МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)

НИЦ по проблемам современного федерализма

Российская ассоциация политической науки
Пензенское региональное отделение

Ассоциация европейских исследований
Пензенское региональное отделение

Многосоставные государства: опыт и перспективы развития

Сборник научных статей
Всероссийской научно-практической конференции

г. Пенза, 29–30 мая 2019 г.

Под редакцией
А. Д. Гулякова

Пенза
Издательство ПГУ
2019

УДК 342
М73

Многосоставные государства: опыт и перспективы развития : сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 29–30 мая 2019 г.) / под ред. А. Д. Гулякова. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. – 286 с.

М73

ISBN 978-5-907185-28-9

Предлагаемое издание содержит статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития», состоявшейся 29–30 мая 2019 г. в Пензенском государственном университете, которая является продолжением предшествующих конференций, посвященных федеральным отношениям и проведенных в 2016–2018 гг.

Издание предназначено для ученых – государствоведов, юристов, историков, политологов, филологов.

УДК 342

Ответственный редактор

А. Д. Гуляков, к.ю.н., доцент, ректор Пензенского государственного университета

Редакционная коллегия:

А. В. Малько, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН (*заместитель ответственного редактора*);

А. Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, руководитель Пензенского регионального отделения Ассоциации европейских исследований, руководитель Пензенского регионального отделения Российской ассоциации политической науки, руководитель НИЦ по проблемам современного федерализма (*заместитель ответственного редактора*);

И. В. Бахлов, д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой всеобщей истории и мирового политического процесса Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва;

К. Г. Гаврилов, к.ю.н., доцент кафедры правоохранительной деятельности Пензенского государственного университета;

В. В. Гошуляк, д.ю.н., д.и.н., профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета;

Ал. А. Громыко, д.полит.н., профессор, директор Института Европы РАН, президент Ассоциации европейских исследований;

М. В. Захарова, к.ю.н., доцент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, доктор публичного права (Франция), член-корреспондент Международной академии сравнительного права;

Н. В. Макеева, к.ю.н., доцент кафедры теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета

Издается при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (договор № 19-011-20109/19).

Приказ
о проведении Всероссийской научно-практической конференции «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития»
№ 328/о от 20.03.2019

ISBN 978-5-907185-28-9

© Пензенский государственный университет, 2019

21. Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2014. – № 10.
22. Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2015. – № 10.
23. Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2015. – № 9.
24. Терроризм, права человека и демократические ценности в России и за рубежом / О. В. Безрукова, Е. А. Капитонова, Г. П. Кулешова. – Москва : Юрлитинформ, 2019. – 232 с.
25. Терроризм и современное право: актуальные вопросы противодействия : монография / О. В. Безрукова, Е. А. Капитонова, Г. П. Кулешова. – Москва : Проспект, 2018. – 176 с.
26. Чернышова, О. С. Защита права на жизнь: Обзор практики Европейского суда по правам человека по жалобам против Российской Федерации / О. С. Чернышова // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 5.

УДК 342

А. И. Хальметов
к.ю.н., ст. преподаватель кафедры правоохранительной деятельности,
Пензенский государственный университет, г. Пенза

A. I. Halmetov
Candidate of Law, Senior Lecturer of the Law Enforcement Department
of Penza State University, Penza

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ФЕДЕРАЛИЗМА, В НЕКОТОРЫХ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

TOPIC: TOPICAL ISSUES RELATING TO THE FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM AND FEDERALISM IN SOME ALTERNATIVE DRAFTS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Основы конституционного строя и один из его элементов, присущих для любого современного демократического правового государства, – федерализм, являются наиболее важными вопросами в государственном строительстве. Говоря о совершенствовании законодательства в указанных сферах, необходимо учесть альтернативные проекты Конституции РФ, потенциал которых не оценен должным образом на сегодняшний день.

Ключевые слова: конституционный строй, федерализм, Конституция РФ, альтернативные конституционные проекты.

Annotation. Federalism is one of the elements of the constitutional order of the country. The fundamentals of the constitutional order and federalism are the most important issues in state building. It is necessary to take into account alternative drafts of the Constitution of the Russian Federation when improving legislation in these areas, since the potential of these doctrinal sources of constitutional law is not properly assessed to date.

Keywords: constitutional system, federalism, Constitution of the Russian Federation, alternative constitutional drafts.

Конституционный процесс в любом обществе и во всех стадиях очень динамичен, при нем закладываются фундаментальные основы государственности. Конституция затрагивает интересы, преимущественно, всех людей, устанавливаются и/или утверждаются права и обязанности человека и гражданина, учреждаются органы власти, определяется их компетенция, а главное, регулируется механизм взаимодействия власти и общества. Названные обстоятельства полностью оправдывают и объясняют разносторонность подходов при создании основного закона демократического государства.

Очевидно, что изучение прошлого страны, в том числе в плоскости принятия ее основного закона имеет большое значение. Одним из уязвимых мест современной рос-

сийской Конституции с точки зрения мирового опыта является процедура ее разработки и принятия [1]. Без глубокого и всестороннего изучения истории создания Конституции РФ, всех обстоятельств, сопровождавших этот процесс, невозможно развитие конституционного правосознания [2, с. 17]. Внимательный учет реалий исторической политической обстановки России до 1993 г. – обязательное условие для проведения более полного и правильного анализа альтернативных конституционных проектов [3].

Как показала многолетняя практика, ныне действующая Конституция РФ, безусловно, удовлетворила интересы противоборствующих при её принятии сторон, сумела сохранить целостность, правовые и демократические основы государства, явилась универсальным регулятором многих сфер общественной жизни. Однако существование противоречий конституционного текста отмечается с момента действия основного закона.

Некоторые проекты действующей Конституции разрабатывались и тестировались на протяжении многих лет, и большинство действующих конституционных норм было заимствовано именно из проектов. Эти проекты показали свою жизнеспособность и, будучи доктринальными источниками конституционного права Российской Федерации, могли бы послужить весьма ценной базой для развития конституционализма в России, в том числе в вопросах регулирования основ конституционного строя и федерализма.

Вопросам конституционного строя и как одного из основных его составляющих элементов и показателей модели правового государства – федерализму, в подавляющем большинстве альтернативных проектов Конституции РФ отведено главенствующее место. Конституционные проекты содержат главы под названием «Основы конституционного строя» и «Федеративное устройство» или иные названия близкие к этим, которые, как правило, содержат фундаментальные основы построения государственной власти и принципы деятельности его органов.

В основе положений первой главы проектов производится «развертывание» [4, с. 115] всего текста и духа конституционного проекта.

В статье 4 проекта Конституционной комиссии «Народовластие» предусматривается осуществление власти народом непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление. В проекте говорится, что никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Указывается, что узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением, и граждане РФ имеют право оказывать сопротивление любой попытке насильственного изменения или насильственного устранения существующего конституционного строя [5, с. 3–93]. Этим проект предоставляет обществу право на прямое и явное порицание не удовлетворяющей её власти.

Еще более четкая формулировка отношений государства и общества зафиксирована в статье 7 проекта депутатов – коммунистов, где сказано, что государство, его органы и должностные лица служат всему обществу, а не какой-то его части.

В этом же проекте имеется довольно интересная норма (своего рода определенные требования к законодательству), которой нет ни в действующей Конституции, ни в каком-либо другом проекте: законы должны выражать волю и интересы народа, быть экономически обоснованными, социально справедливыми. Статья отражает сущность и приоритеты закона, в ней обозначается легитимность, экономичность и обоснованность вновь принимаемой законодательной нормы. В силу отсутствия четкой направленности отечественного законодательства мы считаем: норма актуальна и представляет определенный интерес и на сегодняшний день [6].

Проект Конституционной комиссии содержал отдельную статью «Верховенство права», её нормы требуют от всех подчинения праву, говорят о прямом действии Конституции, требуют публикации правовых актов, провозглашают составной частью права РФ общепризнанные принципы и нормы международного права. Наличие этой статьи подчеркивает предоставление удельного веса принципу верховенства права. Примеча-

тельно, что в проекте рабочей группы С.М. Шахрая приоритетным является не вопрос верховенства права, а верховенства власти, в связи с чем и было задекларировано, что никакое лицо, социальная группа, организация не могут обладать монополией на власть в Российской Федерации [7].

В статье 10 проекта Комиссии указывалось, что государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества. Понимая важность вопроса, авторы проекта указывали на приоритет государства в регулировании хозяйственной жизни общества. Необходимо привести формулировку проекта депутатов – коммунистов, где указано, что в интересах удовлетворения потребностей граждан государство содействует постоянному росту объема и качества товаров и услуг, обеспечивает приоритет производства материальных и духовных благ для населения.

Норма «Политический плюрализм» гласила, что демократия осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан в политической жизни.

Также в проекте имеется статья, посвященная международному участию РФ в союзе государств на международной арене. Этим разработчики пытались, по-видимому, нормативно отразить в основном законе внешнее сношение и сотрудничество государства.

Проект, подготовленный Конституционной комиссией, указывает, что государство создает и гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации. Предполагается государственное участие в сохранении языков народов России и содействие их развитию и распространению.

Проектом предусмотрен ряд Федеративных договоров между Федерацией и её субъектами, где детально расписано, какой статус приобретает каждый из субъектов федерации, какими полномочиями они обладают и какими ресурсами распоряжаются. Введение этой нормы позволило бы избежать названных ранее коллизий статьи 5 действующей Конституции.

В вопросе деления полномочий Федерации и субъектов проект рабочей группы С. М. Шахрая так же, как и проект РДДР [8, 9], предлагает широкий круг полномочий федерации в области ведения правовых отраслей – административного, семейного, деятельности адвокатов и нотариусов. Сейчас сложилась следующая практическая ситуация: своим законодательством, отнесенным к их компетенции, субъекты Федерации пытаются дублировать федеральное законодательство, тем самым создают противоречия между законами двух уровней и затрудняют доступ к праву.

В указанном проекте подчеркнута идея государственного единства РФ, которое обеспечивается целостностью территории, стабильностью конституционного строя и единством государственной власти. Суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию, она целостна и неделима.

В проекте РДДР в целях защиты суверенитета государства сказано, что никакой субъект Российской Федерации, никакая часть народа, отдельный государственный орган, должностное лицо или отдельная личность не могут присвоить себе право на осуществление суверенитета Российской Федерации. Эта норма носит превентивный характер и направлена на защиту от злоупотреблений всякого рода организаций, лиц и т.д.

Достоинством данного проекта можно назвать статью, где указано на недопущение злоупотребления властей. В ст. 44 говорится, что государство в лице органов государственной власти не вмешивается в дела гражданина и общества, кроме как в рамках, определенных Конституцией. Государство и местное самоуправление не имеют преимуществ перед другими субъектами, в том числе гражданами, в отношении прав собственности, в осуществлении предпринимательской и хозяйственной деятельности, кроме случаев, прямо установленных Конституцией и конституционным законом.

В России многое зависит не от институтов гражданского общества и иных демократических институтов, а от личности одного человека. Сегодня такая личность – эф-

фективная, а что будет завтра – неизвестно. Конституция РФ 1993 г. не гарантирует обществу динамическое поддержание демократических ценностей, их стабильность. Текущее «преобразование Конституции РФ» путем реформирования конституционного законодательства и практики Конституционного Суда РФ, несмотря на положительный аспект такого явления, несет в себе риск уменьшения нормативной силы Конституции, а при нарастании такой тенденции общество не застраховано от превращения конституционных ценностей и норм в формальность, фикцию.

Библиографический список

1. Александрова, М. А. История создания Конституции РФ / М. А. Александрова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 11.
2. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – Москва : Волтерс Клувер, 2007. – Т. 1: 1990 год. – 936 с.
3. Марино, И. Конституционное совещание и разработка концепции роспуска Государственной Думы Федерального Собрания РФ / И. Марино // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5.
4. Хабриева, Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – Москва : НОРМА, 2005. – 319 с.
5. Конституция РФ. Проект, подготовленный Конституционной Комиссией Съезда народных депутатов РФ : [Проект Конституции Российской Федерации подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы]. – Москва : Республика, 1993. – 95 с.
6. Проект группы народных депутатов Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 24 июня. – № 735.
7. Проект Конституции рабочей группы в составе: Шахрай С. М. (руководитель), Абросимова Е. Б., Азарова Н. П., Бунин И. А., Маслов А. В., Минх Г. В., Орехов Р. Г., Слива А. Я., Тарасов О. А. // Федерация. – 1992. – № 16.
8. Алексеев, С. С. Конституция Российской Федерации (проект): альтернативный вариант / С. С. Алексеев, А. А. Собчак. – Москва : Новости, 1992.
9. Конституция Российской Федерации : [Проект Конституции подготовлен по решению Политсовета Российского движения демократических реформ] / отв. за подготовку член Политсовета А. А. Собчак ; авт. разраб. проекта : С. С. Алексеев, А. А. Собчак при участии Ю. Х. Калмыкова, С. А. Хохлова. – Москва, 1992.

УДК 342

А. Ф. Малый
д.ю.н., профессор кафедры конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань

A. F. Malyy
Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Kazan (Volga) Federal University, Kazan

О ПРЕДМЕТАХ ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ON THE SUBJECTS OF JURISDICTION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Рассмотрены вопросы, касающиеся формирования полномочий, составляющих предмет ведения субъектов Российской Федерации. В силу отсутствия конституционного