

К ВОПРОСУ О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

При рассмотрении политической системы любого государства важное значение имеет форма государственного устройства, под которой понимается национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов власти. Формы государственного устройства в разных странах разнообразны и сугубо индивидуальны, но традиционно в науке конституционного права выделяют две основные формы – унитарную и федеративную. Анализ федеративного устройства Российской Федерации на предмет совершенствования современного российского федерализма является целью данной статьи.

By consideration of political system of any state the form of the state system which is understood as the national and territorial organization of the state, and also relationship of the central and regional authorities is important. The forms of the state system in the different countries are various and especially individual, but traditionally in science of constitutional right there are two main forms – unitary and federal. The analysis of the federal structure of Russian Federation regarding improvement of modern Russian federalism is the purpose of this article.

Термин «федерация» происходит от позднелатинского *Foederatio*, что означает «союз», «объединение». Федерация как особая форма государственно-территориального устройства характеризуется определенными основными признаками:

- 1) федерация состоит из других государственных образований, которые имеют обобщенное название – субъекты федерации;
- 2) в ней действуют две публичные власти государственно-го характера – верховная суверенная власть федерации и подчиненная государствовподобная власть ее субъектов;
- 3) существует система органов власти федерации и собственная в каждом субъекте;
- 4) создается особая палата парламента (иногда и другие органы) для представительства интересов субъектов федерации;
- 5) конституция разграничивает полномочия федерации и ее субъектов;
- 6) существует федеральное право и право субъектов федерации, причем действует принцип верховенства федерального права.

Субъекты федерации в разных странах называются по-разному: штаты в США, Индии, Нигерии и других странах, земли в Австрии и Германии, провинции в Канаде, Пакистане и других странах, кантоны в Швейцарии, эмираты в ОАЭ, штаты (4) и султанаты (9) в Малайзии и т.д. [6, 175–176].

Статья 1 Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепляет конституционно-правовой статус российского государства и его основные сущностные проявления. Правовая норма указанной статьи содержит основные элементы формы государства: республиканская форма правления, демократический политический режим и федеративная форма государственного устройства [4].

История показывает, что до революционных событий 1917 г. на протяжении длительного периода Россия была исключительно унитарным государством. Впервые официально Россия была провозглашена федерацией в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа России, принятой в январе 1918 г. Декларация установи-

ла, что «Российская Федеративная республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». Таким образом, создание федерации в России связывалось именно с решением национального вопроса, с провозглашением права наций на самоопределение.

Однако смена формы государственного устройства России осуществлялась очень сложно, так как Декларация ограничилась лишь «установлением коренных начал федерации», среди которых были названы национальная основа образования субъектов и добровольность вступления в федерацию, а само федеративное государство мыслилось как союзное.

Декларация не указала, как и в какой форме должны создаваться субъекты Российской Федерации, поэтому этот процесс на практике пошел различными путями. Вначале стали образовываться советские республики. Первой стала Туркестанская Советская Республика в составе России, создание которой началось еще в ноябре 1917 г. и завершилось в апреле 1918 г. Эта многонациональная республика возникла как автономная.

Однако далее образовался ряд сугубо территориальных республик. В феврале 1918 г. Второй съезд народов Терка объявил эту часть России Терской Автономной Советской Республикой, далее образовалась Кубано-Черноморская Автономная Республика, позже объединившаяся со Ставрополем и Терской Республикой в многонациональную Северо-Кавказскую Автономную Советскую Республику.

В марте 1918 г. образовалась Донская автономная Советская Республика, затем с установлением советской власти в Крыму была создана Таврическая Автономная Советская Республика [2, с. 101].

Первая российская конституция, принятая 10 июля 1918 г. на V Всероссийском съезде Советов, зафиксировала федеративный принцип государственного устройства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и предопределила, что субъектами федерации являются национальные республики. Конституция также предусматривала возможность создания об-

ластных союзов из нескольких национальных областей, входящих в РСФСР на началах федерации [3, с. 113].

В ходе Гражданской войны 1918–1920 гг. все территориальные республики распались, поэтому в России надолго закрепился при подходе к образованию субъектов федерации принцип национально-территориальной автономии в разных формах (республики, области, округа). В январе 1920 г. образовалась Татаро-Башкирская Автономная Советская Республика, которая уже в марте разделилась на две отдельные Башкирскую и Татарскую Автономные Советские Республики.

В 1920 г. образовались Чувашская, Калмыкская, Киргизская автономные республики. Кроме того, возникли другие формы автономий – Марийский автономный округ, Карельская Трудовая Коммуна и Трудовая Коммуна Немцев Поволжья.

В тот период большинство народов России вообще впервые обрели государственность, в том числе в 1921 г. были образованы Дагестанская Автономная Советская Республика, Якутская АССР, статус автономной области (хотя правовое положение ее не было определено) получили Монголо-Бурятская Ойротская, Коми и другие области. Образование в 1922 г. СССР и вхождение в него РСФСР как субъекта федерации не остановило, а даже ускорило процесс образования новых автономных республик и областей. В составе России возникли Карачаево-Черкесская, Кабардинская, Чеченская, Ингушская автономные области и автономная область Северная Осетия. В результате размежевания Туркестанской Автономной Советской Республики и образования на ее территории ряда самостоятельных союзных республик в составе РСФСР остались Кара-Киргизская и Кара-Калпакская автономные области.

Конституция РСФСР 1925 г. не только закрепила виды субъектов Российской Федерации (автономные республики и автономные области), но и подробно регламентировала права субъектов федерации. Автономные республики получили право иметь конституцию, собственные высшие законодательные и исполнительные органы власти. Все субъекты Российской Федерации строились по национально-территориальному принципу, а остальная часть России делилась на административно-территориальные единицы (области).

Процесс образования новых субъектов России продолжался как в период действия второй (с 1925 г.), так и третьей (с 1937 г.) Конституций РСФСР. Вначале росло количество автономных областей (Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чечено-Ингушская, Еврейская), а затем начался процесс преобразования автономных областей в автономные республики (Кара-Калпакская, Удмуртская, Мордовская, Калмыкская и т.д.). В тот же период была предпринята попытка на добровольных началах объединить автономные республики и некоторые административные единицы в краевые (областные) объединения. Однако этот эксперимент не получил дальнейшего развития, а начавшие возникать с 1926 г. на севере и востоке России национальные округа, объединившие проживавшие там малочисленные народы, развивались довольно успешно.

Конституция РСФСР 1937 г. закрепила в составе федерации 17 автономных республик, 6 автономных областей. Кроме того, административно-территориальными единицами (но не субъектами федерации) стали 5 краев, 19 областей и входящие в них 10 национальных округов.

Высшие государственные органы власти федерации утверждали конституции автономных республик, образование новых краев и областей, границы автономных республик, областей и иных административно-территориальных единиц, а также решали другие важнейшие политические и экономические вопросы. Это была довольно централизованная, оригинальная федерация, большая часть территории которой не входила в состав ее субъектов и федеральные отношения в которой охватывали отношения центра и автономий.

Конституция РСФСР 1978 г. значительно изменила характер Российской Федерации, сделала определенные шаги в сторону признания новых субъектов федерации (ими стали автономные округа), произошла некоторая децентрализация отношений центра и автономных республик (они не должны были представлять свои конституции на утверждение органами власти федерации), автономные области получили право разрабатывать проекты законов о каждой автономной области, а автономные округа – участвовать в разработке проекта одного закона обо всех автономных округах. Однако на большинстве своей территории РСФСР выступала как унитарное государство.

В 1992 г. в области государственного устройства была проведена очень важная реформа, в результате которой вся территория России вошла в три вида субъектов федерации: республики (ими стали все автономные республики и четыре из пяти автономные области); административно-территориальные субъекты (области, края, два города федерального значения) и автономий (одна автономная область и десять автономных округов).

С каждым из трех видов субъектов федерация заключила федеративные договоры о разграничении компетенции между ними и федерацией, которые в объединенном виде получили название федеративного договора 1992 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г. в основном подтвердила положения федеральных договоров и установила, что Российская Федерация состоит из 21 республики, 6 краев, 49 областей, двух городов федерального значения, одной автономной области и 10 автономных округов – субъектов федерации [2, с. 102–105].

Установленное конституцией страны федеративное устройство России стабильно, но в процессе развития и совершенствования федеративных отношений не исключается возможность изменения структуры Российской Федерации с учетом мнения населения субъектов федерации.

Конституция России (ст. 65), Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и принятый на его основе Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Россий-

ской Федерации» содержат правовой механизм изменения состава Российской Федерации [5, с. 90].

Историко-правовая практика показывает, что с 2004 г. происходило объединение субъектов Российской Федерации: Коми-Пермяцкий автономный округ и Пермская область – Пермский край, Корякский автономный округ и Камчатская область – Камчатский край и т.д., а в 2014 г. в состав России были включены два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. В реалиях современности полный перечень субъектов Российской Федерации содержится в ст. 65 Конституции России [4].

Основы правового статуса республик в составе Российской Федерации закреплены в ст. 5 Конституции России. Это единственный вид субъекта Российской Федерации, который является государством. Республики не обладают государственным суверенитетом, но имеют многие другие правовые признаки государства, закрепленные в Конституции России и собственных конституциях. К этим признакам, или элементам конституционно-правового статуса, относятся: наличие конституции и законодательства, самостоятельно устанавливаемая в соответствии с общими принципами, определяемыми законодательством России, система органов государственной власти, государственный язык, территория, границы которой невозможно изменить без согласия республики, официальные государственные символы.

Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ – субъекты Российской Федерации являются не государствами, а государственными образованиями. Их правовой статус определен Конституцией России и уставами этих субъектов. К элементам конституционно-правового статуса края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа относят: наличие устава и законодательства, самостоятельно устанавливаемой в соответствии с общими принципами, определяемыми законодательством России, системы органов власти, территорию, которая не может быть изменена без согласия субъекта [5, с. 91].

Статьи 5, 71, 87 и 88 Конституции России определяют сферу ведения Российской Федерации. Указанные в них полномочия осуществляются федеральными органами государственной власти и могут не согласовываться с органами государственной власти субъектов. Однако это не значит, что при осуществлении данных полномочий интересы субъектов Российской Федерации не учитываются. Представительный характер Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, одна из палат которого – Государственная Дума – состоит из депутатов, представляющих население всей страны, состоящей из субъектов федерации, а в другую – Совет Федерации – входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, обуславливает учет интересов всего населения страны при принятии решений по предметам ведения России.

К ведению Российской Федерации отнесены только те полномочия, которые необходимы для реализации Россией своих суверенных прав как единого целостного государства – субъекта международного права, для охраны

и защиты суверенитета и независимости страны, прав и свобод человека и гражданина [4].

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации совместное ведение Российской Федерацией и субъектов в ее составе означает совместное осуществление полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их общую ответственность за состояние дел в этих сферах.

Конституция России относит к совместному ведению полномочия, которые не могут осуществляться исключительно федеральными органами государственной власти или только органами государственной власти субъектов. По этой причине наиболее целесообразным вариантом решения этих вопросов признано совмещение усилий властей федерального и регионального уровней [4]. Практическая реализация данных вопросов происходит в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые определяют основные принципы разграничения полномочий между органами государственной власти разных уровней [5, с. 99].

Статья 73 Конституции России установила, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти [4]. Конституция России не устанавливает перечня исключительных полномочий субъектов Российской Федерации, так как очень сложно перечислить все вопросы, которые приходится решать органам государственной власти субъектов. Содержащаяся в Конституции России конституционно-правовая формула об обладании субъектами Российской Федерации всей полнотой власти за пределами ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения способствует стабильности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и развитию их инициативы. Исключительные полномочия субъектов Российской Федерации определены их конституциями или уставами на основе Конституции России и Федеративного договора 31 марта 1992 года и осуществляется органами государственной власти субъектов.

В рамках своих полномочий субъекты Российской Федерации вправе устанавливать собственное государственное устройство и административно-территориальное деление. Они самостоятельно осуществляют правовое регулирование по вопросам исключительного ведения субъектов и предметов совместного ведения в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Республики в составе Российской Федерации самостоятельно устанавливают способ принятия своих конституций и порядок их пересмотра. Уставы других субъектов Российской Федерации принимают и пересматривают их

законодательные (представительные) органы. Республики в составе Российской Федерации могут устанавливать свой государственный язык, который применяется там наряду с государственным русским языком России. К предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации также относятся контроль за соблюдением конституций, уставов, законов субъектов, установление в соответствии с общими принципами, предусмотренными федеральным законодательством, системы органов государственной власти, порядка их формирования и деятельности, законодательство об органах местного самоуправления, государственная служба в субъекте России, награды, премии и почетные звания субъекта, региональная символика, решение вопроса о столице (в республике), административном центре в ином субъекте федерации. Субъекты Российской Федерации формируют и исполняют бюджет субъекта, устанавливают налоги субъекта, фонды экономического, социального и культурного развития, принимают программы социального, экономического и культурного развития субъекта, экологические программы, распоряжаются собственностью субъекта и природными ресурсами, осуществляют иные полномочия [1, с. 417–420].

Статья 118 Конституции России определяет, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом [4]. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» определяет, что в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов федерации. К федеральным судам в России относятся: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, городские суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные и специализированные суды.

В соответствии с вышеуказанным федеральным конституционным законом к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Однако вышестоящим судом по отношению к мировым судьям в реалиях современности выступает районный суд субъекта федерации – первая инстанция федеральной судебной системы.

Верховный Суд Российской Федерации в соответствии со ст. 126 Конституции России является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики [4].

Статья 128 Конституции России устанавливает, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Рос-

сийской Федерации; судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке установленном федеральным законом; полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом [4].

Конституция России, устанавливая важное полномочие Президента Российской Федерации – назначение судей федеральных судов, к которым, в частности, относятся верховные суды республик, краевые, областные и городские суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов, а также районные и городские суды субъектов федерации, обеспечивает их независимость от региональных и местных органов власти, но вместе с тем нарушает принцип классического федерализма, предопределяющий формирование судебных органов субъекта федерации избираемыми населением субъекта представительными органами власти субъекта.

Анализ определенных норм конституционного права, устанавливающих федеративное устройство страны, позволяет изложить некоторые предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса субъектов федерации.

Исходя из закрепленного ст. 5 Конституции России принципа равноправия субъектов Российской Федерации [4], необходимо уравнивать правовой статус краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, которые имеют статус государственных образований в составе России, с республиками, имеющими статус государств в составе России, путем унификации статусного названия всех субъектов Российской Федерации: или все субъекты – государства, или все субъекты – государственные образования.

Если все субъекты Российской Федерации по нормам конституционного права равноправны, представляется возможным конституционное утверждение единого названия основного правового акта для всех субъектов: или у всех субъектов конституция, или у всех субъектов устав.

Исходя из основополагающих принципов классического федерализма, предопределяющих, что субъекты федерации обладают правом формировать свои государственные органы ветвей власти – законодательную, исполнительную и судебную, есть смысл провести в России судебную реформу, целью которой должно быть конституционное предоставление права субъектам Российской Федерации самостоятельно формировать свои судебные органы для осуществления гражданского, административного и уголовного судопроизводства на основании законодательства субъекта федерации.

По аналогии с государствами классического федеративного устройства федеральную судебную систему судов общей юрисдикции России есть смысл сформировать по следующей схеме: Верховный Суд Российской Федерации – федеральные суды Федеральных округов России – региональные – районные федеральные суды по осуществлению гражданского, административного и уголовного судопроизводства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Безуглов, А.А. Конституционное право России: учебник для юрид. вузов / А. А. Безуглов, Л. Л. Беломестных. – М., Изд-во АЭФП. 2004. – 1024 с.
2. Иванова, В. И. Основы конституционного права Российской Федерации: учеб. пособие / В. И. Иванова. – М.: РУДН, 2007. – 247 с.
3. История государства и права России ; сост. Т. А. Ильина – М.: АСТ; СПб: Сова; Владимир: ВКТ, 2011. – 158 с.
4. Конституция Российской Федерации. – Ростов н/Д: Феникс, 2015. – 63 с.
5. Садовникова, Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации: постатейный ; отв. ред. И. А. Конюхова (Умнова) / Г. В. Садовникова. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 186 с.
6. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Норма.: ИНФА, 2012. – 608 с.

09.04.2015

УДК 342.5(4/9)

Е. Л. СОСЛОВСКАЯ

ФРАНЦУЗСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В статье рассмотрены структура и порядок формирования, полномочия и особенности французского парламентаризма.

The structure and order of forming, privilege and peculiarities of the French parliamentarism are considered in this article.

Политическая жизнь Франции всегда носила весьма активный, а нередко острый характер, что вело к значительным переменам в политической и экономической сферах. За истекшее столетие несколько раз реформировалось ее политическое устройство: трижды свергалась монархия и устанавливалась республика, затем четырежды республика вновь сменялась монархией и в конце концов установилась республиканская форма правления. Резко изменилось геополитическое положение: из метрополии гигантской колониальной империи Франция превратилась в один из «моторов» западноевропейской интеграции, вошла в военно-политический альянс с другими странами Запада, в том числе с Германией, которая ранее была основным соперником. При этом Франция – пример развития либерально-демократических институтов, т. е. парламентаризм находится в центре властных отношений.

Парламент Франции олицетворяет законодательную власть и имеет двухпалатную структуру, состоящую из Национального собрания – нижней палаты и Сената – верхней палаты. Национальное собрание включает 577 депутатов. Они избираются на 5 лет на основе всеобщего, равного, тайного и прямого голосования. Чтобы стать депутатом нижней палаты, необходимо достичь возраста 23 лет и обладать избирательным правом. Если в 1-м туре никто из кандидатов не набрал более 50 % голосов избирателей, участвующих в голосовании, то во 2-й тур выходят кандидаты, набравшие в 1-м туре более 12,5 % голосов. Французскую избирательную систему отличает наличие института заместителей депутатов, созданного для удешевления избирательной кампании. На выборы кандидат идет вместе со своим возможным заместителем, фамилия которого также печатается в бюллетене, но мелким шрифтом. Если депутат прекращает свои полномочия

досрочно, его место в Национальном собрании занимает заместитель.

Сенат состоит из 322 депутатов, которые избираются на 9 лет (каждые 3 года треть их обновляется). Французов, проживающих за границей, представляют 12 из них. Чтобы быть избранным в Сенат, нужно обладать избирательным правом и достичь 35-летнего возраста. Число представителей в Сенате от каждого департамента зависит от численности его населения, но каждый департамент посылает не менее двух депутатов. Эта палата «обеспечивает представительство территориальных коллективов республики» [1, с. 38]. В нее избирают путем непрямых выборов (коллекцией выборщиков). Избирателями верхней палаты являются делегаты, выдвинутые коммунальными единицами самого нижнего уровня, выборные должностные лица департамента, а также представляющие его члены Национального собрания. Все выборщики избираются всеобщим голосованием, поэтому считается, что применяемая система голосования не противоречит принципам всеобщего, равного и тайного голосования, гарантированным конституцией. Департаменты представлены в верхней палате в зависимости от численности их населения (до 12 депутатов от департамента). Сенат исполняет типичные для подобного учреждения функции консервативного противовеса нижней палате, которая формирует непосредственно избирателями.

Решающая роль в исполнении главных парламентских функций принадлежит Национальному собранию. При возникновении между палатами непреодолимых противоречий правительство может «потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение» [1, с. 41]. Сенат обладает в законодательном процессе только правом отлагательного вето, которое преодолевается простым большинством голосов депутатов Национального собрания. Именно перед Национальным собранием