

На правах рукописи

ПЕТУШКИН Сергей Александрович

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В МНОГОНАЦИОНАЛЬНОЙ РОССИИ

*Специальность: 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва - 2004

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Лысенко Владимир Николаевич.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Керимов Александр Джангирович;

кандидат юридических наук
Луговская Марина Львовна.

Ведущая организация: Северо-Кавказский государственный
технический университет, кафедра
истории и теории государства и права.

Защита состоится **29 июня 2004 года в 15.30 часов** на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, **1 учебный корпус, ауд. 3372.**

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан 28 мая 2004 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

 **А.Е. Жарников**

I. Общая характеристика исследования.

Актуальность темы исследования определяется тем, что оптимальное соотношение компетенции парламента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов власти ее субъектов является одной из ключевых проблем, основой и условием нормального функционирования любого федеративного государства и его институциональных механизмов, поэтому в современных условиях развития российского федерализма возрастает актуальность рассмотрения проблем конституционно-правовых принципов федеративных отношений.

Развитие федеративных отношений в Российской Федерации не может осуществляться без учета конституционных принципов российского федерализма. В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации сказано: «Преемственность стратегического курса, продолжение преобразований - уже проверенных практикой последних четырех лет - является основой нашего стабильного развития. При этом единственным источником и носителем власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ - через институты демократического государства и гражданского общества - вправе и в состоянии гарантировать незыблемость нравственных и политических основ развития страны на многие годы вперед»¹.

Кроме того, необходимо учитывать, что Российская Федерация состоит из равноправных между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти субъектов РФ. То есть субъектам РФ, изначально предоставлены равные права, хотя реальная практика вносит здесь существенные корректировки.

Российская государственность и такой важный ее представительный и законодательный орган, как Федеральное собрание - парламент Российской Федерации, состоящий из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы, находится в стадии, требующей совершенствования и не только с точки зрения текущих задач и интересов, но и с позиций стратегии сохранения и укрепления позиций Российского государства в мировом сообществе. Реформирование административной системы, в частности, системы федеративных отношений, актуализирует исследуемую проблему тем, что в правотворческий процесс включаются все ветви власти.

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года.// Российская газета. - 27 мая 2004. - № 109 (3486).



На современном этапе становления Российского государства особенно актуально реализовать в полном объеме те положения Конституции Российской Федерации 1993 года, которые имеют отношение к развитию федеративных отношений, а также, в частности, к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, поскольку это является одним из важнейших аспектов укрепления федеративных отношений государства. Главная цель законодателя состоит в их разграничении, таким образом, чтобы решение стоящих перед публичной властью задач осуществлялось на том уровне, который способен сделать это наиболее качественно и рационально.

Следовательно, правовое регулирование федеративных отношений является необходимым элементом в государственном строительстве многонациональной Российской Федерации, призванным предложить адекватное решение постоянно возникающих проблем управления государством и обществом.

Избранная диссертантом тема исследования как раз и находится в русле этих задач, чем и обусловлена ее актуальность.

Степень научной разработанности темы исследования.

Становлению и развитию теории федеративных отношений способствовали фундаментальные исследования великих мыслителей, в частности, Ж. Бодена, М. Вебера, В. Вильсона, А. Гамильтона, Г. Гегеля, Т. Гоббса, Г. Грция, Д. Джея, Л. Дюги, Г. Еллинека, М. Зейделя, А. Лабанда, Ш.Монтескье, Д. Мэдисона, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиля и других.

Не потеряли своей актуальности работы российских ученых дореволюционного периода, таких как Н.А Бердяев, Б.Н. Чичерин, А.Н. Филиппов, А.С. Ященко и многие другие.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года начинается осмысление проблем федеративных отношений. Существенным вкладом в это являются исследования Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Г.В.Атаманчука, И.Н. Барцица, Л.Ф. Болтенковой, В.К. Егорова, К.В. Калинин, А.Д. Керимова, Е.И. Козловой, В.О. Ключевского, О.Е. Кутафина, В.Н. Лысенко, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, М.В.Столярова, И.А. Умнов, В.Е. Чиркина научные труды, которых и многих других используются диссертантом при изучении вопросов влияния парламента на развитие федеративных отношений в Российской Федерации.

Большой вклад в разработку данных проблем внесли зарубежные авторы, среди которых С. Блюмкин, М. Боте, Г. Винтер, К. де Мальбер, А. Камински, Ф. Капоторти, Т. Модин, С. С. О'Брайн, В. Остром, У. Райкер, П. Пернталер, Д. Фосетт, Х. Ханнум, Д. Эларз и другие.

Если в целом к проблемам парламента в условиях многонациональности и федеративности государства внимание ученых постоянно привлечено, то к вопросу о роли парламента в развитии федеративных отношений ученые обращаются гораздо реже, поскольку в российской юридической науке парламента традиционно исследуется в рамках отраслевых правовых дисциплин.

Несмотря на то, что степень изученности особенностей функционирования парламента и развития федеративных отношений в России достаточно высока, вызывает неудовлетворенность слабая разработка проблем участия парламента в развитии федеративных отношений в Российской Федерации. Научных работ о роли парламента в развитии федеративных отношений в Российской Федерации существует явно недостаточно, поэтому возникла необходимость комплексно осмыслить данные проблемы в соответствии с возрастающими требованиями общества с учетом историко-правового опыта для совершенствования работы парламента в сфере федеративных отношений.

Несмотря на обилие трудов по данной научной проблеме, в современных условиях немало вопросов, требующих переосмысления, что связано со сложностью и многогранностью темы, с выдвигаемыми задачами повышения эффективности развития федеративных отношений в Российской Федерации.

Объектом исследования выступают те реальные явления и процессы, которые связаны с организацией и деятельностью парламента в развитии федеративных отношений в многонациональной России.

Предметом исследования является- анализ законодательной деятельности в развитии федеративных отношений в целом и, в частности, участие парламента, связанное с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, рассматриваемым в качестве одного из важнейших принципов существования и функционирования федеративной государственности.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе историко-правового исследования и анализа современной действительности в сфере

деятельности парламента выявить общие черты и отдельные особенности на различных исторических этапах развития Российского государства, проследить эволюцию этого процесса, разработать некоторые понятия и сделать конкретные выводы и предложения.

Достижения поставленной цели осуществляется в ходе решения следующих **задач**:

- раскрыть особенности формирования парламента России в ретро-спективном аспекте;
- произвести анализ работы парламента на современном этапе;
- на основе проведенного анализа определить роль парламента в развитии федеративных отношений в Российской Федерации;
- изучить необходимость совершенствования правовой базы государственных органов, в том числе Государственной Думы и Совета Федерации в условиях административной реформы;
- с учетом анализа данной правовой базы показать роль парламента в разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов как важнейший фактор совершенствования федеративных отношений;
- сформулировать предложения по совершенствованию деятельности парламента.

Научная новизна исследования.

Исходя из поставленных цели и задач, диссертант на основе сравнительно - правового анализа существующих теоретических положений, нормативных правовых актов и реальной действительности приходит к следующим заключениям:

- в становлении новых федеративных отношений в России федерализм должен пониматься, прежде всего, как конструктивное сотрудничество, а не как конкуренция или борьба за главенство между федеральным центром и субъектами. Такое положение может быть установлено, прежде всего, через достижение баланса интересов регионов и страны в целом, и в этом процессе особая роль отведена парламенту, как представительному и законодательному органу.
- историко-правовой анализ организации и деятельности представительных (законодательных) органов государственной власти позволил создать общую последовательную картину возникновения, становления и развития российских парламентов, а также выявить их роль в федератив-

ных отношениях с выделением специфических особенностей, отличающих одну стадию от другой.

- перспективы участия парламента в правовом регулировании федеративных отношений в многонациональной России таковы, что роль парламента возрастает в становлении российского федерализма. На основе анализа нормативных правовых актов и реальной действительности в диссертации комплексно показано участие парламента в формировании федеративных отношений.

- необходимо предложить проект Федерального конституционного закона «О порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации», поскольку существует пробел в правовом регулировании федеративных отношений.

- в структуре и деятельности парламента недостаточно отражается многонациональная и федеративная специфика Российского государства.

Методологической базой диссертационного исследования является совокупность различных методологических приемов и средств научного познания. В качестве общей методологической основы использованы такие научные методы, как - общие, частные, специальные: диалектико-материалистический, комплексный, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, структурно-функциональный, системный и другие.

Теоретическую и эмпирическую базу исследования составили труды российских (дореволюционных, советских и современных) и зарубежных ученых в различных сферах научных знаний: теории и истории государства и права, государственного (конституционного) права России, административного права, философии, политологии, социологии и других, в которых тем или иным образом затронуты или рассмотрены отдельные аспекты избранной диссертационной темы; нормативные правовые акты и политические документы отечественного и зарубежного происхождения, статистические данные.

Положения, выносимые на защиту:

1. Многонациональная Россия в силу исторических особенностей развивалась как федеративная форма государственного устройства, этим обусловлена роль парламента в развитии федеративных отношений, которая не может рассматриваться как завершившийся процесс, и находится в настоящее время в стадии дальнейшего совершенствования. При этом на-

блюдаются тенденции к укреплению конституционных основ Российской Федерации при непосредственном участии парламента.

2. Диссертант считает, что парламент России необходимо рассматривать как один из механизмов, методов, способов воздействия государства на федеративные отношения, которые являются важнейшим направлением в российской государственности.

3. Анализ автором таких правовых категорий, как «парламент» и «федеративные отношения» позволил сделать вывод о том, что деятельность парламента в развитии федеративных отношений является важнейшей составляющей в современном многонациональном Российском государстве, а также детально определить сущность, цели и задачи парламента в федеративных отношениях.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется широтой охвата (во времени и круге отраслей научных знаний) рассматриваемых вопросов, ориентированностью работы на изучение теоретических положений, а также потребностей практики государственного строительства. Предлагаемые автором формулировки и некоторые выводы могут быть взяты на вооружение специалистами в области теории и истории государства и права, конституционного (государственного) права России, административного права.

Результаты диссертационного исследования имеют определенное значение для правоприменительной практики в целях совершенствования российской государственности.

Обоснованность и достоверность исследования. Результаты настоящего исследования основываются на объективном конкретном анализе исторического опыта, нормативных правовых актов, научной, политической и правовой литературы, практики работы парламента в сфере федеративных отношений. Автором изучен значительный объем работ по конституционному (государственному) праву России, теории и истории государства и права, административного права, других наук, использованы современные научные достижения в исследуемой области.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования обсуждены и апробированы на заседаниях проблемной группы и ка-

федры национальных и федеративных отношений. Основные выводы и положения диссертации изложены автором в его научных публикациях.

Ряд предложений и рекомендаций, высказанных автором в диссертации, обсуждены на I-й междисциплинарной межвузовской конференции аспирантов «Государственность и государственная служба России: пути развития» в Москве в 2002 году и на совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС - СЗАГС «Государственность и государственная служба России: пути развития» в Санкт-Петербурге в 2003 году и нашли одобрение с целью дальнейшего их рассмотрения и внедрения на практике.

Теоретические положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы при формировании и проведении единой государственной политики, укреплении российской государственности, совершенствовании законодательства Российской Федерации парламентом в сфере федеративных отношений, в качестве теоретической базы в учебном процессе при преподавании курсов «Теория права и государства», «Конституционное (государственное) право России» и других отраслевых дисциплин.

Структура диссертации.

Сформулированные диссертантом цели и задачи определили структуру работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

II. Основное содержание диссертационной работы.

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая база, характеризуется степень разработанности проблемы в научной литературе, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, обоснованность и достоверность полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются сведения об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава - «Особенности формирования парламента в многонациональной России: ретроспективно-сравнительный аспект» - посвящена рассмотрению особенностей формирования и функционирования российских парламентов на различных исторических этапах: дореволюционного, советского и современного периодов.

Исторический ракурс основывается на нормативных правовых актах, политических документах и научных трудах.

При исследовании возникает актуальный теоретический вопрос: какая комбинация, набор признаков придают законодательному органу государства статус парламента? Высший представительный орган власти должен решать некоторые государственные задачи и держать их под контролем. «В конституционном государстве... может быть только одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются и должны подчиняться...»¹.

Представляют интерес особенности формирования парламента в развитии российской государственности, его влияние на укрепление федеративных отношений России и выявления наиболее характерных свойств многонационального российского общества.

Для исследования вопроса о деятельности парламента, необходимо разобраться во множестве понятий, подлежащих использованию в диссертации, так или иначе связанных с названным вопросом. Без определений, без теоретических предпосылок невозможно достичь цели диссертационного исследования и выполнить поставленные задачи. К тому же в юридической науке не до конца исследован ряд теоретических аспектов относительно современных требований практики, ряд положений носит противоречивый характер. Поэтому теория исследуемого вопроса носит не только прикладное в данном случае значение, но и самостоятельное. В круг теоретических аспектов, подлежащих рассмотрению, попадает множество вопросов, причем из разных научных дисциплин: теории и истории государства и права, конституционного (государственного) права России, административного права и т.д.

В первую очередь диссертант исследует понятие «парламент», анализирует уже существующие точки зрения, высказанные юристами: С.А.Авакьяном, И.М. Степановым, Т.Я. Хабриевой и других.

Уделяет внимание диссертант и таким понятиям, как «представительный орган государственной власти»; «парламентаризм»; «федеративные отношения»; «политическая власть»; «палата парламента».

В данной главе проанализированы нормативные правовые акты о представительных и законодательных государственных органах, а именно: Государственной Думе и Государственного Совете Российской империи,

¹ Локк ДО гражданском правлении. // Избранные философские произведения. - В 2 т. 2 Т. - М., 1960.-С. 85.

Всероссийском съезде Советов, Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете (ВЦИК), Верховном Совете СССР, Верховном Совете РСФСР, Съезде народных депутатов РСФСР, Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В первом параграфе главы первой - «Становление парламента в дореволюционной России» анализируются основные черты и особенности становления парламента в исторической ретроспективе. Рассмотрен период от Киевской Руси до Октябрьской революции.

В Киевской Руси «законодательная власть принадлежала великому князю. Существовали органы, ограничивающие его власть - совет при князе, феодальные съезды, вече».¹ Изначально и повсеместно на Руси с IX века органом представительной власти было вече.

Для периода феодальной раздробленности Руси характерно ослабление центральной власти, сосредоточение власти в княжеских землях, среди которых наиболее экономически и политически развитыми были Псковская и Новгородская республики. Высшими органами государственной власти, в которых являлись вече и совет господ или Господа. Вече имело право принимать законы, приглашать и изгонять князя, выбирать, судить и снимать с должности посадника и тысяцкого, разбирать их споры с князьями, решать вопросы о войне и мире, раздавать волости на кормление князьям.

В XIV - XVI вв. происходит объединение земель вокруг Москвы и образование централизованного Московского государства, в связи с этим государственная власть концентрируется в руках государя объединенных русских земель, наблюдается «сильное развитие их законодательной деятельности»².

Первые шаги по созданию законодательных органов в дореволюционной России предприняты в смутное время - период острейшего политического и социального кризиса, для которого характерны борьба претендентов за царский престол, крестьянские восстания, иностранная интервенция. Эти факторы свидетельствовали об ослаблении царской власти и заставили созвать первый Земский Собор в 1549 году.

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Книга первая. - М. 1992. - С. 22

² Филиппов А.Н. Учебник истории русского права. Пособие к лекциям. Часть I. - Юрьев, 1907. - С. 234.

Исключительную роль в спасении русской государственности сыграл в период Смуты Земский Собор 1613 года, на котором был избран на царский престол Михаил Романов. Земский Собор 1613 году по своей сущности фактически являлся законодательным органом, и созывался для решения наиболее важных государственных вопросов: «для избрания царей, для руководящих указаний по вопросу о войне и мире, для установления новых податей и налогов, для принятия особо важных законов»¹. Таким образом, Земские Соборы осуществляли полномочия, характерные для законодательных органов.

Земские Соборы созывались в течение первой половины XVII века, большое значение имел Земский Собор 1548-1549 годах, завершивший свою работу составлением нового свода законов - Соборного Уложения 1649 году Земский Собор 1653 году, принявший решение о присоединении Украины, был по существу последним Земским Собором.

К концу XVII века в государственном строе России обнаруживаются тенденции к укреплению абсолютной монархии, в связи с этим Земские Соборы перестают созываться и утрачивают свое значение.

Особое место в Российской Империи занимал Парламент Финляндии, который был преобразован из сословно-представительного органа в однопалатный в 1906 году, когда во всем мире еще не было однопалатных парламентов. Своеобразной компенсацией верхней, контрольной палаты служит создаваемая в течение пяти дней после созыва парламента Большая, или Главная комиссия, которая являлась как бы «парламентом в миниатюре».

В начале XX века Россия находилась в состоянии углубляющегося системного кризиса. Форсированная модернизация экономики сопровождалась изменениями в социальной структуре, сознании общества. Развитие земского, монархического, либерального и социалистического движений, революционные потрясения заставили самодержавный режим пойти на уступки исторической реальности. Самой значительной из них было формирование института законодательного представительства — Государственной Думы, в многонациональном государстве. Диссертантом сделан вывод, что именно этот орган государственной власти объективно содействовал более четкому проявлению национальной составляющей внутренней политики.

¹ Юшков С.В. История государства и права СССР. - 4.1. - М., 1950. - С. 274.

Во втором параграфе главы первой - «Проблемы функционирования парламента в советский период» исследуются вопросы развития федеративных отношений при участии парламента в Советском государстве.

С приходом к власти большевиков были образованы Советы народных депутатов (Советы депутатов трудящихся; Советы красноармейских, казачьих и крестьянских депутатов), которые имели политико-правовую природу.

Одним из этапов в организации высших представительных органов государственной власти в СССР и РСФСР стало принятие Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года, которые констатировали упразднение системы съездов Советов. Так, «Высшим органом государственной власти СССР Конституция провозгласила Верховный Совет СССР, состоящий из двух равноправных палат: Совета Союза и Совет Национальностей, причем только Верховный Совет осуществляет законодательную власть в СССР»¹.

Заслуживает внимания модель организации законодательной власти, которая была использована в Конституциях СССР 1977 года и РСФСР 1978 года, в отличие от предыдущих советских конституций, впервые объявлялось, что законы РСФСР принимаются не только Верховным Советом РСФСР, но и народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета РСФСР (ч 4 ст. 104 Конституции РСФСР 1978 года). Однако специальный Закон о порядке референдума ни в СССР, ни в РСФСР в советский период так и не был принят, практики проведения референдумов не было. Первые законы о референдумах появились только с началом реформ периода после 1985 года.

Советы квалифицировались в социалистическом государстве как средство и форма политического объединения народа и осуществляли функции объединения трудящихся в государство.

Таким образом, Советы идентифицировались с идеей не правового, а революционного, классово-организованного государства. Они характеризовались не столько как представительные учреждения, а в большей мере, как форма политического объединения народа, т. е. им придавалось партийное качество. Хотя официально они, конечно, партией не назывались и фактически таковыми не являлись.

¹ История СССР с древнейших времен до наших дней. Серия вторая. Т. IX. - С. 217.

В третьем параграфе главы первой - «Особенности развития российского парламента на современном этапе» рассматриваются проблемы становления и функционирования парламента в настоящее время.

Федеральное Собрание Российской Федерации «встроено» в механизм «разделения властей» в РФ. Это означает, что Федеральное Собрание РФ, в отличие от Верховных Советов и Съездов Советов не наделяется статусом «высшего» либо «верховного» органа государственной власти. Оно не обладает монополией в осуществлении верховной государственной власти, не располагает всей полнотой высшей государственной власти.

В системе организации государственной власти Федеральное Собрание РФ «специализируется» на выполнении функций только одной ветви высшей государственной власти — законодательной. В то время как Съезды и Верховные Советы соединяли в себе и законодательную, и исполнительную власть, Федеральное Собрание РФ не осуществляет исполнительной деятельности, не обладает регламентарными полномочиями. Однако в пределах своей «специализации» Федеральное Собрание РФ имеет исключительные полномочия. Оно является единственным в федеральном масштабе (на федеральном уровне) органом законодательной власти, который обладает полномочиями принимать федеральные законы по вопросам, отнесенным к ведению Федерации.

Таким образом, Федеральное Собрание России функционирует в механизме не только «горизонтального», но и «вертикального» разделения властей.

Конституция Российской Федерации 1993 года отказалась от принципа единства системы представительных органов государственной власти и их иерархического соподчинения. Поэтому Федеральное Собрание РФ не является вышестоящим органом по отношению к иным представительным коллегиальным органам государственной власти. Федеральное Собрание РФ не руководит парламентами (законодательными собраниями) субъектов РФ (республик, краев, областей, автономий России); не руководит депутатскими коллегиями, которые избираются муниципальными сообществами.

Вторая глава - «Конституционно-правовые основы участия российского парламента в формировании федеративных отношений» посвящена анализу конституционно-правовых основ - важнейших во взаимодействии федерального центра и его субъектов.

В первом параграфе главы второй «Влияние парламента на развитие федеративных отношений в Российской Федерации» рассматриваются особенности федеративных отношений в России с учетом этнополитических проблем при участии парламента.

Следует заметить, что по вопросу о том, составляет ли законодательная власть Федерации и ее субъектов единую систему органов, существуют разные точки зрения.

Например, Л.Ф. Болтенкова отмечает, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ входят в единую систему органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации, однако это вхождение не полное, а лишь отдельными сторонами. В пользу этого приводятся следующие доводы: «...названная ветвь власти законодательствует (и контролирует исполнение своих законов) не только по предметам ведения субъекта Федерации, но и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; она имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании; направляет своего представителя в верхнюю палату парламента - Совет Федерации, то есть в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации»¹.

В данном случае справедливо ставится вопрос о единстве законодательной власти. Однако речь все же идет, как представляется, о единстве именно власти, а не системы органов. Не случайно Конституция РФ говорит непосредственно лишь о единстве системы органов исполнительной власти. В том, что законодательные органы Федерации и ее субъектов не образуют единую систему органов государственной власти, собственно говоря, и заключается особенность федеративных отношений, специфика законоотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве.

Для суверенного государства, независимо от формы его государственного устройства, важное значение имеет единство законодательной власти для обеспечения его государственной целостности, так как законодательная власть осуществляется не только Федерацией, но и субъектами Федерации, единство законодательной власти должно быть обеспечено в необходимых для федеративного типа связей формах.

¹ Бояженкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов. // Российская государственность: состояние и перспективы развития. - М., 1995. - С. 51.

. Принцип высшей юридической силы Конституции России означает не только верховенство этого Основного Закона в иерархии нормативных правовых актов, но и то, что другие нормативные правовые акты не должны входить в противоречие с Конституцией РФ. Иначе говоря, нельзя принимать законы, противоречащие Конституции страны, в этом и заключается роль парламента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Необходимо обратить особое внимание на то обстоятельство, что одним из факторов, осложняющих федеративные и национальные отношения, вызывающих политические и научные дискуссии, являются противоречия в реализации конституционного положения о равноправии субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами (ст.5 п.4 Конституции РФ).

Принципы равной суверенности и ответственности субъектов Федерации означают, что все субъекты Федерации обладают равными правами по отношению к федеральным органам власти, в том числе и в вопросах взаимного делегирования полномочий.

При реализации конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации важно преодолеть стремление республик осуществлять государственное строительство не на основе приоритета «титульной» нации, а на основе равноправия всех национальностей, образующих многонациональный народ этих республик. Правомерность такого подхода датируется и тем, что доля коренного населения в подавляющем большинстве республик значительно меньше, чем доля граждан других национальностей. Например, в Карелии проживает только 10% карелов, в Башкирии-22% башкир, в Якутии-33% якутов¹.

Реформирование федеративных отношений в России не должно затрагивать тягу народов к самоопределению. В преамбуле Конституции Российской Федерации подчеркивается, в числе других «общепризнанный принцип равноправия и самоопределения народов», федерация и субъекты не всегда находятся в состоянии равновесия их интересов.

Международный опыт и опыт федеративного строительства России показывает, что федеративное государство может подвергаться опасности с двух сторон: приоритет субъектов может поставить федеративную систему под угрозу сепаратизма и развала, а непрерываемое главенство федерации может привести к появлению унитарного государства. Для того,

¹ См.: Народы России. Справочник. - М., 1994.

чтобы не допустить крайностей и достичь искомой стабильности, очень важно установить оптимальное соотношение двух федеративных начал – единства и многообразия.

Российская Федерация и ее субъекты должны строить свои отношения только с учетом необходимости сохранения баланса интересов, поскольку приоритет субъектов имеет конфедеративную тенденцию, а непререкаемое главенство федерации влечет за собой опасность унитаризма.

Противоречия в отношении органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть преодолены только конституционным путем. Разработка поправок к Конституции Российской Федерации, как и к конституциям ряда субъектов, несомненно, востребована логикой федеративного развития. Существует необходимость разработать комплексную стратегию федеративного развития с учетом особенностей переходного периода.

Поэтому развитие федеративных отношений входит в число приоритетных задач государственной политики.

Во втором параграфе главы второй «Роль парламента в разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и ее субъектами» – рассматриваются общие вопросы деятельности парламента; структура и основные направления работы в сфере разграничения полномочий как важнейшем аспекте регулирования федеративными отношениями при непосредственном участии парламента; совершенствовании деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеративное устройство доказало свою устойчивость и служит гарантией территориальной целостности государства при соблюдении всеми участниками Федеративного договора 1992 года основного условия существования Федерации – признания верховенства федерального законодательства и его исполнение. Принцип федерализма неизменно обязывает разграничивать предметы ведения и полномочия между органами государственной власти, поскольку от сочетания полномочий властных органов зависит эффективность государственного управления.

Одной из характерных черт федеративных систем является плюрализм законодательной власти¹, поэтому при разграничении полномочий

¹ См.: Макру Ж. Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств — членов Совета Европы. // Журнал российского права. – 2002. – № 9.

речь идет, прежде всего, о законодательстве: кто выполняет законотворческие функции по тем или иным вопросам. Право принимать законы является одним из основных атрибутов суверенитета во внутреннем устройстве государства.

Совершенствование федеративных отношений в России требует поиска более рациональных путей реализации положений Конституции РФ в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Это основополагающий принцип развития самой федерации. Именно на этой основе выстраивался Федеративный договор 1992 года, а также остальные договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее участников представляет собой сложный вопрос, оптимальное решение которого зависит от многих факторов, присущих любой федерации в конкретных исторических условиях. Это, прежде всего, политическая система государства, состояние экономики, национальный состав населения, культурный уровень и традиции, географическое положение и наличие природных ресурсов, политическая обстановка в стране и ее международное положение.

Для Российской Федерации эта проблема стала особенно актуальной после прекращения существования СССР и обретения Россией полной самостоятельности. Как известно, первое решение, принципиально отличавшееся от положений Конституции РСФСР 1978 года, было закреплено в Федеративном Договоре от 31 марта 1992 года, позже в Конституции РФ 1993 года.

Разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами производится различными технико-юридическими способами:

- детально определяется компетенция Федерации и одновременно устанавливается правило: «все остальное относится к компетенции субъектов Федерации». Этот способ можно условно назвать презумпцией компетенции субъектов Федерации, поскольку позволяет им решать любые возникающие в жизни новые вопросы, если, конечно, они не отнесены к компетенции Федерации;
- подробно очерчивается компетенция субъектов Федерации, а все остальное считается относящимся к компетенции Федерации, (это ведет к

тому, что всякий новый вопрос автоматически возносится на федеральный уровень);

К сожалению, Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов РФ были почти полностью исключены из договорного процесса, так как в Конституции РФ или в федеральном законодательстве не была предусмотрена ратификация договоров представителями законодательной власти.

Процесс заключения договоров сопровождался заключением ряда межправительственных соглашений о разграничении конкретных предметов совместного ведения, эти соглашения так же частично не соответствовали Конституции РФ.

Проблема заключения таких договоров состояла в том, что они перераспределяли предметы ведения и полномочия и, следовательно, устанавливали новые статусы субъектов, которые ещё больше отличались друг от друга, чем статусы, определённые в Конституции РФ. Таким образом, некоторые договоры не соблюдали конституционный принцип равноправия субъектов федерации.

В связи с принятием Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ были созданы правовые и некоторые политические предпосылки для решительного перехода к законодательной практике разграничения полномочий и тем самым – для утверждения России в качестве конституционной федерации.

Закон определил общие принципы работы по разграничению предметов ведения и полномочий, откорректировав уже существовавшие механизмы и создав новые, способные обеспечить федеральный контроль за договорной практикой и полноценное участие регионов в федеральном законодательстве. Им было также установлено, что по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3176.

Следует отметить и еще одно важное положение, согласно которому после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации были приведены в соответствие с принятым федеральным законом. Безусловно, это явилось немалым шагом к обеспечению верховенства федеральных законов над договорами и законами субъектов Федерации. В результате этого парламент начинает играть ключевую роль в развитии федеративных отношений в России.

Наиболее важные направления общественной деятельности, бесспорно, отнесены к ведению Федерации. Статьей 72 Конституции РФ также определены и предметы совместного ведения. Предметы же ведения субъектов Федерации оказались неопределенными: трудно назвать какие-нибудь более или менее значимые предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, поскольку им практически ничего не осталось. В этом видится, в частности, одна из причин несоответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.

Законодательный способ предусмотрен в п. 1, п. 2 и п. 4 ст. 76 Конституции РФ: по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и конституционные законы; по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и принятые в соответствии с ними законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и по предметам ведения субъектов, субъекты осуществляют собственное правовое регулирование.

Разграничение предметов ведения и полномочий тесно связано с другими основами федеративного устройства Российской Федерации, указанными в ст. 5 Конституции РФ: государственной целостностью Федерации, единством системы государственной власти, равноправием и самоопределением народов в Российской Федерации. Содержание ст. 5 Конституции РФ предопределило отнесение к ведению Российской Федерации в ст. 71 Конституции РФ вопросов, требующих единого решения для всей Федерации. Это федеративное устройство и территория Российской Федерации, установление основ федеральной политики и федеральных программ, внешняя политика и международные отношения, вопросы войны и мира, обороны и безопасности, оборонное производство, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздуш-

ного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

При распределении предметов ведения и объемов компетенции между различными уровнями власти необходимо следовать принципу субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. Таким образом, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла решать «наверху».

Этот принцип распространяется на построение взаимоотношений между Федерацией и субъектами Федерации, между субъектом Федерации и муниципальными образованиями, между центральными органами власти соответствующего уровня и их территориальными подразделениями.

Применение данного принципа требует при распределении полномочий брать в расчет, прежде всего, способность органов того или иного уровня эффективно решать в конкретно-исторических условиях задачи стоящие перед федерацией.

Очевидна заинтересованность представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в участии и в разработке федеральных экономических, экологических и социальных программ, затрагивающих соответствующие регионы; в регламентации межбюджетных отношений, деятельности на их территории федеральных учреждений транспорта, связи, информации и т.д.

Как правило, по предметам ведения Российской Федерации компетенция на местах осуществляется территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Это не означает, что органы государственной власти субъектов РФ не могут обладать компетенцией по предметам ведения Российской Федерации. Если идти по пути ограничения такой возможности, неизбежно раздувание системы органов государственной власти и формирование усложненного механизма урегулирования деятельности федеральных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому в тех случаях, когда возникает целесообразность наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными функциями и полномочиями по предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения федеральных органов власти либо их территориальных подразделений, это допустимо, если такая передача полномочий не противоречит Конституции РФ.

Положение, в интересах укрепления законности, требует серьезного анализа практики заключения договоров с субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, выявления всех вопросов, требующих законодательного решения и необходимой правовой регламентации этого нового для нашей правовой системы института.

Практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов показала нецелесообразность их заключения в настоящее время, часть договоров прекратили свое действие, совместимость договорного разграничения предметов ведения и полномочий по отдельным вопросам с законодательным разграничением, а также реальность перспективы замены в будущем договорного разграничения законодательным. Вместе с тем, возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заключения этих договоров предусмотрена Конституцией РФ и является легитимной.

В известный момент нашей истории они были востребованы и необходимы. Однако на практике само существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации, а, в конечном счете, значит - и между гражданами, которые проживают на разных территориях России.

Принятие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ от 04.07.2003 года № 95-ФЗ предусматривает участие парламента в формировании федеративных отношений в Российской Федерации, утверждая договоры о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Анализ работы парламента позволил диссертанту высказать ряд соображений по совершенствованию деятельности в основном Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. По мнению автора, совершенствование может происходить по ряду параметров: через уточнение принципов, через внесение изменений в структуру, через расширение или сужение полномочий, через внедрение новых технологий и т.д.

¹ Собрание законодательства РФ 07 07 2003 № 27 (ч 2) Ст 2709

Автор указывает в диссертации на несоответствие Регламента Государственной Думы федеральному законодательству, вносит предложение о внесении изменений в структуру Государственной Думы с целью отражения многонационального характера Российского государства. Автор полагает, что предстоит провести работу по созданию в Государственной Думе экспертной базы данных по сравнительному правоведению.

В заключении подводятся краткие итоги исследования, обобщаются основные результаты работы, вырабатываются рекомендации и намечаются перспективы дальнейшего изучения проблемы.

III. По теме диссертации опубликованы работы:

1. Петушкин С. А. Правовые основы законодательных органов в до-революционной России. // Сборник. Вопросы национальных и федеративных отношений. - М.: Изд-во РАГС. 2004. - 0,8 п.л.

2. Петушкин С. А. Федерализм в условиях многонациональной России. // Государственность и государственная служба России: пути развития. - М: Изд-во РАГС, 2002. - 0,2 п.л.

3. Петушкин С. А. Конституционно-правовые аспекты федеративной государственности России. // Государственность и государственная служба России: пути развития. Выпуск № 3. - С-Пб., 2003. - 0,2 п.л.

4. Петушкин С. Роль и место парламента в разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и ее субъектами. // Государственное строительство и право. Выпуск I (VII). - М.: Издательство МГСА .2004. - 0,8 п.л.



АВТОРЕФЕРАТ

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Петушкина Сергея Александровича

Тема диссертационного исследования
«Роль парламента в развитии федеративных отношений в
многонациональной России»

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Лысенко Владимир Николаевич

Изготовление оригинал-макета
Петушкин С.А.

Подписано в печать «27» мая 2004 г. Тираж 80 экз.
Усл. печ. л. 1,2

Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОМПО РАГС. Заказ № 327

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

№ 1 4 3 4 9

РНБ Русский фонд

2005-4

12273