



Канада
США

Германия

Австрия
Швейцария



Бразилия
Мексика

Индия

Австралия

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Ежегодник

COMPARATIVE FEDERALISM

Yearbook

2018

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет» (ПГУ)
НИЦ по проблемам современного федерализма

Российская Ассоциация политической науки
Пензенское региональное отделение

Ассоциация европейских исследований
Пензенское региональное отделение

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ Ежегодник-2018

COMPARATIVE FEDERALISM

Yearbook-2018

Пенза
Издательство ПГУ
2018

Сравнительный федерализм. Ежегодник-2018 : сб. науч. тр. / под
С75 ред. А. Д. Гулякова, А. Ю. Саломатина, А. В. Малько. – Пенза : Изд-во ПГУ,
2018. – 152 с.

ISBN 978-5-907102-69-9

Федерализм как сложное явление государственной и общественной жизни имеет общемировое распространение, что требует компаративистского подхода к данной проблеме. Специализированный ежегодник носит междисциплинарный характер и объединяет изыскания юристов, политологов, историков, экономистов, культурологов, лингвистов.

Издание предназначено для ученых, преподавателей, специалистов-практиков и всех интересующихся проблемами федерализма и государственного управления.

УДК 342.24

Редколлегия:

Главный редактор

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

Заместители главного редактора:

Саломатин А. Ю. – д.ю.н., д.и.н., профессор, заведующий кафедрой «Теория государства и права и политология», руководитель научно-исследовательского центра по проблемам современного федерализма Пензенского государственного университета, член-корреспондент Международной академии сравнительного права;

Малько А. В. – д.ю.н., профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заслуженный деятель науки РФ.

Члены редколлегии:

Бахлов И. В. – д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой «Всеобщая история, политология и регионоведение» Национального исследовательского мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева;

Гаман-Голутвина О. В. – президент Российской ассоциации политической науки, д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой «Сравнительная политология» Московского государственного института международных отношений;

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

Громыко Ал. А. – д.полит.н., член-корреспондент РАН, директор Института Европы РАН, президент Ассоциации европейских исследований;

Захарова М. В. – к.ю.н., доцент, руководитель Центра Сравнительного права МГЮА им. О. Е. Кутафина, член-корреспондент Международной Академии сравнительного права, доктор публичного права (Франция);

Кабышев С. В. – к.ю.н., профессор кафедры «Конституционное и муниципальное право» МГЮА им. О. Е. Кутафина;

Королев С. В. – д.ю.н., главный научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права РАН;

Рыхтик М. И. – д.полит.н., профессор, директор Института международных отношений и мировой истории, заведующий кафедрой «Теория политики и коммуникаций» Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского;

Шульженко Ю. Л. – д.ю.н., профессор, заведующий сектором теории конституционного права Института государства и права РАН, заслуженный юрист РФ.

ISBN 978-5-907102-69-9

© Пензенский государственный
университет, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

О ЕЖЕГОДНИКЕ «СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ»	4
I. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРОЕКТЫ ДОКУМЕНТОВ	5
<i>Малько А. Д.</i> ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ	5
II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	11
<i>Гуляков А. Д.</i> ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ США И СССР)	11
III. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА	42
<i>Саломатин А. Ю.</i> МИРОВАЯ НАУКА О ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	42
<i>Косова О. А., Корякина А. С.</i> ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В ГЕРМАНСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ НАУКЕ	55
<i>Агеева Е. А.</i> СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДА США В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ	66
<i>Байбакова Л. В.</i> РЕШЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА ПО ДЕЛУ “TEXAS V. WHITE” КАК ГЛАВНОЕ ПРЕПЯТСТВИЕ ДЛЯ НОВОЙ СЕЦЕССИИ ШТАТОВ В РАМКАХ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ США	74
<i>Александрова А. В.</i> КАНАДСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И СТАТУС ПРОВИНЦИИ КВЕБЕК	89
<i>Сулейманова С. Т.</i> ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КАНАДЕ В СВЕТЕ ПРОБЛЕМЫ КВЕБЕКА	99
<i>Арутюнян А. Г.</i> ОСОБЕННОСТИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРЦАХ СОГЛАСНО КОНСТИТУЦИИ 2017 ГОДА	109
<i>Серегин А. В.</i> СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПАТРИМОНИАЛЬНЫХ ФЕДЕРАЦИЙ СРЕДНЕВЕКОВОЙ ХОРВАТИИ И ВЕЛИКОГО КНЯЖЕСТВА ЛИТОВСКОГО, РУССКОГО И ЖМУДСКОГО	116
IV. РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	125
<i>Бахлов И. В., Бахлова О. В.</i> ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РФ В ОБЛАСТИ НАЦИЕСТРОИТЕЛЬСТВА: НАПРАВЛЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ	125
<i>Гук П. А.</i> СУДЕБНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ	134
<i>Зернов И. В.</i> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА	142
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	152

ОСОБЕННОСТИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРЦАХ СОГЛАСНО КОНСТИТУЦИИ 2017 ГОДА¹

А. Н. Harutyunyan

THE FEATURES OF THE FORM OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF ARTSAKH ACCORDING TO CONSTITUTION OF 2017

Аннотация. Рассматриваются особенности формы правления в еще не признанной международным сообществом Республике Арцах (Нагорно-Карабахская Республика). Представляется и анализируется эволюция формы правления в стране, комментируются некоторые положения новой формы президентского правления, которая вступила в силу 7 сентября 2017 г., когда Национальное собрание Республики Арцах выбрало президента переходного периода.

Ключевые слова: Республика Арцах (НКР), комментарии к Конституции, форма правления, президентская республика, глава государства, одновременные выборы, пропорциональная и мажоритарная избирательная система.

Annotation. The article discusses the features of the form of government in the Republic of Artsakh (Nagorno-Karabakh Republic) which is not yet recognized by the international community. The evolution of the form of government in the country is presented and analyzed, some provisions of the new form of presidential government are commented, which came into force on September 7, 2017, when the National Assembly of the Artsakh Republic elected the President of the transition period.

Key words: the Artsakh Republic (NKR), comments to the Constitution, form of government, presidential republic, head of state, simultaneous elections, proportional and majority electoral system.

Обращаясь к эволюции формы правления в Республике Арцах (Нагорно-Карабахской Республике (НКР)), необходимо начать с первых дней независимости Республики, поскольку именно тогда бурно обсуждался вопрос о модели управления.

В ст. 1 Конституционного Закона НКР «Об основах государственной независимости НКР» от 8 января 1992 г. закреплено, что НКР – независимое, демократическое государство, которое самостоятельно форми-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования, науки и спорта Республики Арцах в рамках научного проекта № ARCK 17-002.

рует взаимоотношения с другими государствами. НКР выражает свою независимость в форме осуществления законодательной, исполнительной и высшей судебной власти на всей своей территории – в интересах проживающих на территории НКР наций. А согласно ч. 2 ст. 7 того же Закона, «Высшим органом государственной исполнительной власти Республики является Верховный Совет НКР, а в промежутках между заседаниями – Президиум Верховного Совета» [1]. Отсюда логически следует, что после принятия вышеуказанного Закона Республика Арцах придерживалась модели парламентского правления [2, с. 90–91].

Считаем, что парламентская форма правления не оправдала себя, так как из-за ее недееспособности и других объективных причин 15 августа 1992 г. президиум Верховного Совета НКР принял указ о создании Государственного комитета обороны, которому были полностью переданы полномочия исполнительной власти и частично – полномочия законодательной власти [3].

По решению Верховного Совета НКР № 0105-1 от 21.12.1994 в НКР был введен институт Президента, и в этот же день был принят Закон «О Президенте НКР». Согласно ч. 1 ст. 2 данного Закона, «Президент НКР избирается большинством голосов от общего числа депутатов Верховного Совета путем тайного голосования на 2 года». Корни построения демократического государства были заложены в ч. 2 той же статьи, согласно которой «Следующие выборы Президента НКР будут проводиться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования на 5 лет». На основании решения Верховного Совета НКР № 0111-1 от 22.12.1994 первым Президентом НКР был избран Роберт Кочарян сроком на 2 года, а 23.12.1994 состоялась церемония его инаугурации.

Рассматривая вопрос о форме правления в Республике Арцах, приходим к выводу, что с 1994 г. до принятия Конституции НКР 2006 г. страна выбрала президентскую модель правления, за которой последовала полупрезидентская форма правления, не лишенная недостатков и конституционных полурешений. Последние проявляются в том, что не была гарантирована единая исполнительная власть и отсутствовала реальная политическая ответственность исполнительной власти (Президент и Правительство Республики). Кроме того, в руках у Президента Республики была сконцентрирована большая политическая власть, однако он не нес политической ответственности за исполнительную власть.

Изучая и анализируя реализацию принципа разделения властей в конституционных решениях НКР, автор приходит к выводу о том, что в условиях дуализма исполнительной власти, равно как и нечеткости механизма сдержек и противовесов между ветвями власти, полупрезидентская модель правления не столь оправдана. Учитывая нежизнеспособность модели парламентского правления в Республике Арцах и множество вопросов, порождаемых полупрезидентской моделью, а также принимая во внимание факт неурегулированности карабахско-азербайджанского конфликта и императив иметь в данном контексте сильную централизованную власть, в 2016 г. мы предлагали идею о том, что в случае конституционных реформ в Республике Арцах предпочтение должно отдаваться президентской форме правления [4]. В этой связи рады констатировать, что в результате конституционных преобразований в Республике Арцах была внедрена президентская форма правления¹. Отметим, что, исходя из необходимости совершенствования механизмов реализации принципов верховенства права и народовластия, баланса полномочий ветвей власти, повышения эффективности общественного управления и принимая во внимание предложение, выдвинутое представленными в Национальном собрании НКР партиями и рядом непарламентских политических сил, а также руководствуясь п. 10 ст. 68 Конституции НКР, 21 марта 2016 г. Президент Республики Арцах Бако Саакян подписал указ о создании профессиональной комиссии по конституционным реформам при Президенте НКР².

Г. Товмасын считает, что «форму правления, закрепленную в Конституции Республики Арцах 2017 г., можно назвать "модернизированной президентской формой" или "президентской формой правления с элементами парламентской формы". Она имеет огромный потенциал, чтобы избежать основных недостатков президентских и парламентских форм управления»³.

¹ С концепцией конституционных реформ Нагорно-Карабахской Республики можно ознакомиться на сайте Национального собрания Республики Арцах. – URL: <http://www.nankr.am/ru/1827>

² Кстати, секретарем Комиссии был автор статьи. – URL: <http://www.president.nkr.am/ru/news/lawsOrders/3123/>

³ Об этом более подробно смотрите: Грайр Товмасын. Полупрезидентская форма правления в Республике Армения (конституционная модель и реалии) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 34. – URL: <http://artsakhlib.am/wpcontent/uploads/2018/06/Tovmasyan-Hrayr-Seghmagir.pdf>.

Комментируя положения, касающиеся формы правления в Республике Арцах согласно Конституции 2017 г., а также сравнивая с Конституцией 2006 г., можно выделить следующие особенности:

1. Президент Республики – глава государства и руководитель исполнительной власти.

В связи с неурегулированностью азербайджано-карабахского конфликта Арцах еще не признан международным сообществом. В этом смысле важным фактором является стабильная политическая обстановка и сильный институт Президента, который будет в состоянии как в мирных, так и в военных условиях объединить все ресурсы государства и оперативно реагировать на требования создавшейся ситуации.

Если согласно ч. 2 ст. 61 Конституции 2006 г. глава государства выполнял роль арбитра: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей», то, согласно новой Конституции, статус Президента Республики изменился: одновременно с функцией главы государства Президент Республики также выполняет функции руководителя исполнительной власти (ст. 87).

В настоящее время Президент Республики как глава исполнительной власти несет не только правовую, но и политическую ответственность перед Парламентом, что характерно для стран с парламентской формой правления.

Внедрены новая форма формирования Правительства и новые механизмы управления для обеспечения реализации полномочий Президента, законодательной и судебной ветвей власти и решения многих других организационных вопросов. С введением этих механизмов обеспечены гармонизация и взаимодополняемость статусов Президента Республики как главы государства и руководителя исполнительной власти.

Если по старой Конституции исполнительную власть осуществляло Правительство, то теперь Правительство – коллегиальный орган исполнительной власти, содействующий осуществлению полномочий Президента Республики (ст. 101, ч. 1).

Что касается состава Правительства, то, в отличие от Конституции 2006 г., оно состоит из государственного министра и министров. Государственный министр координирует деятельность министров, назначенных Президентом. Термин «координирует» означает, что статус государственного министра не совпадает со статусом классического премьер-министра, и его функции ограничиваются исключительно

административно-организационными задачами. Конституция прямо указывает, что министры самостоятельно руководят возложенной на их министерство сферой деятельности. Заседания Правительства созывает и проводит Президент. Однако на основе поручения Президента эту функцию может осуществлять государственный министр [5, с. 96].

2. Президент Республики избирается путем всеобщих прямых выборов. Выборы Президента Республики и выборы в Национальное собрание проводятся в один и тот же день¹.

Согласно ст. 7 Конституции «Выборы Президента Республики, выборы в Национальное собрание и в советы старейшин общин, а также референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Как в президентской, так и в полупрезидентской формах правления не исключено, что политические интересы Президента Республики и парламентского большинства могут быть противоположны друг другу. Для смягчения риска возникновения противоположных большинств предусмотрено проведение выборов Президента Республики и Парламента одновременно (ст. 109). Это является одним из новшеств действующей Конституции.

3. Президент Республики имеет право распустить Национальное собрание. В свою очередь, Национальное собрание большинством голосов от общего числа депутатов имеет право выразить недоверие Президенту Республики. В этом случае тоже проводятся одновременные внеочередные выборы Президента Республики и выборы в Национальное собрание.

Поскольку Президент Республики прямо избирается народом, а не Парламентом, как в парламентских республиках, то выражение недоверия ему само по себе приводит к роспуску Национального собрания, поскольку и Президент Республики, и Парламент имеют одинаковую демократическую легитимность, т.е. наделены первичными мандатами.

Эта система, с одной стороны, обеспечит эффективные противовесы, удержит систему управления от тупиковых ситуаций, а с другой – в результате выражения недоверия друг другу требование проведения новых выборов в оба органа заставит и Президента Республики, и Парламент в случае крайней необходимости прекратить полномочия друг друга. Благодаря этому система управления станет более стабильной.

¹ Данный порядок избрания будет действовать с 2020 г., по истечении срока исполнения полномочий Президента и Национального собрания Республики Арцах.

4. Национальное собрание избирается по пропорциональной избирательной системе.

Новой Конституцией Республики Арцах установлено, что Национальное собрание состоит из не менее чем 27 и не более чем 33 депутатов. Число депутатов Национального собрания устанавливается Избирательным кодексом. Национальное собрание избирается по пропорциональной избирательной системе.

История выборов в Республике Арцах свидетельствует о том, что с 1991 по 2005 г. в стране действовала мажоритарная избирательная система. 19 июня 2005 г. состоялись выборы в Национальное собрание НКР 4-го созыва – по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам. Выборы по мажоритарной избирательной системе состоялись во всех 22 избирательных округах, а пропорциональные – в 11.

23 мая 2010 г. были проведены выборы в Национальное собрание НКР 5-го созыва – по новым квотам на депутатские места, установленным согласно пропорциональной и мажоритарной системам – 17 пропорциональных и 16 мажоритарных (квоты предыдущих выборов составляли 11 и 22 соответственно).

3 мая 2015 г. были проведены выборы в Национальное собрание НКР 6-го созыва – по новым квотам на депутатские места, установленным согласно пропорциональной и мажоритарной системам – 22 пропорциональных и 11 мажоритарных.

Вышеизложенное показывает, что со временем выросло число депутатов, избранных в Национальное собрание НКР по пропорциональной избирательной системе, а в 2020 г. и вовсе исчезнет практика выборов по мажоритарной системе. Хотя при пропорциональной избирательной системе в органах власти будет представлена более реальная картина политической жизни общества и расстановки политических сил, однако в случае с Республикой Арцах, маленькой по масштабам страной, где почти все знают друг друга, партии не вполне состоялись, а политическая культура не очень высока, и, следовательно, пропорциональная избирательная система преждевременна, несмотря на то, что, по мнению многих авторов, это более демократично. Кроме того, политические силы, представленные в Национальном собрании, будут заинтересованы иметь своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления, что чревато политизацией общества.

Анализируя положения двух Конституций Республики Арцах, регламентирующих вопросы о форме правления, приходим к выводу, что

действующая Конституция более усовершенствована и приближена к правовой реальности Арцаха, поскольку в ней преодолены те недостатки и противоречия, которые были свойственны Конституции Арцаха 2006 г.

Библиографический список

1. Об основах государственной независимости НКР : конституционный Закон НКР от 08 января 1992 г. – URL: www.arlexis.am
2. Арутюнян, А. Институту Президента НКР – 20 лет / А. Арутюнян // Карабахский экспресс. – 2014. – № 6 (50). – С. 90–91.
3. Официальный сайт Национального собрания Республики Арцах. – URL: <http://www.nankr.am/ru/32> (дата обращения: 03.11.2018).
4. Арутюнян, А. Аксиологические особенности Конституции Нагорно-Карабахской Республики (Республики Арцах) и проблемы дальнейшего развития конституционализма / А. Арутюнян. – Ереван : Антарес, 2016. – С. 203–204.
5. Садловский, М. Конституционная реформа 2016–2017 гг. в Нагорном Карабахе / М. Садловский // Проблемы стран постсоветского пространства, Центральной и Юго-Восточной Европы : сб. науч. ст. – Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2018. – Вып. 2. – С. 96.

REFERENCES

1. Ob osnovah gosudarstvennoj nezavisimosti NKR : Konstitucionnyj Zakon NKR ot 08 yanvarya 1992 g. – URL: www.arlexis.am
2. Arutyunyan, A. Institutu Prezidenta NKR – 20 let / A. Arutyunyan // Karabahskij ehkspress. – 2014. – № 6 (50). – S. 90–91.
3. Oficial'nyj sajt Nacional'nogo sobraniya Respubliki Arcah. – URL: <http://www.nankr.am/ru/32> (data obrashcheniya: 03.11.2018).
4. Arutyunyan, A. Aksiologicheskie osobennosti Konstitucii Nagorno-Karabah-skoj Respubliki (Respubliki Arcah) i problemy dal'nejshego razvitiya konstitucionalizma / A. Arutyunyan. – Erevan, Antares, 2016. – S. 203–204.
5. Sadlovskij, M. Konstitucionnaya reforma 2016–2017 gg. v Nagornom Karabahe / M. Sadlovskij // Problemy stran postsovetского prostranstva, Central'noj i Yugo-Vostochnoj Evropy : sbornik nauchnyh statej. – Voronezh : Izdatel'skij dom VGU, 2018. – Vyp. 2. – S. 96.