

ОБЗОР ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ В ФОРМЕ “КРУГЛОГО СТОЛА” ЖУРНАЛОВ “ГОСУДАРСТВО И ПРАВО” И “ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ” ПО ТЕМЕ “ФЕДЕРАЛИЗМ: ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ”

Дан обзор научной конференции в форме “круглого стола” журналов “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь” на тему “Федерализм: эволюция и современное состояние” (24–25 мая 2016 г., Пензенский государственный университет). Было отмечено, что федерализм остается актуальной моделью организации государственного устройства, которая получает новые сферы применения.

An overview of the scientific conference in the form of “Round Table” journals “State and Law” and “Legal policy and legal life” on the theme “Federalism: evolution and current status” (May 24–25, 2016, Penza state University). It was noted that federalism remains an important model of organization of government that gets a new scope.

Ключевые слова: федерализм, государственное устройство, суверенитет, теория федерализма, государственная власть.

Key words: federalism, state system, sovereignty, the theory of federalism, state power.

24–25 мая 2016 г. в Пензенском государственном университете (далее – ПГУ) прошла научная конференция в форме “круглого стола” журналов “Государство и право” и “Правовая политика и правовая жизнь” на тему “Федерализм: эволюция и современное состояние”. Модераторами мероприятия выступили *главный редактор журнала “Государство и право”, доктор юрид. наук, проф. А. С. Автономов, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А. В. Малько, зав. кафедрой теории государства и права и политологии ПГУ, доктор юрид. наук, доктор ист. наук, проф., чл.-корр. Международной академии сравнительного права (МАСП) А. Ю. Саломатин.*

В основном докладе **“Федерализация как всемирно-исторический процесс оптимизации государственного устройства”**, представленном **ректором ПГУ, канд. юрид. наук, доц. А. Д. Гуляковым**, было обращено внимание, что отдаленные прообразы федеративных образований имелись в Древней Греции и Древнем Риме, но более устойчивыми оказались два конфедеративных союза – Священная Римская Империя германской нации и Соединенные Провинции Нидерланды. Однако собственно федерализм возникает с момента старта модернизационных процессов в конце XVIII в. Модернизация государственного механизма, связанная с его конституционализацией и функциональной дифференциацией в результате утверждения принципа разделения властей, имела еще и пространственную оптимизацию власти в виде разделения полномочий между центром и субъектами федерации. В переселенческих колониях с англоязычным населением, имевшим традиции средневековой парламентской демократии и умеренного индивидуализма, было больше возможностей для проведения экспериментов с новой формой государственного устройства.

США ввиду их уникально благоприятных геополитических условий (по сравнению хотя бы с теми же Канадой и Австралией) стали пионером федерализма, который сформировался в ходе войны за независимость и первых послевоенных лет. В отличие от США, становление федеративных государств на других переселенческих территориях не проходило столь драматично. Канада и Австралия, оста-

ваясь колониальными владениями Великобритании, получившими автономный статус доминионов, были вынуждены согласовывать свое стремление к федерализации с властями метрополии. В перенаселенной Европе с острейшими межгосударственными противоречиями создавать федеративное государство было намного сложнее, чем на новых землях. В **Швейцарии** общинный (народный) федерализм стал плодом многовековой эволюции в местности с чрезвычайно сложным горным рельефом, оказавшейся в близком соседстве с крупными моноэтничными государствами.

Германия в последней трети XIX в. продемонстрировала, что на основе федерализации возможно объединение страны. **Австрийская Республика**, образованная в результате краха монархии Габсбургов, как и Германия, была организована “сверху” – по инициативе ведущих партий. В **Российской Империи** до свержения царизма не сложилось в достаточной мере условий для её федерализации. **Образование СССР** стало плодом, с одной стороны, тактически продуманного, а с другой – стратегически идеалистического решения об образовании федерации на территориально-этнической основе. Российская Федерация в результате распада СССР переболела “парадом суверенитетов” и нашла в себе силы пресечь центробежные тенденции в начале XXI столетия.

Следует отметить, что федерализация представляет некий всемирно-исторический процесс. Оптимизация государственного устройства прошла несколько этапов, последний из которых можно охарактеризовать как этап намеренной и случайной государственной фрагментации в условиях глобализационной турбулентности. Новым акторам мировой политики (транснациональным корпорациям, международным гражданским организациям и глобальным элитам) выгодно дробление государств (в том числе и посредством их децентрализации, неискренней заботы о правах регионов и малых народов). Одновременно с этим глобализация вызывает защитную реакцию со стороны соседних государств, создающих межгосударственные, квазифедеративные объединения. Иными словами, федерализм остается актуальной моделью организации государственного устройства, которая получает новые сферы применения.

* * *

Заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор пед. наук И.В. Бахлов в своем сообщении *“Дискуссия о специфике организации суверенитета сложного государства в теории федерализма”* рассмотрел особенности возникновения и эволюции теории федерализма, проанализировав подходы, сложившиеся в политико-правовой мысли XVII–XIX вв.

Разработанная И. Альтзузием теория народного суверенитета, понимаемого как контролируемый и ограниченный суверенитет организованных групп народа, и идея образования государства снизу вверх стали идейной базой формирования и обоснования сложноорганизованного государства.

Основатель теории союзного государства как ведущего направления немецкоязычной федеративной мысли Л. Гуго полагал, что в унитарном государстве суверенитет принадлежит центру, в союзе государств – участникам союза, а в союзном государстве разделен между центром и участниками союза. Его позиция, ставшая примером классической теории делимости суверенитета, положила начало долговременной и ожесточенной дискуссии.

В американской мысли авторами “Федералиста” (А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Д. Джей) подчеркивался двойственный характер образования суверенитета федеративного государства. Федеративный принцип предполагает распределение полученной от народа власти между двумя автономными правительствами – центральным и штатов. Хотя правительства штатов в силу первоначальных конституций наделены полным суверенитетом, развитие федеральной системы приводит к их превращению в составные части общенационального суверенитета как через прямое представительство в сенате, так и через наличие у них части суверенной власти.

Спор унитаристов (Г. Еллинека, понимавшего государственный суверенитет как отрицание какого бы то ни было подчинения государства другой власти), федералистов (Г. Вайца, последователя традиционного учения о союзном государстве) и сепаратистов-конфедералистов (Д. Кэлхуна, выступавшего за абсолютный суверенитет штатов, М. Зейделя) стал важным фактором развития теории федерализма.

В своей совокупности классические теории делимости суверенитета так же, как сепаративные и унитарные теории, логически подводили к появлению теории дуалистического федерализма. Эта теория стала, по существу, переосмыслением предшествующей федеративной мысли и новым этапом в ее развитии.

* * *

Заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юрид. наук, канд. ист. наук, проф. В.Г. Баев в своем выступлении акцентировал внимание на проблеме коррекции конкретной модели федерализма в условиях смены вектора общественного развития. При переходе от гегемонистского, монархического федерализма, учрежденного О. Бисмарком, к Веймарской республике, к сожалению, из-за опасений политиков в распаде страны была применена ещё более высокая степень централизации, чем ранее. На фоне подробного перечисления прерогатив центра, отраженных в ст. 6–11, земли получили только остаточные полномочия, сформулированные в единственной статье (ст. 12). Вместе с тем разработчики новой конституции отказались от малейшего

упоминания об укрупнении мелких государств и разделе Пруссии. Веймарский федерализм представил в дальнейшем удобную стартовую площадку для Гитлера в реализации его идеи “фюрер-государства”.

* * *

Доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (РГУП), канд. юрид. наук, доц. И.Н. Ившина выступила с докладом *“Особенности учреждения федерализма в мусульманских государствах”*.

Почти вне поля зрения отечественных ученых остаются федерации, созданные в мусульманском мире. Между тем у России и мусульманских федераций есть общие черты: использование федерализма как инструмента для разрешения национального вопроса, патернализм, отсутствие эффективных исторически вышедших демократических институтов. Численность федераций, когда-либо созданных в мусульманском мире, составляет почти одну треть от числа всех существовавших и существующих федеративных государств: 17 из 54. Игнорировать такую статистику было бы не разумно.

Для мусульманских федераций из комплекса возможных *предпосылок федерализации* доминируют преимущественно социальные и духовно-культурные. Отсутствие вызревших политических предпосылок вело к выхолащиванию сущности федерализма и его превращению в утилитарный инструмент, используемый для достижения политических целей, таких как получение независимости, разрешение затяжных внутренних этнических и религиозных конфликтов, аннексии сопредельной территории.

В то же время среди *причин федерализации* преобладали внешние, субъективные (прежде всего стремление бывшей метрополии сохранить контроль над потерянными колониями).

Для большинства исламских государств федерализм стал своеобразной *переходной формой* от территориальной раздробленности сообществ к их интеграции на базе традиционных ценностей. Так, во многих мусульманских федерациях сохранилась монархия, которая, приспосабливаясь к сложной двухуровневой системе властных отношений федеративного государства, трансформировалась в нетипичные формы правления (ОАЭ, Малайзия). Положительными последствиями использования принципов федерализма даже в случаях неудавшейся федерализации можно считать рост политического сознания населения. Таким образом, федерализм (как и конституционализм) в целом для государств мусульманской правовой семьи является нетипичным и достаточно формальным.

* * *

Существенно дополнили доклад И.Н. Ившиной зав. кафедрой теории и истории государства и права, доктор юрид. наук, проф. А.Р. Еремин и аспирант кафедры И.А. Ромайкин в выступлении, посвященном *особенностям организации верховной государственной власти в федеративных монархиях*, среди которых они выделили следующие.

Во-первых, на организацию этой власти влияет национальный (этнический) аспект государственного устройства. Высшие органы власти образуются и взаимодействуют, исходя из интересов различных национальных общностей и групп, стремясь тем самым обеспечить их согласованное проживание в государстве.

Во-вторых, большое влияние оказывают территориальные и экономические особенности регионов федерации.

Устройству верховной власти монархий-федераций не-пременно присуща династичность. Монарх является олицетворением независимости и единства государства, единства нации, народностей, населяющих государство.

Еще один отличительный признак – вопрос о разделении властей и разграничении предметов ведения между федерацией и регионами и их взаимосвязи, который также в определенных странах зависит от исторических традиций, условий формирования федеративных отношений.

* * *

Руководитель Центра сравнительного права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук, приглашенный профессор Университета Пуатье (Франция), чл.-корр. МАСП М.В. Захарова в своем выступлении *“Современная региональная политика”* обратилась к истокам французского регионализма в условиях традиционного государственного дирижизма. Франция никогда не была и не будет федеративным государством, но не реагировать на вызовы постмодернизационного развития она не может. Правительство французских социалистов инициировало в 1983 г. территориальную реформу, согласно которой была создана новая территориально-административная единица (правда, с ограниченными полномочиями). Регионы выполняют главным образом функции по привлечению общественности к консультативно-планирующей деятельности. Нынешний президент-социалист Ф. Оланд решил оптимизировать число регионов, сократив их количество с 22 до 13. По мнению общественности, подобные эксперименты являются волюнтаристскими, не продуманными. В Бретони, Эльзасе состоялись антиправительственные демонстрации. В свою очередь, Саркози как возможный кандидат в президенты на выборах 2017 г. обещал вернуть “все назад”. Упомянутые события свидетельствуют о том, что межрегиональные отношения носят острый характер в унитаристски настроенной Франции.

* * *

Заведующий кафедрой частного и публичного права юридического факультета ПГУ, доктор юрид. наук, проф. Г.В. Синцов в своём выступлении *““Унитарный” федерализм при образовании Российской Советской Федеративной Социалистической Республики”* отметил, что унитарное содержание формально провозглашенной большевиками федерации нашло непосредственное отражение в положениях Конституции РСФСР 1918 г. При этом принцип федерализма (кроме наименования государства), несмотря на тот факт, что нашел закрепление в первых конституционных главах, фактически отсутствовал в основном содержании данного нормативного правового акта.

Невзирая на упоминания в Конституции о федерации национальных республик, о “сочленях Советской Республики”, об “автономных областных союзах”, которые входят в РСФСР “на началах федерации”, законодатель не установил каких-либо различий между всеми этими образованиями. Положения Конституции РСФСР 1918 г. содержали лишь перечень исключительной компетенции центра.

Дальнейшее развитие отдельных черт федеративных отношений в России обусловлено формированием национальных автономий на территории РСФСР. Процесс федерализации в данном случае проводился строго “сверху” на фоне жесткого подавления стихийных процессов, берущих начало “снизу”. Воля правящей партии предопределяла созда-

ние автономий, устанавливая границы (подчас перекраивая внутренние границы) и статусы регионов. Таким образом, большевиками в РСФСР была создана поистине уникальная государственно-правовая конструкция, содержание которой составляли: во-первых, подмена терминологии, заключавшаяся в провозглашении федерацией государства, фактически являвшегося унитарным; во-вторых, преобладающая роль партийного руководства в вопросах деления Федерации на субъекты; в-третьих, многообразие форм автономий при фактическом различии их правовых статусов лишь в наименовании. Жизнь продемонстрировала историческую ограниченность подобного государственного образования.

* * *

Заведующий кафедрой теории государства и права и политологии ПГУ, доктор юрид. наук, доктор ист. наук, проф., чл.-корр. МАСП А.Ю. Саломатин в докладе *“Модели судебного федерализма в зарубежных странах”*¹ дал обзор американской и германской судебных систем. В первом случае можно говорить об организации судов параллельной двухуровневости (федеральные суды и суды штатов) с приблизительно одинаковым числом судебных инстанций. При этом федеральная судебная система и судебная система штатов – это практически разные миры со сложно разделенной юрисдикцией. Параллелизм судебных систем штатов и федерального центра усугубляется разнотипностью систем штатов и разной степенью их регламентации со стороны региональной законодательной власти.

Более организованно функционирует **германская судебная система**. Германский судебный федерализм – это моно-система со множеством судебных инстанций на региональном (земельном) уровне и вершиной судебной пирамиды в федеративном центре.

Иногда полярные модели судебного федерализма свойственны соседним странам. В Швейцарии организация судебной власти близка американской, но далеко не во всем. Это – **двухуровневая федерально-кантональная система с доминирующей кантональной структурой**. Федеральная юстиция представлена только Федеральным верховным судом, Федеральным уголовным судом, Федеральным патентным судом, Федеральным административным судом.

В Австрии исторически сложился централизованный вид федерализма, и в организации судебной системы, к которой земли не имеют никакого отношения, также проявляется монополия центра.

* * *

Директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько в докладе *“Российская модель судебного федерализма”*² обратил внимание на то, что проблема судебного федерализма остается актуальной и для Российской Федерации. В России (как в Германии и Австрии) действует судебная моносистема, исходящая от федерального центра. Но в качестве некоего компромисса, позволяющего частично регионализировать правосудие, учреждены мировые судьи, имеющие смешанный федерально-региональный статус.

Зарубежный опыт в какой-то степени может быть полезен для современной российской судебной системы. Вместе

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-03-00284.

² Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-03-00284.

с тем возникают сомнения по поводу целесообразности следования примеру американских штатов с их чрезвычайно разнообразными судебными системами и многочисленными судебными инстанциями, непредсказуемым Верховным судом.

Нынешняя высокая политическая турбулентность в современном мире побуждает к консолидации всех органов государства. Предпринят первый шаг в этом направлении, связанный с объединением Высшего Арбитражного Суда РФ с Верховным Судом РФ, что покончило с ненужной конкуренцией высших судов. Надо идти дальше по этому пути и преобразовать Конституционный Суд РФ в коллегию (палату) при Верховном Суде РФ. Именно в таком случае во всех региональных судах (республиканских, краевых, областных и т.д.) может появиться соответствующая коллегия (палата) по конституционному правосудию, а значит, во всех субъектах Федерации подобное правосудие будет, чего нет сейчас и вряд ли будет при нынешней организации судебной власти.

Взгляды А.В. Малько об актуальности темы судебного федерализма и социальной значимости этого феномена поддержал зав. кафедрой правосудия ПГУ, канд. юрид. наук, заслуженный юрист РФ В.А. Терехин³. Он констатировал, что строительство судебной системы предопределяется формой государственного устройства, поэтому в современной России учреждена двухуровневая институциональная модель правосудия. Наряду с федеральными судами во всех регионах Российской Федерации функционирует институт мировых судей, а субъекты Федерации получили право создавать конституционные (уставные) суды.

В.А. Терехин напомнил, что принятию подобного решения предшествовали не только острые научные дискуссии, но и политико-правовое противостояние центра и регионов, которые активно отстаивали свое право на формирование собственной системы судов и назначение судей. Принятый в 1998 г. Федеральный закон о мировых судьях стал серьезным шагом на пути примирения позиций спорящих сторон.

Однако в последнее время обсуждаемая проблема обострилась. В частности, в Президиуме Совета судей РФ подготовлен законопроект об исключении мировых судей из числа судов субъектов Российской Федерации и придании им статуса федеральных. Член-корреспондент РАН М.И. Клеандров, полагая, что полноценная судебная власть должна иметь не только федеральный, но и региональный уровень, предложил модель радикальной автономизации мировой юстиции. Он также выступил в защиту конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, деятельность которых стала сворачиваться.

Инициатива М.И. Клеандрова заслуживает самого пристального внимания. В свою очередь, В.А. Терехин обозначил ряд правовых средств для развития конституционной юстиции в субъектах Федерации, укрепления института мировых судей, сбалансирования полномочий центра и регионов, достижения стратегической цели упрочения отечественного федерализма.

Заведующая кафедрой государственного права Санкт-Петербургского аграрного университета, канд.

юрид. наук, доц. Е.А. Агеева выступила с сообщением *“Роль Верховного суда США в развитии американского федерализма”*.

Большая степень децентрализации присутствует в судебных системах стран англо-американской правовой семьи. В США существует дуализм систем – федерации и штатов. Гражданин в определенных случаях имеет право выбора судебного органа. Важнейшую роль играют судебные прецеденты, регулирующие различные сферы общественных отношений, особенно решения Верховного суда США. Модель конституционной юстиции, сложившаяся в США, уникальна и теоретически может прижиться только в государстве, где судебной власти присуща авторитарная автономия по отношению к другим ветвям власти и где судебные прецеденты доминируют в качестве основного источника права.

Декан юридического факультета ПГУ, доктор юрид. наук, доктор ист. наук, проф. В.В. Гошуляк в выступлении *“Доклады Венецианской комиссии по вопросам федерализма”* сделал обзор малоизвестных в российской науке конституционного права тематических исследований и докладов Европейской комиссии за демократию через право по вопросам федерализма: о федеральной и региональной власти; о самоопределении и сепарации в конституционном праве; о международной правосубъектности субъектов федерации; о содействии урегулированию этнополитических конфликтов в Европе, дал подробный анализ заключения Комиссии по крымскому референдуму.

Общим выводом стало положение о том, что в мире не существует единой модели федерализма. Федерализм в каждой стране обладает своими особенностями, вытекающими из ее исторического и современного развития.

Своими докладами и заключениями Венецианская комиссия внесла вклад в исследование проблем федерализма, которые в современных условиях особенно актуальны, поскольку модель унитарного государства постепенно утрачивает доминирующую роль, так как расширяются полномочия регионов не только в федеративных, но и в унитарных странах. Эта тенденция является характерной особенностью конституционного развития последних лет. Венецианская комиссия своими выводами определила общие черты федерализма и отличила разнообразие и сложность его конституционных форм.

Заведующая кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П.А. Столыпина РАНГХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук, доц. Т.В. Милушева посвятила свое выступление теоретическим положениям доктрины “конкурирующего федерализма”, уделяющей особое внимание вопросам ограничения власти, предотвращения ее “монополизации”. Основные идеи учения направлены на предотвращение монополизации власти со стороны какой-либо одной политической партии как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных субъектов; предотвращение монополизации власти со стороны какой-либо ветви власти как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных субъектов; создание механизма “сдержек и противовесов”, позволяющего различным уровням власти контролировать друг друга; обеспечение единства федерации при сохранении ее многообразия; предоставление гражданам права выбора легальных средств защиты своих интересов.

³ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-03-00284.

Применительно к России идеи “конкурирующего федерализма” в адаптированном к отечественным условиям варианте, на наш взгляд, будут востребованы. Многоуровневость власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами устанавливают пределы власти центра и субъектов, закрепляя их “автономию”, позволяют избежать концентрации власти на федеральном уровне, что делает власть демократичней. В то же время многие вопросы государственной жизни решаются на основе их сотрудничества, взаимного влияния и соучастия в деятельности друг друга, что требует четких механизмов взаимодействия.

* * *

Профессор кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор пед. наук О.В. Бахлова в своем сообщении *“Федерализм в теории и практике европейской и российско-белорусской интеграции: сущность и эволюция”*⁴ подчеркнула, что принципы федерализма востребованы не только в теории и практике построения и функционирования сложных государств, но и политических систем наднационального уровня в интеграционных объединениях.

Проследив эволюцию федералистской идеи в Европе, О.В. Бахлова отметила, что в современной идеологии европеизма федералистская мысль представлена не в качестве главного конструкта. Усиление внутренней дифференциации Евросоюза, изменение состава населения, наличие сепаратистских тенденций делают проблематичным практическое воплощение данного подхода.

О.В. Бахлова показала закрепление федералистских ориентиров и в серии союзных договоров России и Белоруссии 1996–1999 гг., в частности, в контексте проблемы разграничения полномочий в Союзном государстве, организации в нем системы власти и управления с заимствованием элементов внутригосударственной модели, введения общих норм права. Одновременно она выделила ряд существенных препятствий для реальной федерализации и имплементации достигнутых договоренностей.

Обобщающий вывод заключается в том, что федерализм занимает весьма важное место в теории и практике международных интеграционных процессов, но на данный момент он является скорее политическим проектом и теоретической конструкцией. Отдельные шансы на его воплощение присутствуют в Европе и на пространстве СНГ. В других регионах мира и теоретически, и практически федералистский подход не имеет серьезной поддержки.

* * *

Выступление **доцента кафедры теории государства и права и политологии ПГУ, канд. ист. наук Е.В. Наквакиной** было посвящено роли Европейского Суда справедливости в форсировании интеграционных процессов в Евросоюзе⁵. Ею отмечено, что до 1990-х годов высшая судебная инстанция Евросоюза адекватно осуществляла правовое регулирование в целях создания единого пространства для производства товаров и услуг, перемещения капиталов и трудовых ресурсов. Однако с появлением в 1990-е годы новой

категории дел, связанных с гуманитарными вопросами, Суд все более явственно стал демонстрировать в своих решениях неолиберальную, мондиалистскую идеологию, приветствовавшую масштабные иммиграционные перемещения. Главным инструментом экспансии европейского права стали ответы на обращения национальных судов в Европейский Суд за разъяснениями. В 1993–2009 гг. число преюдициальных запросов оставалось примерно на одном уровне – от 200 до 300 в год. Но в 2010–2011 гг. оно выросло до 400 и даже превысило эту цифру.

Своего рода поворотным стало решение по делу *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi* (2011). Оно привлекло внимание тем, что супружеская пара из Колумбии, не получившая статус беженцев в Бельгии, после рождения детей на территории этой страны стала претендовать на социальные выплаты и вид на жительство. Бельгийские власти им в этом отказали. Однако европейские судьи приняли весьма странное решение в пользу колумбийской семьи, руководствуясь тем, что в интересах детей, ставших по факту гражданами Евросоюза, их родителям необходимо предоставить разрешение на работу и вид на жительство. Тем самым, по сути, Европейский Суд вмешался в компетенцию национальных властей. В свете современного иммиграционного кризиса данная позиция тем более является политически недальновидной.

* * *

Заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин ПГУ, доктор юрид. наук, проф. О.В. Романовская в своем докладе раскрыла проблемы соотношения децентрализации и единства государственной власти в условиях современного федерализма⁶. Докладчик обратилась к решениям Конституционного Суда РФ за 1996–2000 гг., подчеркнув, что именно в постановлениях этого периода были сформулированы следующие выводы, легшие в основу организации государственной власти в субъектах Федерации:

- самостоятельность ветвей государственной власти;
- невмешательство законодательного органа в управленческую деятельность органов исполнительной власти;
- субординационность отношений региональных высших органов исполнительной власти, замыкающихся на Президенте РФ;
- распространение единства государственной власти на федеральный и региональный уровни;
- комплексность института мер федерального воздействия;
- обеспечение сбалансированности полномочий центральных органов государственной власти и стабильность ветвей власти.

В докладе подчеркивается, что увеличение демократических начал в системе управления не снимает с повестки дня необходимость субординационных начал. Следует не забывать, что Россия – федеративное государство, что изначально обуславливает специфические модели взаимодействия носителей власти различного уровня как между собой, так и в отношениях с внешними субъектами. В административном праве опять указывается на востребованность системы “двойного подчинения”, чему идеально отвечает система организации исполнительной власти в субъекте Федерации в сочетании его с единством вертикали власти. С одной стороны, подчинение региональных органов как “по вертикали”,

⁴ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00603.

⁵ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-03-00284.

⁶ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051.

так и “по горизонтали”, с другой – субординация самого главы региона по отношению к Президенту РФ.

Заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, декан юридического факультета СНИГУ им. В.Г. Чернышевского, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Г.Н. Комкова в своем выступлении на тему *“Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти России при регулировании деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации”* подчеркнула необходимость поиска баланса между поддержанием суверенных прав России и прав регионов. К сожалению, даже те вопросы, которые отданы в исключительное ведение субъектов Федерации, например формирование иных органов государственной власти, регулируются федеральными законами. Пример тому – принятие Федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований” от 7 февраля 2011 г. (в ред. от 4 марта 2014 г.), в котором детально урегулированы порядок, полномочия и структура данных контрольных органов субъектов Федерации.

В развитие данной тенденции выступает разработка проекта федерального закона № 984349-6 “Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации”, который был прислан для обсуждения в законодательные органы субъектов Федерации в начале 2016 г. Законопроектом предлагается унифицировать порядок формирования, принципы деятельности и компетенцию данных общественных структур, которые в настоящее время демонстрируют дифференцированный подход субъектов Федерации к их развитию и функционированию. В частности, предлагается количественный состав членов общественных палат установить от 21 до 102, срок полномочий – три года, а также закрепить исчерпывающий перечень требований к кандидатам в члены общественных палат. Представляется, что такое жесткое регулирование на федеральном уровне порядка формирования и деятельности регионального общественного органа является избыточным.

Заведующий кафедрой уголовного права ПГУ, доктор юрид. наук, проф. Г.Б. Романовский в своем докладе проанализировал основные принципы организации государственной власти в субъектах Федерации, сформулированные в постановлении Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края” от 18 января 1996 г. Главным выводом, из которого вытекало значение всего решения, стало признание того, что из принципа разделения властей вытекает самостоятельность органов государственной власти. Однако данная самостоятельность ограничивается нормами права. Соответственно, для региональных органов были обозначены правовые пределы самостоятельности при обустройстве собственной организации. Таковыми являются Конституция РФ, а также конкретизирующие ее положения федеральные правовые акты. В систему федеральных правовых актов входят не только федеральные конституционные законы, федеральные законы, но и указы Президента РФ. Таким выводом было положено начало для выстраивания субординационных отношений между центром и регионами, вершиной которых должен стать Президент РФ.

Конституционный Суд РФ обозначил знаковые критерии, которым должна отвечать организация государственной власти в регионе:

принципы демократического федеративного правового государства (выборность государственных должностных лиц, ответственность перед личностью, разделение компетенции между различными уровнями власти и т.д.);

республиканская форма правления (недопущение провозглашения монархии на региональном уровне);

единство системы государственной власти;

основа осуществления государственной власти – разделение на три ветви (законодательная, исполнительная, судебная).

Был зафиксирован отказ от приоритета какой-то одной из ветвей власти, что означало:

1) закрепление гарантий самостоятельности каждой ветви власти (экономических, политических, юридических, организационных), а не только формальное провозглашение;

2) система сдержек и противовесов предполагает такое распределение компетенции, при котором комплекс полномочий одной ветви власти уравновешивается соответствующими полномочиями другой ветви.

Научный сотрудник Центра по проблемам современного федерализма Ж.А. Миряева в своем выступлении на тему *“Конституционное правосудие в федеративных государствах (На примере ФРГ и России)”* дала обзор моделей конституционного контроля в России и Германии. Докладчиком было подчеркнуто существование многих схожих черт и некоторых различий, проведен сравнительный анализ рассматриваемых моделей с точки зрения достаточности и разумности, принимая во внимание специфику каждого государства. Особенностью рассмотрения конституционной жалобы в Федеральном конституционном суде Германии является то, что этот вопрос может возникнуть вне конкретного дела, как бы абстрактно. Было бы целесообразным введение в России абстрактного превентивного конституционного контроля в отношении законов, затрагивающих фундаментальные права и свободы.

Было также отмечено, что в целях ускорения судопроизводства желательно возвращение к прежнему двухпалатному построению конституционного судебного органа (как это имеет место в Германии).

Заведующая кафедрой правовых дисциплин Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор юрид. наук, проф. Т.В. Худойкина в выступлении на тему *“Бесплатная юридическая помощь: совместное ведение Российской Федерации и регионов”* отметила, что вопросы оказания бесплатной юридической помощи находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов. К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации относится возможность устанавливать дополнительные гарантии реализации права граждан на получение такой помощи. В Приволжском федеральном округе дополнительные гарантии права граждан на получение бесплатной юридической помощи установлены только в некоторых регионах. Например, в Республике Мордовия, Нижегородской и Пензенской областях расширен перечень категорий граждан. В Республике Удмуртия – перечень

случаев оказания бесплатной юридической помощи. В Самарской и Ульяновской областях – и то, и другое. Наиболее широко дополнен перечень случаев в Ульяновской области, где безвозмездная помощь оказывается во всех случаях, не связанных с предпринимательской деятельностью. Данный положительный опыт следовало бы перенять и всем другим субъектам Федерации.

В целях единого понимания ключевых понятий в Федеральном законе “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации” от 21 ноября 2011 г. необходимо предусмотреть определения таким понятиям, как “бесплатная юридическая помощь”, “квалифицированная юридическая помощь”, “экстренный случай” и “трудная жизненная ситуация”.

* * *

Профессор Дипломатической академии МИД России, канд. ист. наук В.Г. Сеидов в своем выступлении на тему *“Федерализм и информационное общество”* подчеркнул, что информационное общество – это определенный этап развития современной цивилизации, характеризующейся увеличением роли информации и знаний в жизни общества; возрастанием доли информационных коммуникаций, продуктов и услуг в ВВП. Для информационного общества, к сожалению, характерно информационное неравенство не только между государствами, но и внутри них. На основе разработанных в последнее время документов, таких как Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Концепция региональной информатизации, Концепция формирования в Российской Федерации “электронного правительства”, предпринимаются усилия по устранению “цифровых диспропорций”.

Обзор подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ

(E-mail: i_gp@ssla.ru);

Н.В. Кроткова, заместитель главного редактора журнала “Государство и право”, канд. юрид. наук

(E-mail: krotkova2012@yandex.ru);

А.Ю. Саломатин, зав. кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук, доктор ист. наук, проф., чл.-корр. Международной академии сравнительного права

(E-mail: valeriya_zinovev@mail.ru)

A.V. Mal'ko, Director of the Saratov branch of the Institute of state and law of RAS, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation

(E-mail: i_gp@ssla.ru);

N.V. Krotkova, Vice-Editor-in-Chief of journal “State and Law”, PhD in Law

(E-mail: krotkova2012@yandex.ru);

A.Yu. Salomatin, head of Department of theory of state and law and political scientists of the Penza state University, Doctor of Law, Doctor of History, Professor, member-correspondent of the International Academy of Comparative Law

(E-mail: valeriya_zinovev@mail.ru)