

0723396-1

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

**ИСХАКОВ
ИЛЬВИР ИЛЬФАТОВИЧ**

**РЕСПУБЛИКА (ГОСУДАРСТВО) В СОСТАВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

*Специальность 12.00.01 – Теория и история права и
государства; история правовых учений*

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2001

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
А.Г.Хабибулин

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Е.В.Колесников

кандидат юридических наук, доцент
И.Г.Горбачев

Ведущая организация: Санкт-Петербургский университет МВД России

Защита состоится «__» _____ 2001 года в «__» часов на заседании
Диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата юридических наук в Казанском государственном
университете (420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского
государственного университета (420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18).

Автореферат разослан «__» _____ 2001г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р.Хабибулина

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000576281

*Светлой памяти
Ирека Шарифовича Муксинова
посвящается*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с национально-государственным устройством Российской Федерации. Особенность Российской Федерации, с самого начала ее возникновения, состояла в том, что она создавалась на сочетании административно-территориальной и национально-территориальной (а позже и национально-государственной) основ и в значительной мере была призвана решить национальный вопрос в рамках единого государства. Однако на практике идеи классического федерализма по существу оказались не реализованными: Россия, занимая доминирующее положение в системе советской федерации, по сути своей, сама оставалась преимущественно унитарным государственным образованием.

На формирование российской государственности, ее состояние и тенденции развития оказывают влияние особенности ее национальной структуры, специфика национальных отношений и государственного устройства. И это понятно, так как Российская Федерация – многонациональное, полиэтническое государство, уникальное по форме государственного устройства. Федеративное устройство России существенно отличается от классических его видов. Поэтому, любое реформирование российского общества должно осмысливаться с учетом национальных особенностей народов России, ментальности ее населения.

Все это диктует необходимость постоянного внимания государственных властных структур к национальным проблемам.

В отличие от прошлого, советского периода, когда правящие круги стремились к нивелировке национальной специфики, что выразилось, в

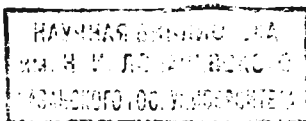
частности, в провозглашении одной из целей социализма иллюзорной идее сближения, а затем и слияния наций, ныне не нужно доказывать, что национальный фактор относится к числу определяющих развитие российской государственности.

Процессы демократизации и обновления в нашей стране способствовали росту национального самосознания всех народов ее населяющих. Это привело в свою очередь, к национальному противостоянию народов в некоторых регионах, к межнациональным конфликтам. Распад Союза ССР усилил кризисную ситуацию в межнациональных отношениях, а неудачи и просчеты в перестроечных процессах, в реформировании общества подтолкнули народы к поиску выхода из всеобщего кризиса на путях решения собственно национальных проблем в обособлении от других этносов.

Стремление к обретению политической и экономической самостоятельности, независимого государственно-правового статуса затронуло и Российскую Федерацию, в том числе ее автономные образования.

Нынешнее конституционное закрепление федеративного устройства России представляет собой известный компромисс различных подходов и различных точек зрения по поводу государственного устройства России.

Серьезное усиление внимания к проблемам государственных форм решения национального вопроса в последнее время сопровождается поляризацией концептуальных подходов к оценке прошлого и настоящего опыта национально государственного строительства, в определении путей и перспектив федеративного развития России. Признание и использование за последние годы национально-культурной автономии – это несомненный и важный шаг вперед в теории и политике по национальному вопросу. Он особенно значим в свете господствовавшего долгое время невнимания в науке и на практике к проблемам развития малочисленных народов и национальных групп, которые чаще всего проживают разрозненно, дисперсно в инонациональной среде. Поэтому развитие и реализация этих форм



национального строительства, несомненно, заслуживают широкой и конкретной поддержки в современных условиях.

Но, можно ли, учитывая реалии нынешней России, утверждать, что уже сегодня или в ближайшей перспективе имеется возможность ограничиться лишь национально-культурными формами автономии при решении национальных проблем и обойтись без национально-территориальных ее форм. Нельзя не учитывать, что Россия – это многонациональное государство не только в том смысле, что ее население состоит из людей разных национальностей, но и потому, что в нем более или менее компактно на той или иной определенной территории проживают десятки сравнительно крупных наций и народностей как целостные этносоциальные образования, для которых недостаточны формы только национально-культурной автономии.

Сторонники нигилистического подхода к национально-территориальному федерализму не учитывают то обстоятельство, что почти все народы царской России либо никогда не имели, либо столетиями были лишены своей национальной государственности, создание которой было вполне естественной потребностью на историческом пути развития этносоциальных общностей людей. Во многом это предопределило выбор форм национально государственного строительства в нашей стране в 1917-1922 годах.

Более полувека федерализм и автономия в России носили во многом чисто номинальный характер. Государственность ряда народов ликвидировалась, а они сами искусственно депортировались.

Разрушение Советского Союза, отказ от прежней политической и социально-экономической системы породили множество противоречивых проблем, связанных с государственным устройством. Россия, внешне сохранив основную схему советского федерализма, приняв новую Конституцию, закрепившую федеративное государственное устройство страны, не разрешило проблем российского федерализма. Некоторые из которых приобрели еще большую остроту, прежде всего это вопросы, связанные с суверенитетом и самоопределением народов, типами федерации – конституционной, договорно-

конституционной или договорной, с национальной и территориальной моделями устройства, особенностями статуса отдельных субъектов федерации и так называемого «асимметричного» федерализма. Все они, в той или иной мере, замыкаются на проблеме существования республики (государства) в составе России как субъекта Российской Федерации.

Решение проблемы места и значимости существования республики как национально-государственного образования в федеративной системе России, позволит наиболее оптимально подойти к решению вопросов, связанных со становлением и формированием современной российской государственности.

Степень разработанности темы. В последние годы в юридической литературе дискутируется вопрос о правовой природе российского федерализма, о наиболее приемлемых моделях взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов. При этом анализируется не только опыт и практика советского федерализма, но и зарубежных государств.

Разнообразие мнений относительно пути развития российского общества и страны в целом, диктует необходимость глубокого анализа российской государственности на всех этапах ее развития для выявления юридически значимых тенденций и закономерностей развития.

Данные проблемы уже были предметом исследования в работах виднейших российских ученых XIX и XX столетия: Н.Н.Алексеева, Н.А.Бердяева, Н.Я.Данилевского, И.А.Ильина, Н.М.Коркунова, П.А.Кропоткина, С.А.Котляровского, П.И.Новгородцева, Е.Н.Трубецкого, П.Я.Чаадаева, Б.Н.Чичерина, А.С.Ященко и др.

Значительное место данная проблематика занимает и в современной литературе. Исследованию отдельных процессов и сторон современной российской государственности посвящены работы Р.Г.Абдулатипова, С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, Л.Ф.Болтенковой, А.Б.Венгерова, Н.В.Витрука, К.С.Гаджиева, И.Г.Горбачева, В.В.Графского, В.Е.Гулиева, А.И.Денисова, Б.Л.Железнова, Д.Л.Златопольского, А.А.Кененова, Д.А.Керимова, Е.В.Колесникова, С.А.Комарова, В.В.Лазарева, Ш.Б.Магомедова,

Г.В.Мальцева, Л.С.Мамут, М.Н.Марченко, Н.А.Михалевой, Л.А.Морозовой, И.Ш.Муксянова, В.С.Нерсесянца, Ю.С.Решетова, В.П.Сальникова, В.Е.Сафонова, И.А.Умновой, М.Х.Фарукшина, А.Г.Хабидулина, В.Е.Чиркина, О.И.Чистякова, С.М.Шахрая, Б.С.Эбзеева, Ш.Ш.Ягудина и других.

Объектом исследования являются объективно складывающиеся правоотношения в области государственного устройства Российской Федерации, связанного с национальным аспектом построения федеративной модели России.

Предметом исследования выступает республика (государство) как национально-государственный субъект Российской Федерации, историко-правовые аспекты развития, юридическая природа и сущность.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ проблем, связанных со статусом республики как национально-государственного субъекта в составе Российской Федерации на основе обобщения результатов, полученных по этой тематике отечественными и зарубежными исследователями.

Обозначенная цель реализуется путем решения следующих задач:

- исследовать юридическую природу республики как субъекта Российской Федерации, изучить ее функциональные характеристики;
- проанализировать понятие «республика (государство) – субъект федерации» применительно к правовой теории и практике;
- исследовать этапы становления национально-государственного образования как субъекта федерации;
- рассмотреть особенность федерализма в контексте проблемы суверенитета, обобщая существующую политико-правовую практику и доктринальные толкования;
- выявить значимость исследования проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами (республиками) и места договорной практики при создании правового федеративного государства.

Методологическая основа. При решении поставленных задач в интересах достижения цели диссертационного исследования автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. В исследовании использованы метод диалектического познания, аналитический, системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой и другие методы, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального.

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертационной работе при современном научном подходе проведено комплексное исследование статуса республики как национально-государственного субъекта в составе Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются следующие выносимые на защиту выводы и положения:

- исследование особенностей современной российской государственности и организации федеративных отношений в нашей стране, широкие исторические сопоставления, диктуемые спецификой темы, приводят к выводу о том, что привнесенные в российскую государственность элементы советской эпохи, позволяют наиболее эффективным способом решить проблему формирования подлинного федерализма, исходя из исторического опыта и современных реалий российского общества;

- становление государственности республик в составе Российской Федерации явилось импульсом к укреплению государственности и в масштабах всего государства. Это стало важным этапом в процессе усиления политической субъектности российского государства в целом, создания сильной государственности на федеральном уровне, способной оказывать эффективное регулятивное влияние на всю совокупность общественных процессов;

- демократическое правовое государство в составе Российской Федерации является именно той формой, которая способна раскрыть все наиболее существенные черты национальной республики, являясь удачной конструкцией, учитывающей как интересы единого государства, так и запросы народов России в области организации общества;

- существование государства возможно только в том случае, если оно обладает суверенитетом. Это позволяет сделать вывод о том, что субъекты федерации в качестве государственных образований обладают определенной долей суверенитета. Иначе говоря, федеративный центр делит суверенитет со своими субъектами;

- существующая политико-правовая практика и доктринальные толкования позволяют сделать вывод, что в федеративных системах государственный суверенитет как производное от суверенитета народа не принадлежит отдельно ни федеративному центру, ни субъектам федерации. Он является свойством федеративного государства в целом, а значит – реализуется как на федеральном уровне, так и на уровне республик в составе России - субъектов федерации;

- совершенствование федеративных отношений путем разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и ее субъектами нуждается в сохранении договорных отношений, обусловленных спецификой социально-экономического развития субъектов федерации, их географического положения, своеобразием сложившихся исторических взаимоотношений, сложностью и противоречивостью процесса становления федеративного государства и государственности республик.

Практическая значимость исследования состоит в использовании материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права», «Актуальные проблемы теории государства и права», «Конституционное право Российской Федерации».

Основные положения и выводы работы могут быть также использованы для дальнейшей научной разработки данной темы.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД России. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также в выступлениях автора на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах («Конституция Республики Башкортостан: теория и практика ее реализации» Уфа, декабрь 1996; «Башкортостан в новых условиях российского федерализма» Уфа, октябрь 1997; «Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации» Уфа, октябрь 1998; «Договорные отношения Российской Федерации и Республики Башкортостан: состояние и перспективы развития» Уфа, октябрь 1998; «Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика» Уфа, декабрь 1998; «Идеалы Всеобщей Декларации прав человека и современный мир» Уфа, 1999; «Проблемы законодательного обеспечения Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан» Уфа, июнь 1999; «Развитие конституционного законодательства в Республике Башкортостан» Уфа, 2000).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Историко-правовой экскурс развития республики как формы национально-государственного устройства Российской Федерации посвящена исследованию процесса становления и развития республики (государства) как национально-государственного образования, неразрывно

связанного с диалектикой национального и территориального в российском федерализме, а также с влиянием национальных отношений, формы государственного устройства на формирование современной российской государственности. Автор уделяет особое внимание изучению вопроса о том, в какой мере республики вписываются в современную конституционную модель российского федерализма. Исследуются истоки образования республик, среди которых можно выделить такие закономерности, как распространение в Российской Империи идеи национально-территориальной автономии; кризис верховной власти, особенно усилившийся после Февральской революции, и происходящие на его фоне процессы децентрализации; демократическое переустройство общества с утверждением приоритета прав и свобод человека и т.д.

В конце XIX начале XX-х веков в работах русских ученых преобладала идея перехода к федеративной форме государственного устройства и создания в его рамках областных и национальных автономий.¹

В дореволюционной России в ходе национальных движений звучали различные государственно-правовые лозунги, которые отражали специфику района, характер политической организации или движения, зависели от некоторых других обстоятельств. Диапазон таких требований был достаточно широк: сепарации, федерации, автономии и тому подобное. Однако в подавляющем большинстве предлагался именно национально-территориальный принцип решения проблем.

Разнообразные программные положения по вопросу будущего государственного устройства накануне событий февраля-октября 1917 года появились в общероссийских и национальных политических партиях. Вопрос о федерации и национально-государственном устройстве в марксистско-ленинской теории имеет свою эволюцию и подлежит рассмотрению в зависимости от конкретно-исторических условий.

¹ См.: Автономия, федерация и национальный вопрос // Под ред. В.И.Гессена. 1906; Кожошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. 1917; Новоторжский Г. Национальный вопрос, автономия и федерация. 1906; Саликовский В.А. Что такое автономия и федерация. 1917.

После революции 1917 года была реализована модель федерализма социалистического типа как совершенно уникального образования. Этой теме посвящены труды видных советских ученых А.И.Лепешкина, Д.Л.Златопольского, О.В.Берендеева и многих других.

С принятием Конституции России 1993 года обозначился новый этап в развитии статуса национальных субъектов федерации, на котором достаточно четко видна такая структура федерации, где всем ее субъектам предоставляются равные политико-правовые возможности, то есть статусы национальных и территориальных субъектов признаются равными.

Признание субъектами федерации в Федеративном Договоре, а затем и в Конституции России 1993 года не только республик, но и краев, областей и городов федерального значения свидетельствует о возвращении России к территориальному принципу построения федерации, который был отвергнут при принятии первой Конституции России (РСФСР) 1918 года. Ряд федеральных законов, указов Президента, решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых за период с конца 1999 года по настоящее время является доказательством того, что сейчас наступает новый этап формирования России как федеративного государства.

По мнению диссертанта, в современный период для сохранения России как демократического правового федеративного государства нет иной альтернативы, кроме как проведение новой федеральной политики, в которой заметное место должны определять этнополитические тенденции, что напрямую зависит и от положения республик как национально-государственных субъектов в системе российской государственности.

Глава II «Республика (государство) как объект научного анализа»

В первом параграфе «Юридическая природа республики (государства): этимология и функциональные характеристики», анализируется понятие, содержание и место республики как национально-государственного субъекта в составе Федерации.

Важнейшим признаком всякого федеративного государства является особый статус составляющих его территориальных единиц как относительно самостоятельных государственных образований. Специфика Российской Федерации, породившая и порождающая множество проблем, заключается в том, что практически все ее субъекты, и республики в том числе, за редким исключением не имели опыта собственного государственного строительства в прошлом. Они не обладали прежде государственностью и традициями сколько продолжительного самостоятельного существования. Они лишь сейчас обретают одновременно и опыт создания и развития собственной государственности, государственного существования, и также опыт отлаживания, выстраивания своих отношений с федеральным центром. В этом и заключается содержание и основное значение столь болезненно воспринимаемого многими исследователями и публичными политиками России развития государственности субъектов федерации, и особенно республик в ее составе.

По мнению диссертанта, вряд ли правомерно усматривать в провозглашении и развитии своей государственности российскими республиками центростремительные процессы, опасные для единства страны. Напротив, это процесс становления подлинной федерации, основывающейся не на насилии и принуждении, дисциплине страха и авторитарных методах управления, как это было в прошлом, а на сильных институтах государственности, как в центре, так и в субъектах, четком разграничении и взаимном уважении прав и полномочий друг друга, осознании общности исторической судьбы и геополитического пространства, единства общенациональных и региональных интересов. Сейчас происходит именно то размежевание федерального центра и субъектов в определении полномочий и предметов ведения, которое и способно сделать единство государства прочным и нерушимым. И именно становление государственности республик в составе

Российской Федерации является важнейшим признаком трансформации российского государства, превращения его в реальную федерацию.

Сама категория «государство» достаточно многопланова, и в него в разные эпохи разные мыслители вкладывали достаточно разноплановое содержание. В «Большом юридическом словаре» отмечается тройкое содержание данной категории в современной лексике: « государство - 1) в теории государства – определенный способ организации общества, основной элемент политической системы общества, распространяющаяся на общество организация публичной политической власти; 2) в конституционном праве – понятие, под которым подразумевается совокупность официальных органов власти (правительство, парламент, суды и т.д.), действующих в масштабах страны или субъекта федерации; 3) как субъект международного права – основной участник международных отношений».

Государство в составе федерации, в том числе и республика в составе Российской Федерации, отвечает всем названным признакам. Республика в составе федеративного государства представляет собою и определенный способ организации здесь политической власти, и систему органов власти, наделенных легитимными полномочиями; она может также принимать участие в международных отношениях, хотя и в достаточно ограниченных пределах – исключая международные политические отношения.

Автор считает, что именно становление государственности республик в составе Российской Федерации явилось импульсом к укреплению государственности и в масштабах всего государства. Это стало одной из стадий, важным этапом в процессе усиления политической субъектности российского государства в целом, создания сильной государственности на федеральном уровне, способной оказывать эффективное регулятивное воздействие на всю совокупность общественных процессов.

Второй параграф «Государственно-правовой статус республики - субъекта Российской Федерации», посвящен исследованию особенностей

государственно-правового статуса республики (государства) в составе федерации.

Нередко в литературе ставится под сомнение сама возможность использования термина «государство» при определении статуса субъектов федерации. При этом, как правило, исходят из посылки о том, что государственность может быть лишь суверенной, а суверенитет субъектов федерации всегда относителен. В.Е.Чиркин, крупнейший специалист в области конституционного права отмечает, что использование данного термина для обозначения субъектов федерации не является сугубо российским изобретением, это принято во многих странах мира, в том числе в ФРГ, Малайзии, Югославии. К тому же, употребляемое для названия субъектов ряда федераций слово штат (state) также переводится с английского языка как государство.

Сторонники нигилистического подхода употребления термина «государство» для характеристики национально-территориальных субъектов в составе Российской Федерации зачастую ссылаются на то, что следствием признания данного термина станет юридическая институционализация неравноправия ее субъектов – признание того, что в ее составе имеются и государства, и негосударственные образования, статус которых достаточно отличен.

В Российской Федерации исторически реалии таковы, что сложилась естественная, а не насажденная кем-либо асимметричность федерализма. Республики в составе РФ являются преемниками автономных республик, входивших в состав РСФСР и еще тогда обладавших несколько отличным статусом в ее составе, чем чисто территориальные образования. Хотя напрямую об этом и не принято говорить, смягчая эфемерными констатацию достаточно очевидного явления, в настоящее время существует некоторое объективное неравенство субъектов. Констатация их равноправия в Конституции РФ не означала абсолютного и совершенного равенства в правовом статусе, а тем более отрицания всей совокупности объективно существующих

экономических, социальных, социокультурных и иных различий между ними. Это скорее идеал, к которому стремится государство, пытаясь в меру имеющихся возможностей выравнять и реальный правовой статус, и основные экономические, социальные и иные характеристики субъектов федерации. Государство тем самым не стремится затушевать, а тем более насильственно нивелировать имеющиеся различия, а лишь подчеркивает, что существующие и неизбежные отличия не должны привести к особому, принципиально отличному статусу республик в составе РФ. Именно благодаря этому обеспечивается оптимальное сочетание государственной централизации с самостоятельностью, в том числе и правовой, различных субъектов РФ, позволяющее учитывать своеобразие положения каждого из них в составе государства.

Хотя до сих пор отечественные конституционалисты ведут дискуссии в отношении природы российского федерализма – является он конституционным или конституционно-договорным, ее итоги вряд ли как-либо скажутся на характеристике статуса республик в составе РФ, позволит оспорить их государственность.

Всякая государственность – явление конкретно-историческое, предполагающее наличие определенных исторических, экономических, социокультурных и этнографических признаков. Поэтому встречающиеся порою призывы повысить статус всех субъектов РФ до статуса республик вряд ли правомерны. Искусственное создание государственности, а тем более квази-государственности, всегда обречено на неуспех. Создание, а то и насаждение территориальной государственности способно привести к острому кризису российского федерализма, может ослабить государственность в целом, привести к обострению отношений между отдельными субъектами. Это не позволит решить ни одной из существующих перед Россией проблем, может быть лишь потешит самолюбие некоторых политических деятелей.

Необходимо отметить, что именно становление государственности республик в составе Российской Федерации явилось импульсом к укреплению

государственности и в масштабах всего государства. Это стало одной из стадий, важным этапом в процессе усиления политической субъектности российского государства в целом, создания сильной государственности на федеральном уровне, способной оказывать эффективное регулятивное воздействие на всю совокупность общественных процессов.

Таким образом, становление и укрепление государственности республик можно рассматривать как важную веху в процессе развития российской государственности. Это является свидетельством не ослабления, а напротив, усиления политической роли российского государства, активизации его регулятивного воздействия на происходящие процессы. Несомненно, что в дальнейшем это будет способствовать как укреплению российского государства в целом, так и процветанию всех его регионов.

Глава III Государство (республика) в системе российского федерализма

Параграф первый «Юрисдикция республики в структуре формы российской государственности» анализирует взаимоотношения республики – субъекта и федерации как части и целого, как элемента и системы.

Суверенитет является важнейшим признаком всякого государства. Именно его наличие позволяет говорить о реальной, а не мнимой государственности. Многими политиками даже достаточно декларативное провозглашение суверенности республик в составе России конца 80-х годов расценивается уже как обоснование права на дальнейшую сецессию, выход из состава государства, попытки ревизии принципа территориальной целостности государства - основополагающего принципа всякой государственности.

Представляется, что государственный суверенитет федеративного государства всегда является порождением государственного суверенитета именно создавших его субъектов, и вследствие этого вторичен по отношению к ним. Первичным и государствообразующим (на федеральном уровне) является именно суверенитет государств и иных государственных образований в составе данной федерации. И именно суверенитет субъектов Российской

Федерации способствовал образованию российского государства как определенной целостности входящих в него территорий.

Вместе с тем, это отнюдь не означает, что субъекты федерации вправе игнорировать решения федеральных органов власти, относясь к ним селективно, ссылаясь на собственную суверенность, могут выполнять только то, что, по их мнению, отвечает интересам отдельных субъектов. Передав федеральному центру определенные полномочия, они четко определили степень собственной суверенности объемом оставленных за собою и согласованных с центром прав и полномочий. И решения федерального центра отныне стали отображением и выражением их собственного суверенитета. Даже в том случае, если федеральным центром принимаются решения по вопросам, относящимся к его компетенции, но не уступающие руководству субъектов в силу тех или иных причин, это не является нарушением их суверенитета, как бы болезненно это не воспринималось. Напротив, это реализация их собственного суверенитета, суверенности государств и иных субъектов в составе государства, их собственной воли, но преломленных в деятельности федеративных, надгосударственных по отношению к данному государству-субъекту федерации федеральных структур и органов.

Безусловно, это не означает также и абсолютной неспособности субъектов федерации впредь участвовать в принятии решений по кругу вопросов, относящихся к ведению центра, и следующего из этого всесияния федеральных органов власти. Первичность суверенитета субъектов в данном случае выражается в заложенных в конституции всех федеративных государств согласительных процедурах в случае возникновения каких-либо коллизий, взаимных консультациях федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов федерации при принятии наиболее важных решений, статусе верхней палаты парламентов, и в частности Совета Федерации как верхней палаты Федерального Собрания РФ.

Второй параграф «Место и роль договора в сфере разграничения предметов ведения и полномочий» рассматривает и анализирует

юридическую природу договора как одной из правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами и Федерацией.

Как уже отмечалось, федеральная Конституция допускает сочетание федерального закона и договора (соглашения) при разграничении компетенции органов государственной власти по вертикали.

Представляется, что договоры и соглашения как правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти должны использоваться как дополнительная форма в том случае, если закон недостаточен для урегулирования отношений.

В представлении автора договорные отношения – это определенная система двусторонних и многосторонних договоров и соглашений между центральными органами и регионами, устанавливающая их взаимные права и обязанности в политических, социально-экономических и иных отношениях, разграничивающая их властные полномочия, учитывающая социально-экономическую, национальную и историческую специфику, выступающая гарантом стабильности и целостности государства.

Как показывает практика государственного строительства России последних лет, при создании правового федеративного государства договоры и соглашения могут выступать одним из регуляторов обеспечения эффективного управления государством, имеющим большую территорию и многонациональный состав населения, средством согласованного разграничения государственно-властных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В свете изложенного, по мнению диссертанта, вопрос о необходимости договора о разграничении предметов и полномочий как правового института является неактуальным. Договор существует объективно, вопреки представлениям о его «чистоте» и независимо от его соответствия рациональным моделям регулирования федеративных отношений. Договор в его современном виде является политическим средством, которое при существующей расстановке сил невозможно исключить из правовой практики.

В связи со сложившейся практикой договорного регулирования, первоочередной задачей становится его реформирование, введение в конституционные рамки.²

В начале 90-ых годов теоретические и практические проблемы договорных отношений в Российской Федерации вступают на политическую сцену, вызывая тем самым пристальный интерес ученых, политиков и государственных деятелей. По данному вопросу высказываются самые полярные точки зрения от необходимости приостановить договорную практику и до принятия федерального закона, устанавливающего единые требования к заключению подобных договоров и расширению договорных отношений

Такой подход к соотношению договорного и конституционного разграничения предметов ведения и полномочий особенно интенсивно использовался и был наиболее характерен для республик в составе Российской Федерации, для которых договор с федеральным центром являлся наиболее удобным способом для закрепления особого статуса. Если конституция республики является односторонней декларацией ее привилегированного положения, то заключение договора фактически означает официальное признание федеральной стороной ее повышенного (особого) статуса.

Договоры становятся действенным средством поддержания отношений федерального центра с органами государственной власти республик. В настоящее время стабилизирующую функцию договоров о разграничении предметов ведения и полномочий федерального центра с республиками следует признать приоритетной.

Подводя же общий итог вышесказанному, следует отметить, что рассмотренный способ разграничения предметов ведения и полномочий имеет право на существование, поскольку существуют реально. Главная же задача

² Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года №741в целях совершенствования законодательной основы федеративных отношений и реализации Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Субъектов Российской Федерации» образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

федерального центра и органов государственной власти субъектов в области разграничения предметов ведения и полномочий состоит в том, чтобы принять такую форму решения данного вопроса, при которой бы не нарушалось бы единство экономического и правового пространства России. Причем процессы становления и укрепления федерализма в центре и регионах должны носить двусторонний, встречный характер. Только в этом случае во взаимоотношениях центральной власти и субъектов Федерации смогут утвердиться атмосфера доверия и взаимной ответственности, по новому заработать механизмы взаимодействия государственных структур.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. О принятии Конституции Республики Башкортостан // Актуальные проблемы теории государства. – Уфа: УЮИ МВД РФ. 1998. (0,2 п.л.)
 2. Декларация и развитие законодательства Республики Башкортостан // Вестник УЮИ МВД РФ. – 1998. - №3. (0,3 п.л.)
 3. О развитии законодательства Республики Башкортостан // Договорные отношения Российской Федерации и Республики Башкортостан: состояние и перспективы развития. Сборник. – Уфа: РИО БАГСУ. – 1998. (0,2 п.л.)
 4. Развитие конституционного законодательства Башкортостана в 1990-1993 годах // Конституционное право Республики Башкортостан: возникновение, становление и перспективы развития. Учебное пособие. – Уфа. – 1998. (0,3 п.л.)
 5. К вопросу о конституционном статусе республики в составе Российской Федерации // Вестник УЮИ МВД РФ. – 1999. - №1. (0,2 п.л.)
-

6. Конституционные основы законодательства о судебной системе Республики Башкортостан // Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика. Сборник. – Уфа. – 1999. (0,2 п.л.)

7. Суды субъектов Российской Федерации // Вестник УЮИ МВД РФ. – 1999. - №2. (0,2 п.л.)

Подписано в печать и свет 6 июля 2001года Формат 60X84 1/16

Печать офсетная. Объем 1,0 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано на УОП УЮИ МВД РФ

450091 г.Уфа, ул.Муксимова, 2

2-