или провинции, округа или муниципалитеты. Делегирование полномочий, имевшее место во множестве юрисдикций, часто упоминаются как один из факторов, способствующих (а иногда даже в качестве основной причины) появлению регионального и местного уровней управления миграцией [22].

В контексте борьбы с терроризмом в США, например, реформы федерального законодательства в 1980-х и 1990-х гг. предоставили значительные возможности для законодательства в штатах и на местном уровне, которые стали особенно активно использоваться в период после терактов 9/11. Как полагают исследователи, это в целом пошло на пользу городам и другим муниципальным образованиям с точки зрения решения задач контроля за миграцией, в том числе в целях противодействия терроризму – как тем, которые стремились принять больше приезжих и проявлять политику гостеприимства, так и тем, которые хотели ограничить число прибывающих.

Весьма разнообразные формы передачи полномочий по регулированию миграции

имели место в системе Европейского Союза, где миграционные полномочия государств были переданы Европейскому Союзу (ЕС), негосударственным субъектам, а также государственно-территориальным (субъекты федерации и автономные регионы) и муниципальным образованиям.

Каким же требованиям должен отвечать современный федерализм как принцип, режим и форма государственного устройства? Речь идет об определении, образно говоря, того новейшего образца федерализма, который смогла выработать мировая практика развития цивилизации в качестве идеального стандарта обустройства государства, позволяющего обеспечить успешное функционирование и развитие страны на всех ее уровнях публичной власти.

Анализ современного состояния федерализации государств позволяет выявить основные тенденции, формирующие наиболее совершенные черты федерализма на определенном этапе развития государственности конкретной страны. Такой федерализм предлагается условно характеризовать как *успешный*.

Несмотря на преимущества гибкости федерализма, он не всегда отличается успешным действием. Как отмечают современные исследователи, подобно механизмам права вето, бикамерализма, референдума, судебного пересмотра федерализм не всегда гарантирует объективное и правильное решение. В силу усложнения управления, включения регионального и местного фильтров в оценке реализации центром полномочий государственной власти, федеративное устройство может ослабить интересы меньшинства или блокировать законодательство, которое позволит усилить благосостояние государства [20]. В связи с этим представляется важным понимать, что федерализм – это то лекарство, которое нужно принимать по назначению и в правильных дозах.

Основные качества *успешного федерализма* кроются, как представляется, в таких его свойствах, как *оптимальность*, *демократичность (субсидиарность)*, *эффективность* и *адекватность* (отражение национальной идентичности) государственного устройства.

Можно было бы выделить следующие критерии и одновременно показатели успешного федерализма:

– отражение в модели федерализма *идентичности страны*, то есть особенностей ее

развития, специфики ее политических, экономических, социальных, духовно-культурных и иных характеристик;

– непрерывная *корреляция a priori* и *aposteriori* бинарного процесса централизации и децентрализации, учитывающего сложившийся запрос на совершенствование государственности и публичного строя;

– сочетание *демократизации (субсидиарности)* федеративных отношений и *возрастания ответственности* государственной власти пропорционально увеличению объема ее функций и полномочий;

– *распределение* материальных и финансовых средств соразмерно полномочиям и объему ответственности публичной власти;

– *интеграция* или объединение усилий для успешного решения проблем и слаженного управления государством;

– *кооперация и солидарность* в поиске наилучших совместных путей реализации государственных полномочий;

– разумное сочетание *состязательности* (финансирование программ развития, получение субсидий, грантов и других поощрительных благ и льгот) и *справедливости* при регулировании распределения полномочий, экономических и финансовых механизмов обеспечения благополучия в регионах и муниципальных образованиях с учетом региональной и местной специфики (стихийные бедствия и иные чрезвычайные ситуации, вооруженные конфликты, деградация среды обитания, демографические проблемы, климат и прочие специфические особенности).

Развитие федерализма при наличии данных показателей или характеристик смещает акценты в механизмах обеспечения единства и разделения публичной власти в федеративных отношениях. При сохранении обеспечиваемых принципами государственного суверенитета, субординации системы общенационального права и единства государственной власти *необходимых элементов централизации* в федеративном государстве, а также разделения государственной власти по вертикали, основанного на *определенной независимости сторон федеративных отношений*, в современной модификации федерализма система публичной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений *самоуправления, кооперации и солидарности*.

Самоуправление выражается в расширении начал децентрализации при разделении и

осуществлении государственной власти на различных ее уровнях. *Кооперация* проявляется в развитии партнерских отношений и взаимной ответственности сторон, возрастания значения договорных форм регулирования при общей тенденции усиления роли закона и судебного решения. Солидарность позволяет на началах сотрудничества и взаимопомощи объединять усилия, делиться благами и опытом в успешном решении различных проблем.

Таким образом, наиболее совершенные модели современного федерализма характеризует такая система отношений, при которой государственная власть, сохраняя ее единство и субординационный характер построения, делится между центром и составными частями и функционирует внутри государства на основе сочетания самоуправления, кооперации и солидарности. При этом кооперация подразумевает партнерство в самом широком смысле, включающее взаимоконтроль и ответственность сторон за осуществление поделенной власти.

Общие показатели, отражающие современные тенденции совершенствования федерализма и формирующие представления об идеальной модели, имеют свои потенциальные возможности и пределы воплощения в каждом государстве с учетом степени развитости политических, экономических, социальных и правовых отношений, а также демографических, культурных, этнических, религиозных и иных идентификационных особенностей. Поэтому при наличии общих признаков каждое государство – федерация обладает специфическими чертами, позволяющими судить о принадлежности к определенной модели федерализма. Результаты функционирования и развития федеративного государства дают возможность определить степень его эффективности, оптимальности и демократизма, уровень развития самоуправления, кооперации и солидарности в системе государственной власти.

Для федеративных государств характерен непрерывный поиск оптимальной модели государственного устройства. В современных условиях динамичного развития, сопровождающегося противостоящими друг другу процессами глобализации и диверсификации, нарастания угроз и вызовов человечеству, с одной стороны, и формирования новых механизмов для противодействия данным негативным явлениям, с другой стороны, федера-

тивное устройство государств подвержено серьезным преобразованиям, увязываемым с общими тенденциями развития государств. Под влиянием этих процессов меняются даже самые стабильные федерации. В качестве примера эволюции соответствующих процессов можно привести опыт Германии, меняющей вектор развития с кооперативного на состязательный (конкурентный) федерализм, или Швейцарии, ориентирующейся в настоящее время на построение солидарного федерализма. Россия, балансирующая между централизованным федерализмом и унитаризмом, все более начинает опираться на гибридную модель интеграционного федерализма. Следуя модели интеграционного федерализма, российское законодательство должно развиваться в направлении совместного решения общих задач, где взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ будет оптимизировать сложно управляемую систему разграничения предметов ведения и полномочий, финансов, собственности и других элементов власти с тем, чтобы стимулировать субъекты Российской Федерации на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними. Система федеративной государственности должна способствовать преодолению различий в уровне социального и экономического развития регионов, кризисных явлений в экономике, роста социального и политического напряжения. Можно утверждать, что за тридцатилетний период постконституционных преобразований в России произошли трансформация федерализма, воплощение его конституционной модели в систему гибридного государственного устройства. Запрос на новый вектор развития – на интеграционный федерализм в России очевиден.

В вопросе выбора модели разграничения власти по вертикали существенную роль играют основные тенденции, характерные для всех стран, к которым, например, можно отнести централизацию, проявляемую в унификации права и расширении вертикальных управленческих связей; усиление исполнительной власти и бюрократических механизмов управления; рост ограничений прав и свобод с целью обеспечения безопасности и мирной жизни. Допустимость развития этих тенденций в федеративном государстве основывается на правильно выбранных критериях *успешного федерализма*, для которого характерны, как минимум, оптимальность, демо-

кратичность (субсидиарность), эффективность и адекватность (отражение национальной идентичности) государственного устройства. Как показывает современная история эволюции федеративной государственности, основными ее трендами являются *гибридизация*

существующих моделей и востребованность в интеграционном федерализме, то есть в реализации идеи более глубокого и всестороннего объединения центра и составных частей государства для решения общих задач выживания и развития.

Список источников

1. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1994. № 5. С. 140–149.
2. Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–7.
3. Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. 660 с.
4. Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 421 с.
5. Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21–25.
6. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с.
7. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / отв. ред. С. Д. Валентей. СПб., 2008. 320 с.
8. Станских С., Фогельклу А. Проблемы реформирования федеративных отношений в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 3–6.
9. 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 (87). С. 45–55.
10. Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М., 2007. 318 с.
11. Филиппова Н. А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009. 394 с.
12. Эриашвили Н. Д. Теоретико-правовые основы развития федерализма в условиях централизации государственной власти в Российской Федерации // Государство и право. 2022. № 10. С. 150–155.
13. Comparative federalism and Covid-19 Combating the Pandemic. Edited by Nico Steytler. Routledge Studies in Federalism and Decentralization, London and New York, 2022, 433 p.
14. Devolution // Collins English Dictionary. Available at: www.collinsdictionary.com/dictionary/english/devolution?showCookiePolicy=true.
15. Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace. Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, Canada, 1994, 170 p.
16. Federalism and National Diversity in the 21st Century/ed. Alain-G. Gagnon, Arjun Tremblay. Springer Link, 2020. 315 p.
17. Kincaid, John (ed.) (2019): A Research Agenda for Federalism Studies: Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 232 p.
18. Mitchell J. Devolution in the UK. Manchester and New York: Manchester univ. press, 2011, 272 p.
19. Palermo F. Foreword // Comparative federalism and Covid-19 Combating the Pandemic. Edited by Nico Steytler. Routledge Studies in Federalism and Decentralization, London and New York, 2022, pp. XYII–XYIII.
20. Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited / by Scott L. Greer, Daniel Béland, André Lecours, and Kenneth A. Dubin.-University of Michigan Press, 2019, 241 p.
21. Steytler Nico How federations combat Covid-19 // Comparative federalism and Covid-19 Combating the Pandemic. Edited by Nico Steytler. Routledge Studies in Federalism and Decentralization, London and New York, 2022, pp. 1–10.

22. Theorizing local migration law and governance / Ed. M. Baumgaertel, S. Miellet. Cambridge, 2022, 364 p.

References

1. Abolin O. Yu. [World and European Federalism: probable prospects]. *Politicheskie issledovaniya [Political Studies]*, 1994, no. 5, pp. 140–149. (in Russ.)
2. Avak'yan S. A. [Constitutional and legal problems of centralism, democracy and decentralization in the modern state]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal law]*, 2005, no. 8, pp. 2–7. (in Russ.)
3. Basu D. D. *Osnovy konstitutsionnogo prava Indii* [Fundamentals of Indian Constitutional Law]. Moscow, 1986, 660 p.
4. Gligich-Zolotareva M. V. *Pravovye osnovy federalizma* [Legal foundations of federalism]. Moscow, 2006, 421 p.
5. Zuykov A. V. [Reflections on Russian federalism]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2008, no. 12, pp. 21–25. (in Russ.)
6. Monteske Sh. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Moscow, 1955, 799 p.
7. Valentey S. D. *Rossiyskiy federalizm. Ekonomiko-pravovye problemy* [Russian federalism. Economic and legal problems]. St. Petersburg, 2008, 320 p.
8. Stanskikh S., Fogel'klu A. [Problems of reforming federal relations in modern Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2005, no. 11, pp. 3–6. (in Russ.)
9. Umnova I. A. [Problems of defederalization and prospects of optimization of the modern Russian model of differentiation of subjects of competence and powers in the context of the doctrine of subsidiarity]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*, 2012, no. 2 (87), pp. 45–55. (in Russ.)
10. Cherepanov V. A. *Federativnaya reforma v Rossii* [Federal reform in Russia]. Moscow, 2007, 318 p.
11. Filippova N. A. *Predstavitel'stvo publichnykh interesov v federativnom gosudarstve: osobennosti rossiyskoy natsional'noy modeli* [Representation of public interests in a Federal State: features of the Russian national model]. Ekaterinburg, 2009. 394 p.
12. Eriashvili N. D. [Theoretical and legal foundations of the development of federalism in the conditions of centralization of state power in the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 2022, no. 10, pp. 150–155. (in Russ.)

Информация об авторах

Умнова-Конюхова Ирина Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела правоведения, Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук, г. Москва, старший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Irina A. Umnova-Konikhova, Doctor of Law, Doctor of Sciences, Professor, Leading researcher of the Department of legal science of Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Senior Researcher at the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 30 мая 2023 г.
Received May 30, 2023.