**Формы современного государства**

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 3

Глава 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФОРМ ГОСУДАРСТВА 6

§1. Многообразие форм государства 6

§2. Политический режим как элемент формы государства 18

Глава 2. ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА 28

§1. Федерализм в теории и на практике — новые подходы 28

§2. Форма государственного устройства современного российского государства 37

Глава 3. ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА 48

§1. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее 48

§2. Некоторые вопросы формы государственного правления в России 60

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 68

БИБЛИОГРАФИЯ 71

# ВВЕДЕНИЕ

Любое государство, помимо его сущности и социального назначения, характеризуется также некоторыми внешними признаками. Совокупность его внешних характеристик, определяющих порядок формирования и осуществления государственной власти, административно-территориальное устройство, и составляет форму государства (или форму организации государственной власти). Форма государства характеризует отношения между людьми и государством в процессе управления ими, способы организации высших органов государственной власти, административно-территориальную организацию государства. Все эти правоотношения, взятые вместе, образуют публичный правопорядок, который называется государственным устройством.

Форма государства обычно рассматривается как совокупность трех элементов: формы правления, формы государственного устройства и политического режима.

В своей дипломной работе я попытался сделать акцент на формы современного государства на примере Российской Федерации через призму взглядов ученых, политологов.

Термин «устройство государства» в общей теории государства и права понимается в различных смыслах. Речь может идти об устройстве государства как о форме государства, об устройстве как о форме правления, об устройстве как административно-территориальной организации. Во всех этих случаях речь идет об устройстве государства (организации государственной власти), но только в разных аспектах: политико-правовом, структурно-функциональном, административно-территориальном.

Государство — это структурированная организация, строящая свою деятельность на основе права.

Форма государства неразрывно связана с его сущностью. Однако последняя предопределяет форму государства не непосредственно, а через его содержание, обусловливаемое уровнем культуры, традициями, характером развития экономических отношений, внешнеполитическими отношениями, существующими в определенных исторических условиях. Поэтому содержание государства отражает не только то, что свойственно ему как специфическому явлению общества в любых исторических условиях, но также и то, что присуще тем или иным государствам в силу особенностей конкретно-исторических условий их возникновения и развития.

Форма государства — это сложное понятие, включающее три элемента: форму правления, государственное устройство и политический режим. Форма государства — это не простая совокупность составляющих ее элементов, а единство целостной системы, обусловленное ее внутренними связями и отношениями. Форма каждого конкретного государства как единство указанных элементов (формы правления, формы государственного устройства и политического режима) складывается исторически под влиянием целого ряда факторов. Несомненное воздействие на нее оказывает уровень экономического развития, достигнутый обществом на определенном этапе своего развития, и отношения между основными политическими силами в обществе. Поэтому в разные исторические эпохи преобладали те формы государства, которые в большей степени соответствовали ступени экономического роста и соотношению политических сил в стране. Этим объясняется то, что в Средние века, например, наиболее распространенной формой правления была монархия (разных видов). А после буржуазных революций в некоторых странах монархическая форма правления либо претерпела существенные изменения, либо была заменена республиканской (тоже разных видов).

Такое разнообразие объясняется тем, что, помимо указанных выше факторов, на форму государства могут оказывать влияние также иные условия, в частности географическое положение страны, исторические традиции, присущие населяющим ее народам, господствующая идеология, религия, уровень культурного развития и национального сознания народа, степень его политической активности.

Структура дипломной работы включает в себя введение, три главы, заключение, список использованной литературы.

#

# Глава 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ФОРМ ГОСУДАРСТВА

### §1. Многообразие форм государства

Любое государство, помимо его сущности и социального назначения, характеризуется также некоторыми внешними признаками. Совокупность его внешних характеристик, определяющих порядок формирования и осуществления государственной власти, административно-территориальное устройство, и составляет форму государства (или форму организации государственной власти). Форма государства характеризует отношения между людьми и государством в процессе управления ими, способы организации высших органов государственной власти, административно-территориальную организацию государства. Все эти правоотношения, взятые вместе, образуют публичный правопорядок, который называется государственным устройством.

Форма государства рассматривается как совокупность трех элементов: формы правления, формы государственного устройства и политического режима

Форма государства — это организационно-функциональная структура государства, выражающая способ организации и осуществления государственной власти и ее взаимодействие с населением.

На протяжении многих столетий политико-правовая мысль пыталась объяснить устройство тех или иных государств, выделяя самое основное в формах государства. В теоретическом осмыслении государственного устройства особое место занимает характеристика формы правления, поскольку именно по форме правления определяют, кто и как осуществляет государственную власть в государственно-организованном обществе. Еще в Древнем мире философы и мыслители рассматривали различные формы правления, выделяя «правильные» и «неправильные» формы организации государственной власти. Например, один из величайших мыслителей античности Платон исходил из того, что идеальной формой правления «идеального государства» как государства «лучших и благородных» является «законная власть немногих» — аристократия. Кроме того, им выделялись и рассматривались «законная монархия» — царская власть и «незаконная» — олигархия.

О многообразии форм государства говорил и Аристотель — ученик Платона и одновременно его критик. Рассматривая форму государства как систему, олицетворяемую верховной властью в государстве, Аристотель определял ее в зависимости от числа властвующих (один, немногие или большинство) как монархию, аристократию и политию, или умеренную демократию. Эти формы государства считались им «правильными», ибо в них просматривалась общая польза правителей. Каждая из данных «правильных» форм могла легко искажаться и превращаться в соответствующие «неправильные» формы — тиранию, олигархию или охлократию. «Неправильные» формы использовались правителями, по мнению Аристотеля, лишь в личных целях.

Цицерон, например, выделял в зависимости от числа правителей три простые формы государства (царскую власть — монархию, власть оптиматов — аристократию, а также народную власть — демократию) и смешанную форму.

В эпоху Нового времени в трудах Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, А.Н. Радищева и многих других мыслителей предприняты попытки обобщить и систематизировать знания о существующих формах государственного правления, выявить причины и предпосылки, которые определяли ту или иную форму правления.

В настоящее время в юридической и политологической литературе классификация формы государства осуществляется главным образом по ее элементам: форме правления (монархия и республика), форме государственного устройства (унитарное государство, федерация и конфедерация), форме государственного (политического) режима (демократические или авторитарные методы государственного правления).

Некоторые авторы, например, помимо названных элементов, выделяют следующие формы государства: монократическая (монистическая), сегментарная (сегмент — отрезок целого) и поликратическая (плюралистическая)[[1]](#footnote-1). При этом под монократической формой государства понимают такое государство, при котором государственная власть характеризуется высокой степенью централизации в руках одного лица или органа (Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар). Ни разделение властей, ни подлинная автономия в территориально-политическом устройстве, ни реальное местное самоуправление при такой форме не допускаются. В государственном режиме доминируют авторитарные методы управления.

На сегодняшний день конституция каждой страны четко закрепляет и регламентирует структуру, способы формирования и правовое положение высших органов государственной власти (главы государства, парламента и правительства), а также установленный порядок взаимоотношений между ними.

Конституция Российской Федерации 1993 г. в главе 1 «Основы конституционного строя» закрепляет основные признаки государственного устройства Российской Федерации. Статья 1 устанавливает, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Это значит, что Россия по форме государственного устройства — федерация, которая состоит из субъектов федерации, по форме правления — республика, где глава государства и парламент избираются путем прямых выборов гражданами страны, а в государственном управлении действует принцип разделения властей. Государственный режим осуществляется демократическими методами управления и гарантиями конституционных прав и свобод человека и гражданина. Некоторые важнейшие признаки Российской Федерации содержатся и в других статьях Конституции. Прежде всего это определение Российской Федерации как социального (ст. 7) и светского (ст. 14) государства.

Государство — это форма осуществления суверенной власти. В зависимости от того, кто является носителем суверенной власти, можно говорить о различных формах правления. Под формой правления понимается организация верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их компетенция и взаимоотношение с населением, степень участия населения в формировании этих органов.

По формам правления государства подразделяются на монархии и республики.

Монархия — это такая форма правления, при которой вся верховная власть сосредоточена в руках единоличного главы государства (монарха), передается по наследству, или династически. Монархическая форма правления складывается еще в рабовладельческом обществе и до сих пор сохраняется в некоторых странах. Конечно, при этом монархия как форма правления не оставалась неизменной. Она претерпевала весьма значительные изменения в зависимости от условий развития общественно-политических институтов и расстановки социально-политических сил общества.

Монархия характеризуется следующими основными признаками:

* главой государства является монарх;
* власть монарха передается по наследству, или династически;
* деятельность монарха не ограничена определенным сроком, т.е. он исполняет свои обязанности пожизненно.

В настоящее время монархические формы правления существуют:

* в Европе — Великобритания, Бельгия, Голландия, Дания, Испания, Люксембург, Норвегия, Швеция, Монако, Лихтенштейн, Андорра;
* в Азии — Бахрейн, Бутан, Бруней, Катар, Кувейт, Иордания, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд, Япония, Малайзия;
* в Африке — Лесото, Марокко, Свазиленд.

Монархии подразделяются на абсолютные (неограниченные) и ограниченные. Монархия называется абсолютной, если верховную государственную власть единолично осуществляет глава государства — монарх (король, царь, император, шах, эмир), не ограниченный каким-либо другим органом государственной власти. Например, история знает много примеров абсолютной монархии: самодержавная Россия, Англия — в период правления династии Стюартов, Франция — при правлении династии Бурбонов. В настоящее время абсолютные монархии в ее «чистом» виде сохранились в некоторых странах Азии и Персидского залива. Например, Бутан, Бруней — самые известные абсолютные монархии. Абсолютная монархия как форма правления существует также в таких странах, как Катар, Бахрейн, Оман, Кувейт, Саудовская Аравия. Хотя в этих странах приняты конституции и созданы парламенты, однако вся власть принадлежит монарху, а парламенты имеют лишь консультативный характер.

Ограниченная монархия — это такая форма правления, при которой власть монарха ограничена представительным органом — парламентом, действующим на основе конституции (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Япония, Испания, Нидерланды, Норвегия, Таиланд, Малайзия, Люксембург, Лихтенштейн, Монако и др.). Ограниченные монархии подразделяются на дуалистические и парламентские.

Дуалистическая монархия — это переходная форма правления от абсолютной к парламентарной монархии. Она характеризуется следующими основными признаками:

* монарх выполняет функции реального главы государства;
* наряду с монархом существуют и иные высшие органы государственной власти (парламент и правительство);
* некоторые члены парламента назначаются монархом (в отличие от парламентарной монархии, где парламент избирается народом);
* члены правительства назначаются монархом, и правительство несет ответственность лично перед монархом.

Дуалистическими монархиями на сегодняшний день являются: Кувейт, Иордания, Непал.

Парламентарная монархия — это такая форма правления, где власть монарха ограничена парламентом. Признаками парламентарной монархии являются:

* наряду с монархом функционируют и иные высшие органы государственной власти (парламент, правительство и др.);
* парламент избирается народом;
* правительство формирует партия, завоевавшая большинство мест в парламенте;
* правительство несет ответственность перед парламентом;
* действует принцип разделения властей;
* властные функции монарха ограничены и в основном носят церемониальный характер (представление государства за рубежом, принятие отставки правительства, вручение государственных наград и т.д.).

В настоящее время парламентарными монархиями являются: Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Япония, Испания, Нидерланды, Норвегия и др.

Республика — это такая форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются народом на основе всенародного голосования, т.е. источником власти выступает суверенный народ. В республиках высшие органы государственной власти коллегиальные и в основном выборные (глава государства — президент, парламент), которые избираются на определенный срок. Должностные лица выборных органов государственной власти несут политическую ответственность перед своими избирателями. Она может выражаться в таких формах, как досрочный отзыв депутата, роспуск парламента, уход в отставку правительства, отрешение от должности президента[[2]](#footnote-2).

Республика как форма правления возникла только в конце XVIII в. (лат. respublika — «дело согласия народа»). Республикой называлось любое государство, строящее свою деятельность на основе права, на правовых началах. Республиканская форма правления предполагала осуществление управления государством на основе принципа разделения властей, что, по мнению авторов этой идеи, должно было обеспечить качество принимаемых законов и их исполнение, а контроль исполнения этих законов был возложен на судебную власть. В странах с развитой экономикой и высоким уровнем политико-правовой культуры идея разделения властей функционирует успешно, обеспечивая стабильность и процветание общества.

Республики подразделяются на президентские и парламентские. Для президентской республики характерно то, что президент, будучи главой государства, во-первых, возглавляет исполнительную власть, назначает и освобождает от должности членов правительства; во-вторых, правительство несет политическую ответственность перед президентом; в-третьих, здесь в классическом варианте действует принцип разделения властей (например, в США, Аргентине, Бразилии).

В президентских республиках глава государства — президент избирается на определенный срок: путем прямых выборов гражданами государства (в России, Бразилии, Египте и др.); косвенными выборами (в США, Аргентине граждане выбирают выборщиков, а последние — президента). Президентом может быть только гражданин данного государства, достигший определенного возраста (например, в России — 35 лет) и обладающий гражданскими и политическими правами.

В парламентских республиках исполнительная власть возглавляется премьер-министром (председателем правительства), правительство назначается парламентом и несет перед ним политическую ответственность за свою деятельность (например, в Италии, Германии, Греции, Индии). Состав и политика правительства непосредственно отражают соотношение сил в парламенте. Это может быть, с одной стороны, достоинством такой формы правления, но, с другой стороны, и недостатком. Дело в том, что при отсутствии прочного большинства у какой-либо одной партии (устойчивого союза нескольких партий), при расколах правящей партии и появлении фракции (фракций), голосующих вместе с ее противниками, правительство утрачивает стабильность, что создает нестабильность политической обстановки в стране.

Выделяются и республики (Франция, Финляндия), где сочетаются черты парламентской и президентской форм правления. При смешанной форме правления главой исполнительной власти является премьер-министр, который наделен широкими полномочиями. При формировании правительства участвуют и президент, и парламент. Соответственно правительство ответственно и перед парламентом (вотум недоверия), и перед президентом (отставка).

В Российской Федерации существует республиканская форма правления, где главой государства является Президент, а законодательную власть осуществляет Парламент — Федеральное Собрание, состоящее из двух равноправных палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Российской Федерации присущи черты как президентской, так и парламентской республики. Это выражается в том, что Государственная Дума, во-первых, дает согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, во-вторых, решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, в-третьих, выдвигает обвинение против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности. А к ведению Совета Федерации относится вопрос об отрешении Президента Российской Федерации от должности в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. В свою очередь, Президент Российской Федерации может распустить Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Под формой государственного устройства в юридической науке понимается административно-территориальная организация государства, характер взаимоотношений между его составными частями (субъектами), а также между центральными и местными органами. Все государства по своему территориальному устройству подразделяются на унитарные (простые) и федеративные (сложные).

Унитарное государство (от латинского unitas — «единство») — это единое государство, не имеющее в своем составе иных государственных образований на правах его субъектов. Такое государство может делиться только на административно-территориальные единицы, не обладающие суверенитетом. Органы власти административно-территориальных образований подчиняются единым, общим для всей страны высшим органам государственной власти (например, Бельгия, Дания, Норвегия, Швеция, Италия, Франция, Венгрия, Португалия, Латвия, Литва, Эстония и др.). В унитарном государстве — единое законодательство, единое гражданство для всей страны, единая денежная система, административно-территориальное управление осуществляется единым центром. Административно-территориальные единицы не обладают какой-либо политической самостоятельностью[[3]](#footnote-3).

Разновидностью унитарных государств можно считать государства, в которых при наличии единой территории имеются автономные образования. Например, это такие государства, как Китай (имеет в своем составе ряд автономий — Тибет, Гонконг и др.), Испания (Область басков), Украина (Крымская автономная республика), и др.

Федеративное государство характеризуется сложной формой территориального устройства, при которой государственная власть разделена между центральными, т.е. федеральными органами государственной власти, и органами власти субъектов, входящих в федерацию. Федерация (от латинского foedus — «союз») — это союз нескольких государственных образований (государств), основанный на договоре. Субъекты федерации — территориальные единицы, обладающие не всеми, а некоторыми признаками государства (например, конституцией, законодательными органами). Поэтому современное понимание федерации означает, что это такое государство, в состав которого входят территориальные образования — субъекты федерации (штаты, кантоны, провинции), обладающие определенным суверенитетом, т.е. относительной самостоятельностью в осуществлении власти на собственной территории. Таким образом, субъекты федерации имеют определенную политическую самостоятельность. Государственная власть в федеративном государстве разделена между центральными государственными органами, решающими преимущественно вопросы общего значения, и органами власти субъектов федерации, представляющими интересы данных регионов и проживающего там населения.

Основной проблемой любой федерации является разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. От решения этого вопроса зависит правовой статус субъектов в составе федерации и характер взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации. Эти отношения определяются конституцией федерации или федеративными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В зависимости от этого в федерации реализуется либо конституционный, либо договорно-конституционный принцип государственного устройства. Например, Конституция Российской Федерации 1993 г. определяет предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72) и предметы ведения субъектов в составе Российской Федерации (ст. 73).

Согласно Конституции Российская Федерация на данный момент приняты пять Федеральных конституционных законов о конкретных изменениях в составе субъектов Российской Федерации: от 25 марта 2004 г. (в ред. от 12.04.2006) N 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (далее — Федеральный конституционный закон 2004 г.), от 14 октября 2005 г. N 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (далее — Федеральный конституционный закон 2005 г.), от 12 июля 2006 г. N 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа», от 30 декабря 2006 г. (в ред. от 02.06.2007) N 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»[[4]](#footnote-4) (далее — Федеральные конституционные законы 2006 г.) и от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» (далее — Федеральный конституционный закон 2007 г.).

В результате территориальных изменений, предусмотренных перечисленными Федеральными конституционными законами, к 1 марта 2008 г. количество субъектов Российской Федерации сократилось до 83 единиц. Укрупнение субъектов Российской Федерации, несмотря на сомнения в достижимости приписываемых ему управленческих и экономических целей, имеет бесспорное политическое основание — волеизъявление населения и представляющих его органов государственной власти. Однако с правовой точки зрения происходящие изменения в территориальном устройстве Российской Федерации и установленный порядок их проведения характеризуются значительным числом дефектов и недоработок.

Таким образом РФ состоит из 83 субъектов федерации, равноправных в отношениях с федеральными органами. К ним относятся республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Разнообразие форм составляющих федерацию образований — результат исторического развития России, особенностей ее национального состава. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации.

Конфедерация (от латинского confoederatio — «сообщество») представляет собой союз нескольких самостоятельных государств, образованный, как правило, на основе договора, для достижения определенных целей (политических, военных и экономических), которые позволяют создать наиболее благоприятные условия для деятельности этих государств. Эти цели могут носить как временный, так и постоянный характер. Например, страны Европейского союза прежде всего преследуют экономические и политические цели для обеспечения наиболее благоприятных условий для экономического и политического сотрудничества.

Порядок вступления в конфедерацию и выхода из нее определяется на основе договора по принципу добровольности и согласия всех членов.

В конфедеративных государствах для достижения поставленных целей создаются необходимые органы управления. Однако здесь нет центрального государственного аппарата, отсутствует единая система права. Все государства, объединившиеся в конфедерацию, обладают суверенитетом и имеют полную политическую самостоятельность. Обладает ли сама конфедерация суверенитетом? На этот счет в юридической литературе есть разные точки зрения. Хотя в конфедерациях и имеются высшие органы власти, но решения этих органов не являются обязательными для государств, входящих в этот союз, если эти решения не одобрены их парламентами. Конфедеративные органы непосредственно не могут принуждать членов союза к исполнению своих решений. Материальная база конфедерации создается за счет взносов ее членов. Учитывая все это, конфедерацию обычно не считают суверенным государственным образованием.

В современной юридической литературе выделяют и содружество как форму объединения государств (СНГ). Содружество так же, как и конфедерация, создается для достижения определенных целей.

### §2. Политический режим как элемент формы государства

Важнейшим элементом формы государства является политический режим.

Политический режим представляет собой систему методов и приемов осуществления политической власти, определенную форму осуществления государственного властвования. Эта категория помогает уяснить, как, какими способами и методами власть управляет обществом, взаимодействует с другими структурами (элементами) политической системы, наконец, каково отношение власти к своим гражданам. Политический режим дает ответ и на вопросы о том, какова мера использования демократических, правовых методов в соотношении с методами давления или даже с неправовыми методами; каково отношение государства к демократическим свободам в обществе, к основным правам граждан. В современных условиях особенно важно, с помощью каких приемов и методов государство стремится снять социальное напряжение, разрешить те или иные конфликты в обществе.

Политический режим — категория более широкая по отношению к государственному режиму. Последний представляет собой основной элемент политического режима и включает методы осуществления политической власти органами, образующими механизм государства. Всякие изменения, происходящие в государстве, прежде всего отражаются на его режиме, а он влияет на форму правления и форму государственного устройства. Виды политических режимов в литературе определяются по-разному, но если суммировать все точки зрения, то эти режимы принято подразделять на демократические и тоталитарные. Если обобщить основные черты политического режима демократических стран, то их можно выразить следующим образом: разделение властей, политический и идеологический плюрализм, выборность, сменяемость и подотчетность государственных органов народу, независимость суда, решение вопросов большинством голосов и т.д.

Итак, основные формы политического режима — демократический, авторитарный и тоталитарный.

При демократической форме политического режима обеспечиваются законность, выборность высших органов государственной власти, соблюдаются элементарные права и свободы, действуют легальные партии, профсоюзы, другие общественные организации[[5]](#footnote-5).

Требование законности, т.е. неуклонного исполнения норм права, было выдвинуто буржуазией в период ее борьбы за политическое господство в качестве важнейшего принципа демократического правления. Буржуазные конституции ликвидировали сословные и феодальные привилегии, провозгласили гарантии свободы личности, установили основы парламентаризма, новой судебной системы. Посредством права государство провозгласило формальное равенство всех перед законом, закрепило такие принципы, как разделение властей, верховенство закона, независимость суда и подчинение его только закону, положение о том, что нет преступления и наказания, не предусмотренных в законе, ввело целый ряд прогрессивных демократических институтов (свобода забастовок, всеобщее избирательное право и т.д.). Каковы основные признаки демократического режима? Это:

* обеспечение (гарантированность) широкого спектра демократических прав и свобод в обществе (в том числе свободы слова) и признание приоритета прав личности; равенство наций;
* демократические (преимущественно путем свободных выборов) способы формирования высших органов государственной власти; обеспечение подлинного народовластия (гарантии широкого участия населения в формировании органов государственной власти и осуществления контроля за их деятельностью);
* конституционное разделение властей как совокупность государственно-правовых институтов, регулирующих в процессе осуществления единой и неделимой государственной власти взаимоотношения высших органов власти (структурные связи, распределение предметной компетенции, средства взаимного воздействия друг на друга);
* демократические принципы функционирования механизма государственной власти; определенный уровень гласности в работе государственного аппарата; обеспечение режима законности; независимость судебной власти;
* наличие механизма ответственности государства перед своими гражданами и личности перед государством; ответственность (в том числе юридическая) должностных лиц;
* политический плюрализм и идеологическое многообразие; учет интересов меньшинства при принятии государственных решений; реальное обеспечение многопартийной системы и независимости средств массовой информации;
* признание многообразия форм собственности и их защита.

В современном демократическом государстве признается приоритет международно-правовых норм. В качестве характерных признаков авторитарного политического режима можно выделить:

* отстранение граждан от участия в формировании высших органов государственной власти; вождизм;
* жесткое централизованное управление государственными делами, по существу, тотальный контроль государства над обществом;
* существенное ограничение провозглашенных демократических прав и свобод личности; отсутствие реального механизма обеспечения даже формально провозглашенных прав и свобод; преимущественное действие системы устрашения и запретов в общественной жизни (нередко создание чрезвычайных судов);
* произвол, незаконные репрессии, идеологическое подавление всех, нелояльно относящихся к правящему режиму; грубые нарушения прав человека; фактически бесправное положение граждан;
* обеспечение власти одной правящей партии с одновременным запретом других партий (не лояльных правящему режиму);
* возрастание роли карательных функций государства.

Установление авторитарного режима проявляется в отходе правящих кругов от принципа верховенства парламента, в нарушении режима законности, в преследовании борцов за демократические права, в нарушении прав человека; в стремлении правящих кругов ликвидировать (урезать) завоевания демократических сил, сохранить все прежние и насадить новые антидемократические институты. Принимаются законы, ограничивающие права граждан и их объединений. Как правило, подобные законы противоречат нормам, закрепленным в конституциях. Под воздействием факторов, влияющих на функционирование государственной власти (политических, экономических, международных и др.), политические режимы могут трансформироваться, приобретая или, наоборот, утрачивая те или иные признаки основных форм политического режима. В зависимости от этого различаются и некоторые другие формы политического режима. Так, разновидностями авторитарного режима являются деспотия и тирания — единоличная власть верховного правителя (деспота, тирана), не ограниченная законами и основанная на произволе и использовании преимущественно насильственных методов управления.

В качестве разновидности политического режима можно выделить тоталитаризм и его советскую форму — административно-командный режим.

В политико-правовом значении тоталитаризм как форма политического режима характеризуется доминирующим положением государства по отношению к праву, неограниченной властью (по существу, тотальным контролем) государства над обществом и личностью, внеправовыми методами осуществления власти, подавлением прав и свобод граждан и их объединений, диктатурой одной политической партии, идеологическим давлением на массы, преследованием инакомыслящих, опорой на милитаризацию государственной машины, полицейский аппарат и т.д.

Установление тоталитарного политического режима приводит к существенному ограничению демократических прав и свобод, к запрещению прогрессивных партий и организаций, что свидетельствует, по существу, о ликвидации режима законности и демократии. Ярким проявлением тоталитарного политического режима является фашизм — открыто террористическая диктатура наиболее реакционных правящих кругов. Фашизм отличает агрессивная, крайне националистическая идеология, сочетание социальной демагогии и карательных методов осуществления власти, тотальный контроль государства над личностью, милитаризация общественной и государственной жизни, наконец, вождизм как основной принцип властвования.

В современных условиях правящие круги государств с антидемократическими режимами для поддержания своего господства идут на изменение установленных правовых норм, прибегают к неправовым, насильственным методам, нарушая даже элементарные права человека; в опасных ситуациях прибегают к политическому шантажу, репрессиям и террору, к прямому подавлению демократического движения. В этих условиях авторитарные режимы используются для прямой военной расправы с прогрессивными силами, проявляет себя неофашизм, несущий опасность развязывания новой мировой войны.

В современных демократических государствах не существует «монополии» на политическую власть. Наблюдается своего рода «распыление» власти, другими словами, относительно равномерное распределение ее между различными политическими силами: партиями, объединениями, группами. Эти силы, участвуя в политической жизни, оказывают в той или иной степени давление на властные структуры (парламент, правительство), которые в силу этого не могут не проводить политику с учетом интересов различных социальных слоев общества. Социально ориентированные государства, используя демократические методы государственного властвования, стремятся утвердить в обществе отношения социальной справедливости, создать эффективный механизм обеспечения прав и свобод личности, ее защищенности от беззакония и произвола. По пути строительства и укрепления правового государства идет и Россия: современное российское государство стало членом Совета Европы, российское законодательство постепенно приводится в соответствие с международными правовыми стандартами, признающими приоритет прав и свобод личности по отношению к другим ценностям цивилизованного общества[[6]](#footnote-6).

Говоря об авторитарном политическом режиме, надо иметь в виду, что авторитарный режим возможен лишь в демократической системе координат и классификация авторитарных режимов осуществляется по степени реализации демократических прав и свобод. Следует подчеркнуть, что характер действующего политического режима в России определяется учеными по-разному.

Так, С.А. Киреева определяет его как переходный (правда, непонятно от чего к чему), В.С. Нерсесянц — как сочетание элементов авторитаризма с либерализмом, М.В. Баглай — как политический центризм, хотя понятие центризма насколько стало распространенным, настолько и непонятным, поскольку соединить элементы демократического и тоталитарного политических режимов невозможно. В.Е. Гулиев характеризует современный российский политический режим как либерально-демократический, подверженный однако авторитарным тенденциям и склонный к репрессивно-антиправовым явлениям.

Результаты последних выборов в Государственную Думу, Президента РФ, и становление вертикальной власти и «управляемой демократии» свидетельствуют о невозможности при нынешнем политическом режиме реализовать в полном объеме принципы, вытекающие из демократического политического режима — реальное народовластие, многопартийность и политический плюрализм, приоритет интересов личности и их гарантирование государством, независимость судебной власти и т.д[[7]](#footnote-7).

Как утверждает известный политолог А. Ципко, сам тот факт, что любого человека у нас можно вытащить из политического небытия и при помощи ТВ сделать за несколько месяцев лидером мировой державы, говорит о том, что у нас нет политической системы как системы правил игры, системы отношений, жестких критериев выдвижения и подбора кадров. Если для того, чтобы стать лидером, надо обязательно быть, то подлинно демократические выборы в принципе невозможны[[8]](#footnote-8). В.Н. Синюков указывает на неустойчивость современной российской политической системы, ее зависимость от теневого бизнеса и исполнительных структур, на непомерную политизированность властей, включая судебную, сосредоточение реальных полномочий в администрации Президента РФ, неэффективность контрольных функций законодательных органов и др.

Не случайно отдельные авторы подчеркивают, что для российской политической действительности сегодня характерно глубинное неприятие властью демократических институтов наряду с демагогией и лозунгами о демократии (примеры тому — сужение права на референдум, парламент превратился в дорогостоящий законоутверждающий орган при Президенте РФ)[[9]](#footnote-9). Действительно, и Президент, и другие официальные представители власти, как правило, говорят правильные слова о демократии, о путях демократического развития нашего общества. Так, например, встречаясь с западными гостями «Валдайского клуба», проходившего 5 сентября 2007 г., В. Путин сказал, что нет у нас управляемой демократии — она либо есть, либо — нет. На этой же встрече заместитель главы администрации Президента РФ В. Сурков отрицал наличие у нас «суверенной демократии»[[10]](#footnote-10) — термина, которым также в последние годы оперирует политическая элита. Но слова — словами, а дела — делами. Секретарь политсовета СПС Н. Стариков считает, что нынешний режим основан на насилии, слегка прикрытом фиговым листком демагогии, лишен тех фундаментальных институтов, что обеспечивают стабильность в развитом обществе — существования различных партий в равных условиях, свободных средств массовой информации, гражданского контроля над армией и спецслужбами, профессиональных ассоциаций, отстаивающих социальные интересы как работников наемного труда, так и предпринимателей и др.[[11]](#footnote-11)

Совершенно прав М.В. Баглай, утверждая, что по своему недавнему прошлому мы должны постоянно помнить, что несдерживаемый авторитаризм постепенно уничтожает правовое государство[[12]](#footnote-12). Особо хотелось указать на необходимость создания подлинно конкурентной среды в сфере экономики — именно частные собственники в условиях демократического режима способны отстаивать свои интересы и противостоять управляемой демократии, тенденциям авторитаризма. К сожалению, в экономике мы наблюдаем тревожную тенденцию национализации крупной частной собственности (покупка «Юганскнефтегаза», приобретение «Газпромом» «Сибнефти»). Создание крупнейших государственных компаний («Газпрома», «Роснефти») позволит государству аккумулировать все основные финансовые потоки в стране, распоряжаться огромными средствами по своему разумению, а частный бизнес окажется оттесненным на обочину экономической жизни[[13]](#footnote-13).

В последнее время в нашей стране в качестве стратегического пути развития указывается модернизация государства. Модернизация в литературе понимается неоднозначно. Ю.А. Тихомиров считает, что модернизацию государства необходимо осуществлять по четырем направлениям: активизировать его роль в выполнении важнейших функций общества, обеспечивать его суверенитет в мировом сообществе и в условиях глобализации перестраивать его структуру, совершенствовать его правовую основу[[14]](#footnote-14). Мне кажется, такое определение модернизации не содержит в себе ничего нового, ничего не означает, оно характерно по сути для любого государства на любом этапе его развития. Другие авторы под модернизацией понимают прежде всего превращение нашей страны в постиндустриальную державу.

Правда, предложения, направленные на совершенствование государственного аппарата, на ликвидацию теневой экономики и юстиции, на укрепление роли государства в условиях глобализации и др. тоже не новы, не оригинальны и вряд ли означают существенно новый этап Российского государства[[15]](#footnote-15). Мне кажется, что термин «модернизация» можно употреблять в качестве одного из тактических средств реализации главных целей: формирование правового государства и гражданского общества, но не более. В связи с этим следует согласиться с теми, кто опасается замены демократического пути развития модернизацией, под которой по сути происходит усиление роли Президента и силовых структур в решении всех проблем общества, а функционирование всех институтов государства и общества происходит не столь по неким объективным, универсальным, одинаковым для всех, правилам, а согласно индивидуальным командам сверху, трактующим формально существующие правила[[16]](#footnote-16).

В первый период правления В.В. Путина большое внимание уделялось восстановлению и укреплению государства, сейчас часто нашими политиками употребляется тезис о становлении «сильного» государства, правда, не расшифровывая этого понятия. Известный политолог Л. Швецова правильно отмечает, что могут существовать два подхода к понятию сильного государства.

#

# Глава 2. ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

### §1. Федерализм в теории и на практике — новые подходы

Федерализм как форма организации общественных отношений в рамках определенной государственности используется человечеством уже свыше двух столетий. Фактически федерализм есть путь к стабильности, поиску консенсуса, компромисса, преодолению территориальных, экономических и межнациональных противоречий.

Термин «федерализм» относят к политическим государственно-правовым понятиям нового времени. Он в отличие от терминов «политика», «монархия», «демократия», заимствованных из греческого языка, своими корнями уходит в латынь: «foedus» в латинском языке означает «союз, связка, договор».

В отношении государства слово «federalism» стало впервые употребляться в XVII веке в Англии. Современное значение термина «федерализм» сформировалось в годы американской революции, когда в 1788 году появились политические исследования Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея в нью-йоркской газете «Интендент джорнэл», собранные в том же году в сборник статей под заголовком «Федералист». Термин «федералист» авторы данных публикаций использовали для разъяснения и защиты проекта американского федеративного устройства.

Смысл понятия «федерализм» прежде всего подразумевает, что государству отводится субсидиарная (subsidiare от латинского subsidium — поддержка, помощь) функция. Отдельные общественные формации, такие как индивидуум, семья, община, профессиональные объединения, церковь и т.д., наделяются полномочиями в первую очередь, но в соединении с принципом субсидиарности федерализм означает предпочтение в полномочиях малых единиц перед большими, то есть малая единица (подразделение) в соответствии с этим должна иметь (и имеет) право принципиально решать свои дела. Она должна передавать более крупному объединению только те из своих задач, которые выходят за рамки ее собственных возможностей или представляют общий интерес для всех групп.

Таким образом, вышестоящим общностям или органам отводится лишь дополняющая, содействующая функция, исходя из того, что человек сам является носителем, создателем и целью всякого общения. Конрад Ройтер пишет, что федерализм и свобода в социальном смысле тесно связаны между собой. Со времени конституирования первого федеративного демократического государства (США) федерализм получал в мире все большее признание.

В конце XIX — начале XX вв. популярность федерализма в мире значительно возросла. Этому способствовала активизация процессов национального самоопределения буржуазных государств. В наше время внимание к федерализму не ослабевает. И это обоснованно. Ведь в начале XXI века федерализм стал широко распространенным понятием не только в политической и правовой литературе, но и в средствах массовой информации. Кроме 25 федеративных государств на нашей планете, существуют государства с федеративным разделением, как, например, регионалистские государства (Италия, Испания и т.д.), ассоциированные государства, кондоминиумы и наднациональные сообщества государств (Европейский союз).Их также интерпретируют как федералистские. Немецкий профессор Хейдерозе Кильпер считает, что ныне свыше 70% государств Земли в той или иной мере организованы федеративно. Однако вместе с ростом масштабности федерализма растут также проблемы и противоречия, связанные с процессами федерализации и совершенствованием старых федераций. Отражением этих процессов в науке, так сказать, слепком с общества является большой разброс мнений как отечественных, так и зарубежных федералистов. Нередко ученые, особенно отечественные, абсолютизируют те или иные положения федерализма, имеет место резкая поляризация мнений.

Авторы данной статьи ставят перед собой задачу подойти к рассмотрению этих проблем как с теоретико-концептуальных позиций, так и с практических (прикладных). Причем применяют совершенно новый подход к оценке федерализма. Дело в том, что ряд «патриархов» теории государства и права фактически монополизировал право на «истину в последней инстанции» по вопросам федерализма, доминирует в многочисленных и многотиражных учебниках и научных публикациях по таким вопросам общей теории федерализма, как «единый и неделимый суверенитет», и другим, возводя их в непререкаемую догму. Однако, по мнению авторов данной статьи, есть в наличии целый ряд довольно весомых аргументов, которые можно противопоставить современным догматам по вопросу федерализма. Наше мнение таково:

1. Не следует возводить в абсолют такие положения общей теории федерализма, как: а) в одном государстве (федеративном) не может быть нескольких суверенных государств, пусть даже с ограниченным суверенитетом, поскольку «единый и неделимый суверенитет» имеется только у федерации; б) субъекты федерации обязательно должны иметь суверенитет; в) федерация обязательно должна быть симметричной, а следовательно, ее члены должны быть во всем равноправны; г) асимметричные субъекты федерации должны обязательно стать симметричными.
2. Республики в составе Российской Федерации не обладают государственным суверенитетом.
3. Надо не теорию федерализма приспосабливать к ситуационным потребностям отдельно взятой страны, а совершенствовать государственную власть в ней, опираясь на подлинно демократическую современную теорию федерализма.
4. Федерализм есть историческая и вместе с тем в высшей степени индивидуальная организационная структура политических систем.
5. Необходима реформа федеративного устройства Российской Федерации, в ходе которой должно быть: а) сокращено количество субъектов РФ и трансформированы регионы, живущие в основном на государственные дотации; б) ликвидированы сложносоставные субъекты РФ; в) четко определено понятие «конституционно-правовой статус субъекта РФ», а также критерии формирования субъектов РФ, обязанности и ответственность субъектов РФ как перед Федерацией, так и перед своим населением; г) не продолжение тупиковой политики разграничения совместных предметов ведения между Федерацией и ее субъектами путем принятия все новых законов, а развитие сотрудничества всех публичных властей в решении насущных вопросов российского общества в целом; д) постепенное, последовательное, но неуклонное подтягивание прав и полномочий субъектов РФ до уровня таких ее субъектов, как республики.
6. Всесторонняя разработка конституционно-правового подхода к совершенствованию российского федерализма невозможна без исследования процесса решения национального вопроса на местах как части целого, поскольку только в 14 из 32 национально-государственных субъектов РФ титульная нация составляет более половины населения.
7. Срочный переход к политике «поляризации развития», предполагающей поддержку «опорных» регионов и опирающейся на мировой опыт, который гласит, что высокие темпы развития страны могут быть достигнуты за счет опережающего роста «территорий-локомотивов».
8. Конституционное законодательство субъектов РФ не должно сводиться к дублированию Конституции РФ и федерального законодательства: его цель — регулирование общественных отношений с учетом характерных особенностей субъекта РФ, иначе теряется всякий смысл такого законодательства.
9. Российская Федерация является конституционной, а не конституционно-договорной или договорной федерацией. Это положение требует соответствующего правового закрепления с четким установлением роли и места договора (ст. 11 Конституции РФ), полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ по его подписанию, а также механизма утверждения договоров и введения из в действие.

Рассмотрим ключевые их этих тезисов более подробно.

По вопросу «единого и неделимого суверенитета федерации» в отечественной науке выкристаллизовались две противоположные точки зрения. Одни ученые (В.Д. Зорькин, М.В. Баглай, Б.А. Страшун, Ю.И. Лейбо, В.С. Нерсесянц, В.Е. Чиркин, Л.А. Морозова и некоторые другие) стоят на позиции, что «теория государственного права отрицает возможность для государства, являющегося частью другого государства, обладать суверенитетом»[[17]](#footnote-17). Однако есть и другие точки зрения. К.В. Арановский, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, Б.С. Эбзеев, Л.И. Карапетян и некоторые другие считают, что субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом. Авторы солидного издания «Федерализм: энциклопедический словарь» также считают, что «...субъекты федерации... обладают ограниченным суверенитетом»[[18]](#footnote-18). Дается соответствующее обоснование этого тезиса. Авторы данной статьи также разделяют подобную точку зрения[[19]](#footnote-19). «Если суверенитет федерации абсолютен, — спрашивает К.В. Арановский, — то в чем тогда ее принципиальное отличие от унитарного государства?» По мнению К.В. Арановского, подобный подход созвучен имперской или монархической традиции с претензиями на «единую и неделимую» державность.

Мировой опыт федерализма воочию свидетельствует, что одни субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом, а другие — не обладают. Авторы первой точки зрения игнорируют фактически ту реальность, что ограниченный суверенитет субъектов ряда федераций прямо зафиксирован в их конституциях. Это же подтверждают теория и практика федерализма. У истоков федерализма стояли «отцы-основатели» американской Конституции 1787 года А. Гамильтон, Д. Джей, Д. Мэдисон, Т. Джефферсон и другие. В 1788 году, когда в 13 штатах создаваемой впервые в истории человечества республиканской федерации шли ожесточенные дебаты вокруг проекта федеральной Конституции, они выступили с серией статей в ее защиту, где четко провели мысль о суверенитете федерации и ограниченном (разделенном) суверенитете штатов как субъектов федерации.

Противникам идеи ограниченного суверенитета нужно не забывать, что суверенитет — это политическая, а не просто административная правоспособность территории, обладающей государственностью.

В Российской Федерации идет серьезная борьба как в теоретико-концептуальном плане, так и в прикладном (практическом) по вопросу, какой быть нашей федерации: конституционной, конституционно-договорной или договорной. Истоки этой борьбы восходят к подписанию в марте 1992 года Федеративного договора, а также к последовавшему несколько позже высказыванию Президента РФ Б.Н. Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько проглотите!»[[20]](#footnote-20).

Подписание центром данного Федеративного договора совершенно необоснованно узаконивало признание за республиками в составе РФ, как государствами, суверенитета. В последующем, при принятии Конституции 1993 г., в заключительные и переходные положения была заложена норма, которая фактически аннулировала признание суверенности республик. По нашему мнению, поддержка центром идеи о суверенитете бывших автономных республик является полностью несостоятельной: и теоретически, и практически, и политически. Теоретическая несостоятельность данной идеи выражается в том, что никогда, нигде в мировой литературе автономное государство не признавалось суверенным. В мировой теории и практике федерализма не было ни одной федерации, в которой суверенными субъектами были бы автономные государства. Характерно, что и теоретическая мысль социал-демократии в России всегда однозначно решала данный вопрос, в том числе в начале XX столетия, т.е. до революции и после нее: автономия не обладает суверенитетом; она связана, однако, с ограничением централизации со стороны того государства, в состав которого входит. Это важно отметить потому, что именно указанная теоретическая концепция строительства автономии в России была в ней воплощена в жизнь. Другое дело, что после 1978 г. (принятие автономными республиками в составе РСФСР новых конституций на базе Конституции СССР 1977 г.) уже не оставалось теоретических и практических аргументов в пользу непризнания автономной республики государством, но не суверенным. Однако противоречивость таких республик заключалась, с одной стороны, в том, что юридически они признавались государством, а с другой — их государственная власть, по существу, действовала в режиме административно-территориального управления, а не политического. Более того, автономные республики не являлись учредителями в Российской Федерации, они сами — «плод» производства Российской Федерации по ее собственной инициативе с целью формирования национальной государственности в рамках разрешения национального вопроса. Вместе с тем в ряде будущих автономных республик сохранялись до 1917 г. общинно-родовые или клановые органы управления, что привело к консервированию архаических общественных отношений.

В начале мы упомянули о тенденции различных отечественных научных школ абсолютизировать те или иные постулаты общей теории федерализма. К данным умозаключениям уместно, по нашему мнению, «приложить» анализ, данный некоторыми исследователями за рубежом. Так, германские ученые Хейдерозе Кильпер и Роланд Лотта в своем труде «Федерализм в Федеративной Республике Германии» обоснованно, на наш взгляд, подчеркивают, что федерализм есть историческая и вместе с тем в высшей степени индивидуальная организационная структура политических систем. Это значит, что истинного федерализма (универсального. — Прим. авт.) или федерализма как такового не существует, а имеются в различные времена при различных исторических обстоятельствах разные оформления, выражения федерализма. Таким образом, речь о федерализме идет как об историческом понятии, которое в различных ситуациях всегда с разными задачами и другими функциями всякий раз означает новое. На этом последнем тезисе остановимся более подробно.

Действительно, если с этих позиций проанализировать все имеющиеся на сегодня 25 федераций, то можно воочию убедиться, что среди них есть:

1. федерации с субъектами, обладающими ограниченным суверенитетом, в соответствии с тем, что они были суверенными государствами до создания федерации и явились ее учредителями (США, Мексика, латиноамериканские федерации, Швейцария, ФРГ и т.д.);
2. федерации, где субъекты обладают довольно высоким уровнем самостоятельности, автономии, но не обладают суверенитетом (Бельгия, Россия, Австрия, Канада и т.д.);
3. федерации симметричные (Швейцария, ФРГ, Аргентина, ОАЭ, Бразилия, Мексика, Австрия и т.д.);
4. федерации асимметричные (Индия, Россия, Малайзия, США и т.д.). Может иметь место и другая классификация федераций по их качественным характеристикам.

Все это и подтверждает тезис немецких ученых Хейдерозе Кильпер и Роланда Лотта о том, что истинного (универсального) федерализма не существует, так как имеет место плюрализм, т.е. политическое разнообразие. Поэтому, естественно, нельзя использовать понятие истинного федерализма в качестве мерила истинности или неистинности того или иного федерализма (федерации) за исключением действительно унитарного федерализма или квазифедерализма. А этот вывод как раз и означает, что могут быть субъекты федерации — государства и государственные образования, федерации симметричные и асимметричные и т.д. Кстати, схожую мысль, причем ранее немецких ученых, хотя и несколько в ином ракурсе (не о форме государственного устройства, а о форме правления), высказывал еще профессор В.Е. Чиркин[[21]](#footnote-21). «Чистых», традиционных форм, отмечает он, остается все меньше, а формы правления во вновь возникающих государствах, как правило, соединяют разные черты. В интересующем нас аспекте В.Е. Чиркин приводит примеры своеобразных федеративных выборных монархий — Малайзии и ОАЭ. Хотя это и монархии, но в каждом из этих государств глава государства переизбирается (как президент) раз в 5 лет, т.е. глава государства не пожизненный. Это сближает главу государства — монарха с президентом, а монархическую форму правления с республиканской. Все это, в плане идеи нашей статьи, еще раз подчеркивает, что федерализм есть историческая и вместе с тем в высшей степени индивидуальная организационная структура политических систем.

Данное умозаключение показывает несостоятельность тех отечественных федералистов, которые требуют (исходя из несуществующего понятия о подлинном федерализме), чтобы асимметричные члены союза стали обязательно симметричными, все государственно-подобные образования были возведены в ранг государства, все государства в составе России обладали суверенитетом и т.д.

Некоторые отечественные школы федерализма категорически настаивают на поголовной губернизации России, другие — на республиканизации страны. Поэтому напрашивается однозначный вывод: не теорию федерализма приспосабливать к ситуационным потребностям отдельно взятой страны, а совершенствовать государственную власть в ней, опираясь на подлинно демократическую современную теорию федерализма в ее историко-плюралистическом понимании.

### §2. Форма государственного устройства современного российского государства

Государственное устройство признается вторым элементом формы государства. В юридической литературе под государственным устройством принято понимать устройство территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями[[22]](#footnote-22), систему разделения государства на территориальные образования и систему взаимоотношений между центральной властью государства и территориальными образованиями[[23]](#footnote-23). Из федеративной формы устройства вытекает такой правовой принцип, как федерализм. Как правовой принцип федерализм стал в литературе выделяться в последние годы (М.И. Байтин, В.И. Леушин, А.В. Малько, В.Н. Синюков и др.).

Федерализм как политический правовой принцип имеет свои принципы. К ним обычно относят государственный суверенитет РФ, единство системы государственной власти в РФ, равноправие субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов РФ, разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Попытаемся рассмотреть некоторые проблемы, связанные с реализацией данных принципов.

В истории России проблема федерализма возникла после Октябрьской революции 1917 г. О ней в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 12 января 1918 г. было сказано так: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». На III Всероссийском съезде Советов была принята Резолюция «О федеральных учреждениях Российской Федерации». Высказанные в данных документах идеи позже были закреплены в Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 г. В ст. 11 второго раздела Конституции устанавливалось: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику». Намеченные подходы по формированию федеративной российской государственности в форме Советов не получили практического развития. Некогда единая территория раздробилась на национальные государства. Восторжествовал принцип самоопределения наций вплоть до отделения и образования самостоятельных государств.

В 1922 г. из четырех государственных образований (БССР, ЗСФСР, РСФСР, УССР), в числе которых было два федеративных, образовался СССР. К внутренним государственным образованиям РСФСР относились лишь автономные республики, статус административных автономий имели автономные области и национальные (автономные) округа, а остальные административно-территориальные единицы (края, области) управлялись как в унитарном государстве. Кроме того, часто помимо государственных органов РСФСР они напрямую управлялись союзными органами, так как преобладающая масса управляемых объектов считалась в союзном подчинении. Поэтому общественные отношения в России складывались с учетом серьезных юридических и организационных противоречий.

Процесс формирования новой Российской Федерации как федеративного государства начался еще до распада Союза ССР — 12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, затем декларации о суверенитете стали принимать автономные республики, автономные области России, начался процесс их преобразования в суверенные республики в составе Российской Федерации, в марте 1992 г., уже после распада СССР, был подписан Федеративный договор с 83 субъектами Федерации (за исключением Татарстана и Чечни), 12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, по которой признавалось равноправие всех субъектов РФ, и Федеративный договор стал действовать лишь в той части и в том объеме, которые не противоречат Основному закону России. С этого момента начинает существовать Российское государство как новое государство, исторически сложившееся и действующее на основе Конституции РФ. Следует отметить, что в момент образования новой Российской Федерации высказывались точки зрения, совершенно противоположные этому процессу — о преобразовании России из Федерации в унитарное государство (Г.Х. Попов), о построении Федерации на основе территориального, а не национального принципа (В. Тишков). Такой же позиции придерживается и сейчас лидер ЛДПР В. Жириновский.

Российская Федерация вплоть до подписания Федеративного договора и принятия новой Конституции оставалась «унитарной Федерацией». В 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете, в марте 1992 г. подписан Федеративный договор и принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации. Таким образом, юридически было оформлено существование России как федеративного государства.

В последующем и в настоящее время принимались и принимаются соответствующие конституционные и иные федеральные законы, конституции республик, развитие договорных отношений. Но все же в современной России отношения между федеральным центром и субъектами Федерации традиционно строились и продолжают строиться на жесткой, централизованной основе. В России унитаризация проявляется в первую очередь в сфере законодательства. Законодательная компетенция постепенно концентрируется в руках федерального центра. Сфера предметов совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации все больше приближается к сфере предметов ведения одной лишь Федерации.

Также проявлением унитаризации в России стало образование федеральных округов и наделение их руководителей контрольными полномочиями по отношению к региональным органам власти. Аппарат полномочного представителя получил контроль над ключевыми органами регионов, вследствие чего стало возможным говорить о том, что в федеральных округах сформировалось подобие полноценных органов исполнительной власти, а значит, в Российской Федерации сложился промежуточный между региональным и федеральным уровень власти. Существование этого уровня власти, не предусмотренного Конституцией, приводит к реальному перераспределению в его пользу полномочий и регионального, и федерального уровня власти. При этом у федерального центра реально отсутствуют механизмы контроля за деятельностью полномочных представителей, «контроль за контролерами» по большей части остается умозрительным.

Следующим шагом на пути все большей унитаризации государства стало изменение порядка избрания глав исполнительной власти регионов, соответствующий Закон вступил в силу в декабре 2005 г. Эта реформа стала возможна благодаря возможности неоднозначной трактовки положений Конституции Российской Федерации, определяющих степень автономности субъекта Федерации в плане определения системы собственных органов власти. Расплывчатая формулировка «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти» позволяет федеральной власти самой определять степень детальности этих принципов, в то время как та же Конституция постулирует самостоятельность региональных органов власти от федеральных в плане осуществления ими полномочий, относящихся к ведению субъекта Федерации, а также независимость исполнительной власти от законодательной.

Вместе с тем Россия, несмотря на издержки, реализует свое единство в форме федерации. В основе построения Российской Федерации лежит принцип государственного единства, то есть федерация — единое целое. Политика регионов должна учитывать интересы всего государства и не противопоставлять им интересы субъектов[[24]](#footnote-24).

Нынешний российский федерализм характеризуется по-разному. Н.В. Брезгулевская считает, например, что он чрезвычайно эклектичен, сочетает многие элементы из советского и даже имперского наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными наработками[[25]](#footnote-25). И.В. Левакин утверждает, что Россия — единое федеративное государство с элементами «регионализма»[[26]](#footnote-26). С моей точки зрения, за минувшее десятилетие сформировалась система, сочетающая в себе и федеративные, и унитарные, и конфедеративные элементы. Именно как стремление к конфедератизму следует оценивать официальные декларации «о государственном суверенитете», «особом статусе», «ассоциированном членстве в Федерации», «праве на выход из состава Федерации», нашедшие отражение в конституциях ряда республик. Так, Татарстан, несмотря на то, что другие субъекты РФ отказались от признания себя суверенными государствами, продолжает оставаться суверенным государством — в ст. 1 Конституции Республики Татарстан записано, что Республика Татарстан — суверенное демократическое государство... Государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан. Когда начался процесс приведения региональных законодательных актов в соответствие с Конституцией РФ, один Татарстан оставил в Конституции положение о Татарстане как суверенном государстве.

Некоторые политики предлагают вообще официально постепенно преобразовать Россию в конфедеративное государство (такой позиции придерживался, например, экс-губернатор Саратовской области Д. Аяцков). В связи с этим следует обратить внимание на проблему, может ли субъект Федерации обладать государственным суверенитетом. В мировой юридической науке до сих пор сохраняются споры вокруг утверждения Г. Елинека о том, что государства, вошедшие в федерацию, сохраняют определенный объем власти, но утрачивают суверенитет. Большинство зарубежных и российских ученых-юристов отказывается признавать субъектов федерации суверенными государственными образованиями. Одной из причин отрицания суверенитета субъектов федерации является то, что концепция суверенитета таких субъектов всегда была связана с правом выхода (сецессии) из состава федерации. В советской концепции федерализма именно нормы союзной и республиканских конституций о праве выхода считались важнейшим доказательством сохранения ими государственного суверенитета. Однако Конституция РФ 1993 г. не восприняла эту идею, да надо отметить, что право выхода союзных республик в советский период было чисто формальным правом, ибо подобные попытки разными способами подавлялись. Лишь Конституция Тывы предусматривала право на выход из состава РФ путем всенародного референдума, но это противоречило ст. 5 Конституции РФ, и поэтому в мае 2001 г. на референдуме в этой Республике был принят новый текст Конституции, который не содержит данного положения. Конституция РФ 1993 г. изъяла из оборота понятие «суверенные» в отношении республик в составе России, использованное в Федеративном договоре. Кстати, ни одна в мире федерация не признает какого-либо суверенитета своих субъектов, а законодательство не предусматривает выхода субъекта из состава Федерации. Поэтому речь должна идти о путях сохранения России как единого федеративного государства, а не как союза самостоятельных государств — такие предложения могут привести к распаду России, что мы уже наблюдали на примере СССР. В связи с этим следует прислушаться к точке зрения В.Е. Чиркина, что собственная власть субъекта Федерации является публичной негосударственной властью, но имеющей некоторые политические и государственные элементы. Однако она ограничена самим существованием федеративного государства. Это ограниченная публичная квазиполитическая власть[[27]](#footnote-27).

СССР и Российская Федерация создавались как федеративные государства для решения национального вопроса, впервые в мировой истории федерации формировались по национальному принципу. Это означало, что субъектами в каждой из них стали национальные государства. Отличие России заключалось в том, что она была построена на автономии, т.е. ее субъектами были автономные государства — автономные республики и другие формы национальной автономной государственности (автономные области и автономные округа). Российская Федерация большинством ученых признавалась федеративным государством, хотя фактически она, также как и СССР, была унитарным государством, подчиненным Центру — Москве.

Фактически ликвидация губернаторских выборов, финансовая зависимость большинства субъектов РФ от Центра, перераспределение доходов субъектов РФ по решению Москвы, усиление централизации и ослабление децентрализации правового регулирования постепенно делают наше государство в большей степени унитарным, чем федеративным. Так, губернатор Приморского края С. Дарькин, выступая на выездном заседании комитета Совета Федерации по бюджету во Владивостоке в сентябре 2005 г., назвал неэффективным механизм распределения средств из федерального фонда поддержки регионов, предусмотренный федеральным бюджетом на 2006 г.: «Это просто абсурд, когда увеличение налогового потенциала региона влечет за собой уменьшение объема финансовой поддержки. Деньги должны получать в первую очередь там, где экономика работает эффективно». По мнению Н.М. Добрынина, у федерального центра властные полномочия (права) в последние годы стремятся к бесконечности, а ответственность (в том числе за судьбы политических и экономических реформ, проводимых в стране) — к нулю. Полномочиями органы власти субъектов наделены предостаточно, катастрофически не хватает лишь одного — финансового сопровождения. Усиление вертикали власти свидетельствует об усилении унитаристских тенденций в развитии Российского государства. Так, В.А. Черепанов, исследующий проблемы осуществления государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, утверждает, что последние государственно-правовые реформы направлены на централизацию государственной власти[[28]](#footnote-28). Депутат Государственного совета Республики Татарстан М. Галеев правильно считает, что реальный федерализм предполагает взаимную ответственность и центр обязан также отчитываться перед регионами по тем полномочиям, которые регионы делегировали ему. Равно как центр должен контролировать регионы по тем полномочиям, которые есть у них. То есть эффективное федеративное государство невозможно только в условиях вертикали. Федерация — это прежде всего регионы, а не группа чиновников из Москвы — хотя, с другой стороны, излишняя самостоятельность некоторых регионов, особенно отдельных республик, отсутствие контроля за ними со стороны Центра приводят к оформлению и укреплению клановых режимов, использующих этно-демократические идеи. Не случайно некоторые авторы считают, что существование национальных автономий прямо нарушает гражданские права россиян, разрушает единое правовое пространство и лучший вариант — это переход к национально-культурной автономии[[29]](#footnote-29). В.Е. Чиркин считает, что структура федерации не должна быть связана с этническим, национальным составом, и при созданием субъектов следует руководствоваться комплексно-территориальным подходом, используя при этом не только этнические, но и исторические, географические и иные наименования для субъектов федерации[[30]](#footnote-30). Вызывает в связи с этим опасения некоторые положения проекта документа, подготовленного возглавляемым В. Яковлевым Министерством регионального развития, — поправок к концепции государственной политики, утвержденной еще в 1996 г. Указом Б.Н. Ельцина. Согласно этому документу традиционная идея единого многонационального общества должна быть дополнена «консолидирующей ролью русского народа». Таким образом, как правильно указывает М. Глобачев, понятие «государствообразующей нации», прежде имевшее хождение лишь в записках частнопрактикующих патриотов, впервые в постсоветской России может обрести и — обретет, скорее всего — совершенно официальную легитимность. Из прочих новаций стоит упомянуть отказ авторов от раздела «Совершенствование федеративных отношений». Магистральная тенденция проекта: никаких суверенитетов по этническому признаку, зато разных виньеток в духе «этнокультурно» социализации можно подбавить и побольше[[31]](#footnote-31).

Об укреплении унитаристских тенденций свидетельствует также учреждение федеральных округов, что, во-первых, не предусмотрено Конституцией РФ и, во-вторых, практика действия органов власти округов, прежде всего полномочных представителей, вызывает сомнения в их эффективности. К элементам выстраивания вертикали власти следует отнести и реформирование Совета Федерации, состоящему из назначаемых чиновников и бизнесменов, состав которого определяется в политическом «торге» Кремля с регионами. Главы и спикеры регионов перешли в чисто совещательный Государственный совет и Совет законодателей. Появились правовые инструменты, позволяющие Президенту отстранять губернаторов без объяснения причин. Выдвигается в последнее время идея назначения временных финансовых администраций в дотационных регионах, что явно ущемляет права субъектов РФ.

Очень остро стоит вопрос о равноправии, равенстве субъектов РФ. Эта проблема вытекает из проблемы вида федерации — выделяют обычно симметричную и асимметричную федерации. Сторонники симметричной федерации утверждают, что федерация — союз равноправных по конституционному статусу субъектов, поэтому федерация может быть только симметричной. Однако они не считают, что круг предметов ведения и полномочий различных субъектов должен быть одинаков. Получается, что одинаковые по статусу в соответствии с Конституцией РФ субъекты имеют различный объем полномочий, что выглядит явно нелогично.

Сторонники асимметричной федерации полагают, что разные и одинаковые по государственно-правовой природе субъекты федерации обладают разными правами. В нашей стране и юридически, и фактически существует асимметричная федерация. Юридически асимметрия выражается в том, что республики действуют, например, на основе собственной конституции, а края и области — на основе уставов, в республиках образуются конституционные суды, а в краях и областях допускается создание уставных судов и т.д. Юридическое неравенство субъектов РФ выражается также в том, что Центр с отдельными субъектами РФ заключил договора о разграничении предметов ведения и полномочий, согласно которым отдельные субъекты РФ получили определенные привилегии, например, Башкортостан, Татарстан и др. Не все субъекты РФ обладают равной финансовой самостоятельностью.

В целях ликвидации юридического и фактического неравенства субъектов РФ необходимо осуществить ряд мер: постепенно отказаться от регулирования отношений между Центром и субъектами РФ на основе договоров и соглашений, необходимо решить вопрос со «сложносоставными» субъектами РФ, т.е. теми, кто включает в себя других субъектов РФ. «Уже одно то, что один субъект Федерации входит в другой, — справедливо замечает В.Е. Чиркин, — представляет собой юридический нонсенс, неизвестный мировой практике»[[32]](#footnote-32). В контексте выравнивания правового статуса субъектов РФ некоторые авторы предлагают укрупнить отдельные субъекты и сформировать такие субъекты, как Западная и Восточная Сибирь, Северо-Запад, Черноземье, Урал, Дальний Восток, сократить количество субъектов до 30 — 50. С моей точки зрения, безусловно, необходимо сократить количество субъектов (такая идея сформулирована и в администрации Президента РФ), но ставить в равное положение такие субъекты, как Татарстан, Башкортостан, Самарская, Саратовская, Нижегородская области и автономные округа или некоторые области Центрального Нечерноземья совершенно несправедливо. В связи с этим необходимо согласиться с предложением некоторых ученых разработать модель оптимального государственного устройства с учетом исторических особенностей страны, экономических законов, математической теории оптимизации и др.[[33]](#footnote-33)

#

# Глава 3. ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА

### §1. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее

Понятие формы правления в литературе трактуется неоднозначно. Сторонники так называемой узкой трактовки понимают под формой правления прежде всего положение главы государства, хотя при данном подходе учитывается значение и статус других высших органов. Ряд других ученых понимает под этой категорией образование, организацию и функционирование высшей (верховной, суверенной) власти в государстве. Наиболее распространенным и, видимо, более точным является определение формы правления как образование и организация высших государственных органов, а также взаимосвязь последних с населением. В России ведется достаточно интенсивная дискуссия о том, к какому типу республики относится наша страна.

Конституция Российской Федерации также не раскрывает понятия «республиканская форма правления», однако формально-юридически Россию можно отнести к странам с полупрезидентской формой правления. Автор высказывает точку зрения о том, что политическая практика складывается в пользу не полупрезидентской, а, скорее, президентской формы правления. Статья посвящена анализу трансформации из одной формы правления в другую. Последовательно рассматриваются вопросы выбора формы правления, ее становления на территории Российской Федерации. Автор анализирует возможные варианты эволюции формы правления в России, рассматривает сценарии развития событий на выборах 2008 года.

Конституция России в части 1 статьи 1 определяет Российскую Федерацию как «государство с республиканской формой правления». При этом Основной Закон молчит по поводу того, к какому типу республики оно относится. Формально-юридически Россия отвечает минимальным требованиям полупрезидентской системы: Президент избирается народом, существует дуализм исполнительной власти (Президент и премьер-министр, возглавляющий Правительство), Президент наделен существенными полномочиями, Правительство ответственно перед Государственной Думой, которая может быть распущена Президентом в четко оговоренных Конституцией случаях, при назначении Председателя Правительства требуется согласие нижней палаты парламента, депутаты Государственной Думы не могут совмещать свой мандат с правительственной должностью. Но политическая практика функционирования режима во многом схожа с президентской формой правления. Феномен такой трансформации российской системы и объясняется в данной статье. В ней исследуются такие вопросы, как выбор, институционализация, президенциализация и будущее формы правления в России.

Выбор полупрезидентской формы правления в Российской Федерации не был единовременным актом. Ему предшествовала серия политических событий начала 1990-х годов: создание института президентства в СССР, борьба между Б.Н. Ельциным и М.С. Горбачевым, создание института президентства в России, противостояние между Президентом и парламентом, работа Конституционного Совещания, октябрьские события 1993 года в Москве. Возникновение формы правления с сильным Президентом было вполне закономерно: скоротечный крах советской государственности, всеобщий хаос, нарастание разного рода конфликтов придавали институту президентства характер оплота стабильности; к тому же элиты считали этот институт самым эффективным инструментом приватизации собственности и борьбы против попыток коммунистической реставрации[[34]](#footnote-34).

Ключевой момент создания формы Российского государства — введение должности Президента Российской Федерации. Как пишет В.Л. Шейнис, «модель президентской республики, реализованная в ныне действующей Конституции, была заложена еще в 1991 году и притом, подчеркнем это, до августа. Главным побудительным мотивом поддержки этих коренных конституционных изменений большинством на Съезде было стремление противостоять властям СССР, которое объединило и демократов, и националистов, хотя те и другие вдохновлялись разными мотивами». Институт российского президентства создавался в противовес советскому президентству в лице М.С. Горбачева, по его образцу и подобию и персонально «под Б.Н. Ельцина».

В конце 1990 года — начале 1991 года обсуждались два проекта российской формы правления: вариант премьер-президентской системы, при которой Правительство было бы подотчетно только Съезду народных депутатов, и вариант президентской республики, где Президент становился бы главой исполнительной власти[[35]](#footnote-35). Однако была избрана другая модель, при которой Правительство подотчетно как Съезду, утверждающему кандидатуру премьер-министра, так и Президенту, назначающему Правительство. Данный выбор, справедливо полагает В.Я. Гельман, диктовался особенностями политической ситуации того времени: Съезд народных депутатов России был готов уступить Президенту часть полномочий по формированию Правительства, лишь обладая гарантиями против возможности своего роспуска, а Б.Н. Ельцин, в свою очередь, опирался на поддержку парламента как союзника в борьбе против М.С. Горбачева, но готов был уступить Правительству полномочия управления текущими делами государства; такая практика опиралась на предшествующий опыт разделения властных полномочий между ЦК КПСС и Советом Министров в советский период и между царем и кабинетом министров — в досоветский период. Основные нормы того времени, конституирующие форму правления (Президент избирается всенародно, Правительство ответственно перед парламентом, на назначение премьер-министра требуется парламентское согласие), сохранились и в Конституции Российской Федерации 1993 года, которая, правда, существенно усилила власть Президента и «приструнила» парламент путем закрепления возможности его роспуска Президентом.

В основе ожесточенной борьбы между Президентом Б.Н. Ельциным и Съездом народных депутатов лежала существовавшая на тот момент форма правления, которая не давала возможностей для разрешения конфликта между ветвями власти. «Наспех сколоченный каркас российской государственности страдал большими изъянами, — пишет В.Б. Кувалдин. — И Съезд, и Президент были избраны всенародным голосованием и имели одинаковую легитимность. Их прерогативы то расширялись, то сужались и никогда не были четко разделены. Свои конфликты они не могли урегулировать ни на основе прецедента, ни при помощи Конституционного Суда, ни путем референдума». Конституционная реформа была жизненно необходима. В мае 1993 года Б.Н. Ельциным было созвано Конституционное Совещание для разработки и одобрения проекта новой Конституции. Был принят проект, в котором отсутствовал контроль парламента над Правительством и Президент обладал правом роспуска парламента. Верховный Совет, в свою очередь, подготовил свой проект, где Правительство ставилось под жесткий контроль парламента. Ни о каком компромиссе сторон речь не шла, и конфликт перешел в стадию активного противостояния, завершившуюся роспуском парламента, обстрелом «Белого дома», приостановлением деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Президент, чьи незаконные действия были поддержаны обществом, остался на политическом поле единственным игроком, чем он не преминул воспользоваться: в декабре 1993 года пропрезидентский проект Конституции был выставлен на референдум и одобрен. Тем самым была поставлена точка в спорах о форме правления в России. Начался процесс ее институционализации.

Институционализация формы правления — это процесс создания, укрепления, стабилизации и укоренения формы правления в обществе, это процесс, посредством которого форма правления приобретает ценность и устойчивость. Благодаря этому процессу конституционные нормы, устанавливающие ту или иную форму правления в стране, превращаются в укорененную, долговременную и социально значимую практику взаимоотношений ветвей власти, которая стандартизируется, рутинизируется и становится «обычной». В результате институционализации треугольник связей «глава государства — правительство — парламент» прочно и надежно вписывается не только в существующую политическую систему, но и в систему политических представлений, установок, ценностей и образцов поведения, то есть в политическую культуру.

Российская форма правления отличается институционализированностью. Такой вывод можно сделать, прежде всего, исходя из ее «возраста».

Во-первых, со времени принятия Конституции Российской Федерации прошло шестнадцать лет.

Во-вторых, адаптивность российской полупрезидентской системы проявилась в том, что она осталась прежней при смене политического лидера и правящих элит. В 1990-е годы было распространено мнение, что поскольку Конституция написана «под Ельцина», то после его ухода она будет обязательно изменена. Однако эти предположения не оправдались. Переход власти от Б.Н. Ельцина к В.В. Путину не сказался на форме правления, по крайней мере на ее конституционных составляющих. Это особенно важно подчеркнуть, поскольку попытки подстроить политические институты под себя предпринимались неоднократно советскими и российскими лидерами. На протяжении 1990-х годов конституционная реформа рассматривалась и Президентом Б.Н. Ельциным, и левыми как способ достижения и удержания власти. В 2000-е годы ситуация изменилась: в политическом соперничестве конституционные вопросы отошли на задний план.

В-третьих, российская форма правления адаптировалась к изменениям среды и политического курса. В частности, при Б.Н. Ельцине одной из главных функций формы правления было стремление сохранить у власти действующего Президента любой ценой, несмотря на давление оппозиции, парламента и других политических акторов. Собственно говоря, Конституция Российской Федерации создавалась в 1993 году именно с учетом интересов Президента. При В.В. Путине основная миссия бюрократически-авторитарной системы заключается в сохранении гарантий для воспроизводства правящей верхушки и передачи власти назначенному Президентом преемнику[[36]](#footnote-36). Сегодня политическая элита и лидеры ценят форму правления в России (они называют ее президентской) ради нее самой. Эта форма обретает собственную жизнь, не сводящуюся к конкретным функциям — в этом заключается, по словам С. Хантингтона, «триумф» института над его функцией.

Об институционализированности российской формы правления говорит также ее сложность. Как отмечает С. Хантингтон, сложность может выражаться в умножении организационных структур (иерархическом и функциональном) и дифференциации отдельных типов организационных подразделений. Во-первых, в последние годы в стране появились новые органы (полномочные представители Президента в федеральных округах, Госсовет России, Общественная палата Российской Федерации и др.), которые вписываются в существующую систему отношений между Президентом, парламентом и Правительством. Во-вторых, появилась такая функция российской формы правления, как обеспечение преемственности власти (об этом речь пойдет ниже). В-третьих, произошла дифференциация отдельных типов политических институтов в рамках формы правления. Так, например, усложнилась структура исполнительной власти: кроме традиционных федеральных министерств, сегодня существуют федеральные агентства, федеральные службы и иные федеральные органы.

Политическая институционализация в аспекте автономии означает такое развитие формы правления, при котором она не является простым инструментом некоторой общественной группы, а, напротив, относительно независима от социальных групп. Институционализированная форма правления инкорпорирует новые общественные силы и новые кадры, не жертвуя своей институциональной целостностью. За последние пять-шесть лет произошло возрастание степени автономности российской формы правления, повышение ее независимости от бизнес-элиты и региональных лидеров. В ее состав были успешно инкорпорированы новые компоненты правящей элиты — «силовики» и «питерцы». Российская система взаимоотношений ветвей власти выдержала давление со стороны разных сил (предложения изменить ее озвучивались КПРФ и некоторыми бизнесменами).

Итак, форма правления современной России институционализированна, причем уровень ее институционализации достаточно высок. После 1993 года в стране не было ни конституционного кризиса, ни дисфункции или паралича власти, ни делегитимации государственной системы в целом. Парадоксально, но российская форма правления, вопреки печальным прогнозам 1993 года, продемонстрировала высокую живучесть. Несмотря на очевидные дефекты, она выстояла, сохранила свою работоспособность, стала определенным стабилизатором государства и политической системы в целом.

Президенциализация представляет собой процесс, благодаря которому парламентские и полупрезидентские системы становятся более президентскими на практике, но при этом, как правило, не меняется их формальная структура. В литературе этот термин используется в разных значениях. В буквальном смысле слова он означает внедрение одной или нескольких конституционно-правовых черт президентского правления. При этом новый режим не отвечает всем критериям президенциализма. Президентским он становится тогда, когда налицо все признаки этой формы правления: всенародное избрание президента, разделение властей, единоличная исполнительная власть, отсутствие политической ответственности кабинета и др.

Следует выделить два аспекта президенциализации — увеличение объема контролируемых главой исполнительной власти ресурсов и повышение степени его автономии. Первый аспект вытекает из буквального толкования самого термина «президенциализация» — возвышение президента (или аналога президента — премьер-министра) над другими институтами власти. Как отмечено одним из исследователей, «говоря кратко, президенциализация — это возрастание власти главы исполнительной власти». Как известно, в президентском режиме президент осуществляет высшую исполнительную власть, являясь одновременно и главой государства, и руководителем кабинета; его полномочия довольно значительны. Поэтому концентрация властных ресурсов в руках главы исполнительной власти (премьер-министра в парламентской системе и президента в полупрезидентской системе), по сути, равносильна фактическому воплощению в непрезидентском режиме существенного признака президентского режима.

Второй аспект президенциализации — это возрастание автономии главы исполнительной власти. В президентской системе жесткое разделение властей ведет к независимости президента. Поскольку президент избирается всенародно, то он практически независим от своей партии, а значит, свободен от ее давления. Президент в президентской системе приобретает автономию и от органов исполнительной власти: правительство здесь не действует как коллегиальный орган, который мог бы оказывать существенное влияние на президента. Наконец, исполнительная власть уже не автономна от законодательной власти. С другой стороны, парламент также приобретает некоторую автономию от президента, поскольку ему не нужно поддерживать правительство или становиться в оппозицию ему, так как кабинет не подотчетен легислатуре. Если в условиях парламентского или полупрезидентского режима возрастает степень автономности главы исполнительной власти и правительства, то мы вправе расценить это как президенциализацию, поскольку относительная независимость президента от парламента и политических партий — типичная черта президентской системы.

ФКЗ № 7 «О поправке к конституции российской федерации и о контрольных полномочиях государственной думы в отношении правительства Российской Федерации» от 30.12.2008 N в часть 1 статьи 103 Конституции РФ внесена поправка в части заслушивания Государственной думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Конституция Российской Федерации создала в стране сильную президентскую власть. На практике эта власть усиливается многократно за счет формальных (дополняющих закон) и неформальных (не прописанных в законе и нередко противозаконных) правил. Первый российский Президент получил колоссальные полномочия не только по Конституции, но и фактически. Однако в силу нездорового образа жизни и болезни он пользовался властью далеко не в полной мере, особенно в последние годы президентства. «Простаивание» Президента, «работающего с документами по два часа в день», создавало бешеную конкуренцию между группами и институтами в борьбе за «невостребованную» власть. Свой «кусок» стремились оторвать Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство, Администрация Президента, региональные лидеры, бизнесмены и, в первую очередь, «семья». Эти акторы боролись между собой (Администрация Президента против Правительства, нижняя палата парламента против исполнительной власти, губернаторы против федерального центра, главы субъектов Федерации против мэров столичных городов) и, в конечном итоге, пытались влиять на Президента. Функции подготовки и принятия решений за отсутствующего Президента стали брать на себя его доверенные лица, имеющие доступ к Б.Н. Ельцину. При Б.Н. Ельцине огромный потенциал президентской власти плохо использовался. Возникли неподконтрольные Президенту институты (Государственная Дума) и зоны слабого контроля (российские регионы), что свидетельствовало о неспособности главы государства эффективно влиять на политические процессы в стране. Во время всего периода нахождения Б.Н. Ельцина у власти так и не появились сильные политические партии, на которые он мог бы опереться в своей деятельности. Все пропрезидентские организации и движения напоминали мотыльков, бесславно сгорающих после не вполне удачных для них парламентских выборов.

С избранием В.В. Путина Президентом произошло не только расширение формальных и неформальных полномочий главы государства, но и, что самое главное, воплощение их на практике. В результате включенности Президента в политический процесс увеличилась зона президентского контроля: кроме «традиционных» органов — Правительства, Совета Безопасности и Администрации Президента — в нее попали региональные лидеры, бизнес-элита, обе палаты парламента, ведущие телеканалы, Конституционный Суд, несколько политических партий («Единая Россия», Народная партия, Партия жизни, «Родина»). Президент возвратил контроль над регионами и создал централизованную систему исполнительной власти. Конечно, степень воздействия Президента на разные структуры и группы неодинакова, но непреложным фактом является существенное (хотя и не до абсолютных пределов) усиление власти главы государства по сравнению с ельцинским периодом.

Власть Президента России является сильной, но не абсолютной. Во-первых, вертикаль власти не выстроена до низового уровня. Губернаторы продолжают контролировать значительную часть ресурсов региона. У Государственной Думы есть небольшое поле автономной деятельности. Во-вторых, федеральный центр пошел на некоторые уступки регионам: отсрочена реформа местного самоуправления до 2009 года. В ответ на лояльность губернаторов им предоставлено право влиять на назначения руководителей территориальных структур, в том числе силовых и правоохранительных. «Жесткая вертикаль федеральных органов, которую выстраивал Путин в течение первого президентского срока, — говорится в одном из Интернет-изданий, — возвращается в состояние, привычное для 1990-х годов, когда федеральные представители в регионе мало что могли сделать с губернатором, зато губернатор, наоборот, плотно опекал «федералов» на своей территории»[[37]](#footnote-37). В-третьих, потенциал больших президентских полномочий «вянет» в бюрократической машине. Как справедливо отмечено в СМИ, «все политические решения в России зависят от Президента. Но Президент все-таки живой человек, у которого тоже всего лишь 24 часа в сутках. Он вынужден делегировать часть полномочий различным субъектам бюрократической системы. И фактически власть одного лица означает бесконтрольное правление бюрократии».

Второй аспект президенциализации — повышение степени независимости президента от исполнительной власти, парламента, политической партии, в которой он состоит или которой симпатизирует. Б.Н. Ельцин постоянно бравировал тем, что как Президент он избран всенародно и, следуя этой логике, может принимать решения, не согласуя ни с кем свои намерения. Правительство было подчинено Президенту. Хотя Б.Н. Ельцин воспользовался своим конституционным правом председательствовать на заседании Правительства только один раз, тем не менее существовали механизмы, благодаря которым обеспечивалась субординация в рамках исполнительной власти. Президент и Правительство не были подотчетны парламенту: например, требования Государственной Думы, обращенные к министрам, явиться и отчитаться перед депутатами часто игнорировались. Б.Н. Ельцин отметал любые попытки нижней палаты поставить под контроль Правительство или Президента. Наконец, он дистанцировался от «партий власти», которые поддерживали его политику постфактум. Президентство Б.Н. Ельцина можно охарактеризовать как чрезвычайно широкую свободу усмотрения и несвязанность мнением законодательного органа, оппозиции, политических партий, средств массовой информации и общественности. Воистину, Президент в 1993 — 1999 годах был подобен монарху.

Тенденция президенциализации российской системы власти имманентно связана с усилением ее авторитарного характера. Существует опасность превращения режима ограниченной президентской власти в режим неограниченной президентской власти. Вместе с тем в стране наблюдается и тенденция парламентаризации системы: Государственная Дума будет формироваться исключительно по партийным спискам; «Единая Россия» разработала законопроект, по которому партия — победитель парламентских выборов получит право выдвигать своего кандидата в премьер-министры. Однако тенденция парламентаризации выражена крайне слабо и не является определяющей. Доминирующей тенденцией является президенциализация. Она, вероятно, сохранится в будущем, независимо от того, какой будет российская система правления — полупрезидентской, парламентской или смешанной.

Даже если в России состоится переход к парламентской форме правления, то природа режима не изменится. В таком случае должность Президента станет символической, а реальным «президентом» будет премьер-министр. Парламентская форма на практике будет подчинена «законам» президентской системы. Без сомнения, в случае введения парламентской республики произойдет сохранение президентского стиля политики премьер-министра, и в его руках сконцентрируется большая власть. Премьер-министр и Правительство станут практически независимы от парламента. В избирательных кампаниях основной упор будет по-прежнему делаться на лидеров, а не на партии и их программы, и избиратели также будут ориентироваться на личности кандидатов. Все это вместе взятое позволяет говорить о том, что новая российская парламентская система будет президенциалистской по своему характеру.

### §2. Некоторые вопросы формы государственного правления в России

По общему мнению, форма правления представляет собой ведущий элемент формы государства. В правовой науке существуют два подхода к определению формы правления — широкий и узкий. Первый в содержание формы правления включает порядок формирования и деятельности всех высших (центральных) органов государства, в том числе взаимоотношения их между собой, второй — порядок формирования и статус главы государства. Степень участия населения в формировании органов сама по себе не является квалифицирующим признаком, она характеризует порядок их формирования, который, естественно, может быть как демократическим (публичным), так и антидемократическим (аристократическим, бюрократическим). Продолжительность деятельности (легислатура) и компетенция, которые некоторые авторы включают в содержание государственного правления, представляют собой элементы статутной характеристики государственных органов и учитываются в классификации форм правления, являются выражениями государственно-правового статуса, который в конечном итоге и должен служить показателем формы правления. Что касается взаимоотношений органов государственной власти между собой, то они также умещаются в понятие их правового (конституционно-правового) статуса: взаимоотношения государственных органов основываются на их компетенции, являются следствием реализации их юридических полномочий и в силу этого не могут быть отделены от статуса этих органов. Взаимоотношения органов государственной власти вопреки их ведению с точки зрения юридической представляют собой область правонарушений, которая не может характеризовать государственную форму, по крайней мере, с позиций ее легальности. Компетенция же государственных органов предполагает их взаимодействие, состоящее из разнообразных связей, обеспечивающих согласованное функционирование государственного механизма. Невозможно осуществление внутригосударственных связей вне компетенции государственных органов.

Слитная, неразделенная верховная власть, существующая в монократическом режиме (абсолютные, неограниченные, самодержавные монархии и т.п.), не позволяет дифференцировать государственную власть, а значит выделить в ней какие-то отдельные и конкретные формы правления. О неограниченной монархии как форме государственного правления можно говорить лишь условно, учитывая полное слияние государства с обществом, невозможность установить наряду с государством иное публичное начало, которое бы позволило выделить формальные характеристики государства. Формы государственного правления выделяются там и тогда, где и когда происходит ограничение абсолютизма, наблюдается дифференциация государственного начала, возникает политическая конкуренция органов государственной власти.

Относительно судебной власти заметим, что она не может характеризовать форму правления, поскольку органы судебной власти в силу специфики и назначения правосудия не осуществляют управление в собственном смысле, они не реализуют государственное правление, не осуществляют управленческие функции. Во всяком случае, ни в одной из существующих классификаций форм правления не фигурируют в качестве даже вспомогательного критерия судебные органы, которые к форме правления, таким образом, сохраняют нейтралитет. Правосудие не может быть разным в зависимости от того, какую форму правления принимают современные республики — президентскую, парламентарную или смешанную. Правосудие по самому определению является универсальным.

Из характеристики формы правления следует исключить и местные органы государственной власти в силу ограниченности их участия в осуществлении государственной политики, выражением которой государственное правление является. К тому же современная государственность характеризуется все большим отделением местного управления от общегосударственного, переходом его в плоскость местного самоуправления, которое полагается самостоятельной от государства областью публичной власти.

Таким образом, остаются высшие органы законодательной и исполнительной власти, в содержании которых и следует отыскивать признаки формы правления. При этом мы рассматриваем главу государства и правительство как единую ветвь исполнительной власти, которая материально не может быть разделена. В республике президентской, классика которой исключает существование параллельно президенту самостоятельного коллегиального органа управления, этот факт является неоспоримым. В республике парламентарной глава государства, по существу, является органом правительственной власти, контрассигнующей акты главы государства в качестве условия их легитимности. В странах с парламентарным режимом правления президентские полномочия de facto осуществляются правительством. В республике, так называемой полупрезидентской, глава государства и правительство конституционно разделены, что порождает дуализм исполнительной власти, однако полагать президента стоящим над ветвями власти не позволяет принцип разделения властей, исключающий нахождение каких либо органов государственной власти вне режима их разделения. Сама концепция «Президент стоит над ветвями власти» лишена юридической определенности и не может иметь классифицирующего смысла.

Характеристика исполнительной власти в целом является производной от власти законодательной, постановляющей общие государственные решения, к исполнению которых призваны исполнительные органы власти. Природа исполнительной власти, таким образом, коренится в сущности законодательной власти, в производности исполнительной власти от законодательной, в ее генетической, организационной и юрисдикционной зависимости от власти законодательной. Чтобы полагать главу государства в полупрезидентской республике стоящим вне исполнительной власти, требуется прежде доказать, что его решения не являются производными от законодательных, что его деятельность не направлена на реализацию парламентских законов. С позиций Конституции России, во всяком случае, это сделать проблематично, имея в виду тот факт, что даже основы государственной политики формируются Президентом в согласии с Конституцией и Федеральными законами (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

В ряде стран глава государства наделен прямыми законодательными правами, которые он осуществляет в порядке делегированного или чрезвычайного законодательствования, однако повсеместно эта деятельность расценивается как исключительная и временная.

Ветви власти должны различаться принципиально, применительно же к Российской Федерации, например, трудно доказать, что Президент осуществляет вверенную ему власть на принципиально иных началах, чем Правительство. Президент и Правительство осуществляют государственные полномочия, которые отличаются не природой, а уровнем и масштабом их принадлежности. Это объясняет ту ситуацию, когда одни и те же полномочия одинаково успешно осуществляются президентом и правительством, которые в государственной практике нередко меняются местами. Так, делегированное законодательство в зарубежных странах осуществляется как главой государства, так и правительством без видимых причин такого разделения.

Таким образом, форма правления вырастает из порядка взаимоотношений парламента и главы государства (правительства), вытекающих из их конституционного статуса, представляет собой совокупность структурных связей, характеризующих основное содержание государственной деятельности и общую направленность государственной политики.

В науке конституционного права формы республиканского правления делятся на президентскую, парламентарную и смешанную республики. В числе характерных признаков президентской республики называют:

1. полное руководство президентом исполнительной властью и, соответственно, отсутствие правительства, либо его совещательный статус;
2. отсутствие парламентской ответственности правительства, отсутствие института парламентского выражения недоверия правительству. Остальные признаки, которые в литературе приписываются президентской республике, в той или иной мере присутствуют в государстве парламентарном.

В то же время существует один отличительный признак президентской республики, который обычно остается без внимания, но который имеет самое квалифицирующее значение в определении формы государственного правления. Этот признак состоит в том, что президент как глава государства определяет основы государственной политики, и определяет ее с использованием конституционных процедур, главнейшее место среди которых занимают послания президента парламенту. В литературе справедливо указывается, что основные направления политики, определяемые Президентом России, не должны восприниматься «как сугубо информационные, которые могут быть лишь приняты к сведению другими властными структурами»[[38]](#footnote-38).

Это весьма существенное отличие президентского режима от парламентарного, характеризующее главу государства как подлинного руководителя государства, главное действующее лицо государства, распорядителя важнейших государственных полномочий.

Исходя из сказанного, мы предлагаем в числе квалификационных признаков президентской формы государственного правления учитывать и такой, как определение главой государства основ внутренней и внешней политики государства.

Между тем, этот критерий форм государственного правления является достаточно условным, в классической президентской республике правительство как таковое отсутствует, поэтому о способах его формирования говорить не приходится. Если брать США, то министры здесь, согласно Конституции, назначаются с согласия Сената, что заставляет говорить, по меньшей мере, о парламентском участии в формировании правительства. Теоретически Сенат может заблокировать любое министерское назначение президента.

Что касается ответственности правительства, то заметим, что при всех формах правления она юридически реализуется главой государства, а не парламентом. Парламент, выражая недоверие правительству (отказывая в доверии), тем самым призывает к его отставке, однако саму отставку правительства осуществляет глава государства, перед которым правительство, таким образом, формально и ответствует. При этом в парламентарных странах решения главы государства о правительственной отставке, как правило, не подлежат контрассигнации, т.е. принимаются им юридически самостоятельно.

Весьма значимой в определении форм государственного правления нам представляется степень юридической самостоятельности главы государства, его способность к независимому решению. В этом отношении различие форм правления становится очевидным: в президентской республике глава государства реализует свои полномочия совершенно самостоятельно, руководствуясь собственным государственным интересом; в республике парламентарной глава государства осуществляет свои полномочия с согласия правительства и по его удостоверению (контрассигнация), что лишает его государственной самостоятельности. В республиках смешанного типа глава государства свободен в принятии лишь тех решений, которые не подлежат правительственной контрассигнации (привести цитату из статьи о контрассигнации)[[39]](#footnote-39).

Отсутствие однозначной законодательной формулировки российской формы правления обусловливает то обстоятельство, что одни ученые пишут о президентской модели правления, другие о смешанной системе правления, третьи о своеобразной системе правления, не поддающейся классификации. Так, М.А. Краснов категорически утверждает, что по классификации, принятой в науке конституционного права, в Российской Федерации существует модель полупрезидентской или смешанной формы правления. Правда, в этой же статье автор отмечает, что сконструированная на основе российской Конституции 1993 г. политическая система именно в силу не до конца сбалансированных полномочий между институтами власти объективно продуцирует становление безоппонентного режима.

По существу система президентской власти в России — это уже сформировавшаяся структура, развивающаяся со своими противоречиями, но уже относительно устоявшаяся. Иначе говоря, президентская власть обладает в президентской республике юридически и практически всегда верховенством в обществе, все другие власти по отношению к ней носят подчиненный характер. Одним из существенных признаков, характерных для государственной власти, является ее сила. Сила государственной власти понимается как степень способности субъекта достичь желаемого результата, несмотря на имеющиеся препятствия и помехи. Несмотря на формальные основания и аргументации различных точек зрения о существовании в нашей стране полупрезидентской формы правления, главное, что характеризует форму правления в современной России, как пишет В.Е. Чиркин, «фактически складывающиеся отношения между высшими органами государства, которые имеют нередко более важное значение, чем правовые нормы, определяющие форму правления юридически». Фактически складывающиеся в системе политической власти отношения в России свидетельствуют прежде всего о силе Президента РФ. Мы видим, что, несмотря на то, что он не является официальным главой исполнительной власти,

Таким образом, важным критерием разграничения форм государственного правления мы называем степень юридической самостоятельности главы государства в реализации своих полномочий, которая определяется участием правительства в придании актам главы государства юридической силы.

#

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложная обстановка перехода к рыночной экономике и острая социальная напряженность обусловили тот факт, что в Российской Федерации в качестве формы правления установлена президентская республика, но обладающая по сравнению с традиционными президентскими республиками рядом особенностей.

Во — первых с признаками президентской республики (это, в частности, контроль Президента за деятельностью Правительства) данная форма имеет (правда, незначительные) элементы парламентарной республики, состоящие в том, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству (хотя решать его судьбу и в этом случае будет Президент).

Во-вторых, налицо дисбаланс между законодательной и президентской властью, существенный перевес последний, что в какой-то мере нарушает необходимое равновесие и устойчивость государственной власти в целом.

Наконец, в-третьих, уникальность России как федерации не может не быть отраженной в механизме государственной власти, особенно с учетом того, что в ряде ее республик также существует институт президентства. «Видимо, для России целесообразна полупрезидентская-полупарламентарная республика с большей ответственностью правительства и ограниченной ответственностью министров перед парламентом при повышении качества последнего (в том числе за счет изменения палат и их соотношения) и укреплении его роли.

Несомненно, форма правления оказывает огромное влияние на взаимоотношения между органами власти. Но исторически сложилось так, что вначале возникает форма правления, а потом эта форма правления составляет конституцию, в которой прежде всего выражает именно свои интересы и именно в конституции фиксируется характеристика формы правления

со всеми вытекающими отсюда последствиями. Россия является ярким примером создания федерального «единства при сохранении многообразия», поэтому исследование правового положения субъектов Федерации (правосубъектность, конституционно-правовой статус, компетенция политико-территориального образования и отношения с федеральными органами государственной власти) имеет как научное, так и практическое значение. Особая роль изучения взаимодействия субъектов Российской Федерации и федерального центра объясняется тем, что знание условий и факторов, определяющих развитие России в условиях реформирования политических и правовых систем, перестройки государственных органов, органов местного самоуправления, общественных институтов, является основой обеспечения государственности Российской Федерации. Это также предопределяет особый интерес к теории и практике государственного регулирования территориального развития.

Представляется, что в настоящее время в Российской Федерации формально-юридически и практически сложилась система своеобразных федеративных отношений, имеющих следующие характеристики: смешанный этнотерриториальный характер субъектов Федерации, усугубляющийся противоречиями в области межнациональных и федеративных отношений; асимметричность субъектов Федерации; неоднозначность статусов субъектов Федерации, наличие сложносоставных субъектов РФ; нарастающая экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов; дотационность, а следовательно, высокая степень зависимости большинства регионов от федеральной власти; региональный центризм по отношению к местному самоуправлению; автаркия многих региональных элит, обусловленная меньшими, чем в центре, возможностями контроля; продолжающиеся законодательные коллизии между федеральным центром и регионами. Отсутствие однозначной законодательной формулировки российской формы правления обусловливает то обстоятельство, что одни ученые пишут о президентской модели правления, другие о смешанной системе правления, третьи о своеобразной системе правления, не поддающейся классификации.

#

# БИБЛИОГРАФИЯ

1. «КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)
2. «КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН» (ред. от 03.02.2009) (принята Конституционным Собранием 10.07.2003)
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.02.2009) «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (принят ГД ФС РФ 22.09.1999)
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 12.07.2006 N 2-ФКЗ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАМЧАТСКОЙ ОБЛАСТИ И КОРЯКСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА» (одобрен СФ ФС РФ 07.07.2006)
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 14.10.2005 N 6-ФКЗ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ, ТАЙМЫРСКОГО (ДОЛГАНО-НЕНЕЦКОГО) АВТОНОМНОГО ОКРУГА И ЭВЕНКИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА» (одобрен СФ ФС РФ 05.10.2005)
6. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 17.12.2001 N 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О ПОРЯДКЕ ПРИНЯТИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ И ОБРАЗОВАНИЯ В ЕЕ СОСТАВЕ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (одобрен СФ ФС РФ 05.12.2001)
7. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 21.07.2007 N 5-ФКЗ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ И АГИНСКОГО БУРЯТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА» (одобрен СФ ФС РФ 11.07.2007)
8. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 25.03.2004 N 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ И КОМИ-ПЕРМЯЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА» (одобрен СФ ФС РФ 24.03.2004)
9. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 30.12.2006 N 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007) «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ И УСТЬ-ОРДЫНСКОГО БУРЯТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА» (одобрен СФ ФС РФ 22.12.2006)
10. Бабаева С. Модернизация вместо демократизации / С. Бабаева, Г. Бовт // Известия. 2008. 16 марта.
11. Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России / М.В. Баглай // Журнал российского права. 2006. N 11.
12. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2001.
13. Бадов Д.В. Будет ли жизнь после 2008 года? / Д.В. Бадов // Независимая газета. 2005. 18 октября.
14. Брезгулевская Н.В. Федерация и федерализм: виды и модели / Н.В. Брезгулевская // Право и политика. 2004. N 7.
15. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов.3 – е изд.: А. Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000.
16. Верба И. Сергей Дарькин ополчился на правительство и госдуму / Н. Верба // Независимая газета. 2005. 27 сентября.
17. Воробьев А. Конец истории и демократия большинства / А. Воробьев // Известия. 2008. 13 октября.
18. Гельман В. Сильная исполнительная власть: президент и его правительство // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г.В. Голосова и М.Ю. Мелешкиной. СПб.: Борей-принт, 2000.
19. Добрынин Н.М. К вопросу о методологии исследования феномена российского федерализма / Н.М. Добрынин // Право и политика. 2004. N 1.
20. Зорькин В.Д. Конституция — это математика свободы // Российская газета, 09.12.2003.
21. Комаров С. А. Теория государства и права: Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: Издательство НОРМА, 2003.
22. Краснов М. А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (Опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. № 10.
23. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) / М.А. Краснов // Государство и право. 2006. N 10.
24. Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства / И.В. Левакин. М., 2002.
25. Левакин И.В. Современная российская государственность: проблемы переходного периода / И.В. Левакин // Государство и право. 2007. N 1.
26. Лучин В.О. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики / В.О. Лучин, Н.А. Боброва // Право и политика. 2007. N 10.
27. Малько А. В. Теория государства и права: Учебник / А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2001.
28. Малько А.В. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях / А.В. Малько, А.Ю. Соломатин // Государство и право. 2006. N 3.
29. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности: Учебное пособие. М.: Юрист, 2008.
30. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М., 2002.
31. Панов А. Риск назначения / А. Панов, А. Воронина // Ведомости. 2005. 12 сентября.
32. Пивоваров Ю.С. Партия власти: от идеи к воплощению / Ю.С. Пивоваров // Независимая газета. 2007. 12 октября.
33. Принципы правового регулирования рыночных отношений / В.М. Ведяхин, С.Н. Ревина // Самара. 2007.
34. Проблемы правовой регламентации оснований и порядка изменения состава субъектов российской федерации. И.В. Лексин Конституционное и муниципальное право, 2008, N 8.
35. Ростовский М. Кремль от морщин М. Ростовский // Московский комсомолец. 2005. 19 октября.
36. Рыжков В. Апрельские тезисы о либерализме В. Рыжков // Ведомости. 2007. 5 апреля.
37. Семенов В. В. Форма государства // Преподавание истории в школе. 2003. № 1.
38. Синюков В.Н. Россия в XXI веке: пути правового развития / В.Н. Синюков // Журнал российского права. 2006. N 11.
39. Соколов А.Н., Губин Ю.И. Федерализм в России — эволюция развития. Монография. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2006.
40. Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды / В.М. Сырых. М., 2002.
41. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Корельского В.М., Перевалова В.Д. — 2-е изд., изм., доп. — М.: Инфра-М, 2003.
42. Тихомиров Ю.А. О модернизации государства / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2008. N 4.
43. Трифонов Е. Творцы истории / Е. Трифонов // Новое время. 2005. N 38.
44. Теория государства и права Н.И. Матузова, А.В. Малько — Юристъ, 2004.
45. Ципко А. С Конституцией России надо что-то делать! / А. Ципко // Комсомольская правда. 2006. 18 марта.
46. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами / В.А. Черепанов. М., 2003.
47. Чиркин В. Е. Конституция: Российская модель / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2002.
48. Чиркин В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. – М.: Международные отношения, 2001.
49. Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юрист, 2005.
50. Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы Российской Конституции // Государство и право / В.Е. Чиркин. 2004. N 6.
51. Чиркин В.Е. О публичной власти (постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2003. N 10.
52. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения / В.Е. Чиркин. М., 2001.
53. Шумков Д. М. Форма государства // Основы государства и права. 2000. № 1.
54. Юрков А. Процесс пошел: хорошо, что в обратную сторону // Российская газета. 24.03.2005.
1. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 2001. с. 54. [↑](#footnote-ref-1)
2. Теория государства и права. Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2005. с. – 223. [↑](#footnote-ref-2)
3. Теория государства и права. Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2005. с. – 226. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. 2007. N 1 (1 ч.). Ст. 1, N 23. Ст. 2690. Объединение состоялось 1 января 2008 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учеб. М.: Проспект, 2007. с. – 304. [↑](#footnote-ref-5)
6. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2005. с. – 316. [↑](#footnote-ref-6)
7. Будет ли жизнь после 2008 года? / Д.В. Бадов // Независимая газета. 2005. 18 октября. [↑](#footnote-ref-7)
8. С Конституцией России надо что-то делать! / А. Ципко // Комсомольская правда. 2006. 18 марта. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики / В.О. Лучин, Н.А. Боброва // Право и политика. 2006. N 10. c. 29. [↑](#footnote-ref-9)
10. Нет вопроса / А. Липский // Новая газета. 2005, сентябрь. Ежемесячное обозрение. c. 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Объединенные демократы: стратегия победы / Н. Стариков // Независимая газета. 2005. 27 сентября. [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституционализм и политическая система в современной России / М.В. Баглай // Журнал российского права. 2006. N 11. с. 13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Принципы правового регулирования рыночных отношений / В.М. Ведяхин, С.Н. Ревина // Самара. 2007. [↑](#footnote-ref-13)
14. О модернизации государства / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2008. N 4. с. 6. [↑](#footnote-ref-14)
15. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях / А.В. Малько, А.Ю. Соломатин // Государство и право. 2006. N 3. с. 30 — 31. [↑](#footnote-ref-15)
16. Модернизация вместо демократизации / С. Бабаева, Г. Бовт // Известия. 2008. 16 марта. [↑](#footnote-ref-16)
17. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности: Учебное пособие. М.: Юрист, 2008. с. 116. [↑](#footnote-ref-17)
18. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2002. с. 75. [↑](#footnote-ref-18)
19. Соколов А.Н., Губин Ю.И. Федерализм в России — эволюция развития. Монография. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2006. с. 23 [↑](#footnote-ref-19)
20. Юрков А. Процесс пошел: хорошо, что в обратную сторону // Российская газета. 24.03.2005. [↑](#footnote-ref-20)
21. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. N 1. с. 109 [↑](#footnote-ref-21)
22. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. М., 2001. с. 132. [↑](#footnote-ref-22)
23. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России / В.В. Иванов // Правоведение. 2002. N 3. с. 64. [↑](#footnote-ref-23)
24. Кулиев М.-П.Р., Серегин Н.С. Рецензия на монографию И.В. Левакина «Российская Федерация: Проблемы государственного единства» (М., 2002. 320 с.) // Государство и право. 2003. N 5. с. 115. [↑](#footnote-ref-24)
25. Федерация и федерализм: виды и модели / Н.В. Брезгулевская // Право и политика. 2004. N 7. с. 47. [↑](#footnote-ref-25)
26. Российская Федерация: проблемы государственного единства / И.В. Левакин. М., 2002. с. 173. [↑](#footnote-ref-26)
27. О публичной власти (постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2003. N 10. с. 13. [↑](#footnote-ref-27)
28. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами / В.А. Черепанов. М., 2003. с. 205. [↑](#footnote-ref-28)
29. Трифонов Е. Творцы истории / Е. Трифонов // Новое время. 2005. N 38. с. 10. [↑](#footnote-ref-29)
30. В.Е. Чиркин. О публичной власти (постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2003. N 10. с. 14. [↑](#footnote-ref-30)
31. Глобачев М. Фуражка на обритой вертикали / М. Глобачев // Новое время. 2005. N 42. с. 16. [↑](#footnote-ref-31)
32. О некоторых проблемах реформы Российской Конституции // Государство и право / В.Е. Чиркин. 2004. N 6. с. 6. [↑](#footnote-ref-32)
33. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / М.Н. Добрынин. Новосибирск, 2006. с. – 81. [↑](#footnote-ref-33)
34. Рябов А. Альтернативы президентской власти в России // Россия: ближайшее десятилетие / Под ред. Э. Качинса, Д. Тренина. М.: Московский центр Карнеги, 2004. с. 51. [↑](#footnote-ref-34)
35. Гельман В. Сильная исполнительная власть: президент и его правительство // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г.В. Голосова и М.Ю. Мелешкиной. СПб.: Борей-принт, 2000. с. 203. [↑](#footnote-ref-35)
36. Россия: ближайшее десятилетие / Под ред. Э. Качинса, Д. Тренина. 2002. с. 41. [↑](#footnote-ref-36)
37. Титков А. Реформы «позднего Путина» (http://www.opec.ru/comment\_doc.asp?d\_no=56844). [↑](#footnote-ref-37)
38. Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. с. 410. [↑](#footnote-ref-38)
39. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) / М.А. Краснов // Государство и право. 2006. N 10. с. 16. [↑](#footnote-ref-39)