

Д. А. Дибиргаджиева

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

В статье освещены точки зрения широкого круга авторов по поводу определения понятия «субъект федерации» и дано их сравнительное исследование. Проанализированы и синтезированы признаки субъектов федерации.

Ключевые слова: федерация, субъект федерации, компетенция, предметы ведения.

D. A. Dibirgadzhieva

CONCEPT AND MAIN FEATURES OF THE SUBORDINATE ENTITY OF THE FEDERATION

The article focuses on the main viewpoints of a broad spectrum of authors related to the definition of the concept of the «subordinate entity of the federation» and represents their comparative research. The author analyzes and synthesizes the main features of the subordinate entities of the federation.

Keywords: federation, subordinate entity of the federation, competence, authority matter.

Системообразующими элементами федеративного государства являются такие территориальные образования, как субъекты федерации, которые обладают на своей территории всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства [1]. Статус данного территориального образования может быть изменен только с его согласия.

В некоторых случаях в состав федерации могут входить территориальные единицы, которые не являются субъектами федерации (например, США, где помимо штатов существуют еще федеральный округ Колумбия, а также Американское (Восточное) Самоа и Пуэрто-Рико; либо Бразилия, территория которой состоит из субъектов федерации, федерального округа и двух особых территорий [2]).

Субъекты федерации являются результатом процесса федерализации, который может идти как «сверху» (когда унитарное государство делилось на субъекты), так и «снизу» (когда суверенные государства в договорном порядке образуют новое федеративное государство). Возможно также появление субъектов федерации посредством присоединения к государству территорий других

государств. В. В. Иванов говорит о таком способе, что «федерация создается «сбоку» [3].

В настоящее время существует множество определений понятия «субъект федерации». Примерами их могут стать:

— «государства, образующие новое федеративное государство» [4];

— «государственное (государственноподобное) территориальное образование в составе федерации, являющееся участником федеративных правоотношений» [5];

— «обладающие государственной властью территориально-политические образования особого характера» [6];

— «государственные образования, носящие ряд признаков, характеризующих государство, и наделенные самостоятельной юрисдикцией за пределами компетенции федеральной государственной власти» [7];

— «государства, государственно-территориальные или территориальные образования, соединенные в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом определенной самостоятельности в рамках единого целого» [8];

— «...система общественных отношений, которая определяет осуществление публичной власти применительно к определенному социальному субстрату, действующему на определенной территории» [9].

Каждый субъект федерации наделен государственной властью, не обладающей суверенитетом, так как над этой властью стоит власть федерации, вследствие чего для любого федеративного государства чрезвычайно важна «проблема разделения и взаимосвязи государственной власти федерации и государственной власти ее субъектов» [10]. Б. Д. Дамдинов по этому поводу говорит, что «...ввиду отсутствия государственного суверенитета и обладания другими признаками государственности мы можем признать субъекты федерации государственноподобными образованиями» [11]. От решения этой проблемы зависят правовое положение субъектов федерации и характер отношений, которые складываются между федерацией и ее членами.

Компетенция субъекта федерации как совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения в федерациях делится:

— на исключительную компетенцию субъекта федерации;

— совместную компетенцию федерации и ее членов;

— остаточную компетенцию [12].

Говоря о компетенции федерации и ее субъекта, необходимо указать на тот факт, что в теории конституционного права существует следующее мнение: между федерацией и субъектами разграничиваются предметы ведения, а не компетенция, которая имеется только у органов государственной власти [13]. Однако один и тот же предмет ведения может быть объектом полномочий и федерации, и ее субъектов, при этом полномочия могут быть разнохарактерными по своей природе [14]. Это значит, что применительно к внутрифедеративным отношениям представляется наиболее уместным и правильным говорить о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами.

Более того, предметы ведения являются компонентами компетенции [15].

Авторы коллективной работы «Основы теории и практики федерализма» перечисляют 14 позиций, характеризующих субъект федерации:

1) субъекты федерации состоят в федерации, поэтому они в своих внутренних и внешних делах должны исходить из того, что они являются частями федеративного государства;

2) статус субъекта федерации определяется субъектами совместно с федерацией;

3) статус субъекта федерации прежде всего выражается в объеме полномочий, способах разграничения предметов ведения;

4) субъекты федерации имеют свой основополагающий акт — конституцию, устав или статут;

5) субъект федерации имеет свою систему органов государственной власти;

6) субъект федерации имеет свою территорию, которую нельзя изменить без его согласия;

7) территория федеративного государства является единым экономическим пространством;

8) статус личности в федеративном государстве в принципе является единым;

9) в федеративном государстве единое ведение государственных дел, единый государственный и общественный порядок;

10) для федеративных государств характерна централизация вооруженной охраны территории государства;

11) вопрос участия субъектов федерации в международных и внешнеэкономических отношениях решается по-разному;

12) субъекты федерации имеют право на сотрудничество друг с другом;

13) в определенных случаях субъекты федерации могут создаваться по национально-территориальному или языковому принципам;

14) субъекты федерации имеют свои государственные символы — герб, флаг, гимн, столицу (административный центр) [16].

По мнению В. Е. Чиркина, перечисленные признаки можно укрупнить следующим образом: 1) субъекты федерации — системообразующие элементы, т. е. юридически федерация определяется через «субъекты», их отношения

между собой и с федерацией; 2) субъекты федерации обладают государственной властью, подчиненной по отношению к власти федерации и, следовательно, имеют свою систему органов государственной власти; 3) субъекты состоят в федерации, соответственно они не могут в одностороннем порядке изменять свой статус, то же самое не может и федерация; 4) субъект федерации обладает самостоятельностью и ее конституционными гарантиями. Эти гарантии связаны с его территорией системой его государственных органов, закреплением за ним сферы исключительных предметов ведения и т. д.; 5) законодательно устанавливается и фактически осуществляется обязательное участие субъектов федерации в федеральных делах; 6) субъект федерации подлежит контролю со стороны последней и в отношении него может быть использовано федеральное принуждение, данные права обусловлены верховенством федерации; 7) субъекты федерации вправе заключать соглашения и союзы с другими субъектами данной федерации, с субъектами других федераций, а также участвовать в иных международных отношениях [17].

Все вышеуказанные признаки субъекта федерации в правовом смысле трансформируются в комплекс соответствующих прав и обязанностей, характеризующих субъект федерации как субъект права, обладающий определенным правовым статусом.

Интересна классификация, предложенная М. Ю. Поповым, согласно которой основными признаками субъекта федерации являются:

1) разграничение полномочий и предметов ведения между федерацией и субъектами федерации (с сохранением за последними «суверенных прав и обязанностей»);

2) участие субъектов федерации в осуществлении государственной власти федерации:

— участие в верхней палате парламента или ином высшем представительном органе;

— пересмотр конституции только с участием субъектов федерации;

3) наличие собственного законодательства;

4) территориальное верховенство (в пределах своей территории) [18].

Помимо вышеназванных признаков, М. Ю. Попов выделяет также факультативные признаки:

1) собственная система органов государственной власти субъекта федерации;

2) участие в международных отношениях (за исключением политических);

3) собственное гражданство субъекта федерации;

3) собственные символы государственной власти [18].

Таким образом, определение понятия «субъект федерации» можно сформулировать так: часть территории федеративного государства, обладающая определенной долей государственной власти (вне пределов компетенции федерации) и являющаяся участником федеративных отношений».

Список библиографических ссылок

1. Дамдинов Б. Д. О понятии субъекта федерации: теоретические аспекты // Сибирский юрид. вестник. 2003. № 2. С. 27—30.
2. Конституции зарубежных стран / сост. В. Н. Дубровин. М., 2001.
3. Иванов В. В. Автономные округа в составе края, области — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М., 2002. С. 23.
4. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 110.
5. Лебедев А. Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10.
6. Чиркин В. Е. Государственная власть субъекта федерации // Гос-во и право. 2000. № 10. С. 5.
7. Курашвили К. Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000.
8. Михалева Н. А. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994.
9. Ливеровский А. А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Правоведение. 2001. № 1. С. 66.
10. Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 6.
11. Дамдинов Б. Д. Указ. соч. С. 27—30.
12. Баглай М. В. Конституционное право РФ. М., 1999; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. М., 1995; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть / под ред. проф. Б. Сташуна. М., 1995.
13. Ковачев Д. А. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах // Федерация в зарубежных странах: сб. ст. М., 1993.
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Сташун. М., 1995. Т. 1, 2.
15. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
16. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.
17. Чиркин В. Е. Субъекты федерации и несубъекты в федеративном государстве // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.
18. Попов М. Ю. Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации: монография. Волгоград, 2006.