

На правах рукописи

ЧИКОНОВА Людмила Валентиновна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(на примере Республики Алтай)**

*Специальность 23.00.02-политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москм-2004

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: - доктор политических наук, профессор
Лысенко Владимир Николаевич

Официальные оппоненты: - доктор политических наук, профессор
Явчуновская Регина Анатольевна
- кандидат политических наук
Малов Сергей Владимирович

Ведущая организация: **Горно-Алтайский государственный университет**

Защита состоится «___» **июня 2004 г.** в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, **1-й учебный корпус, аудитория _____.**

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан «___» мая 2004 года

Учёный секретарь
диссертационного совета



А. Е. Жарников

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

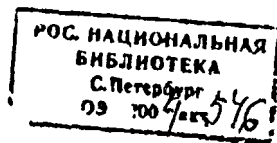
Актуальность темы исследования. Политике - правовые основы федеративных отношений в России были заложены в Федеративном Договоре, подписанном в 1992 году, закреплены в Конституции Российской Федерации и в соответствии с ней в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Суть этого процесса заключается в обеспечении государственной целостности страны, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, обеспечения равноправия.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., существенно изменила политико-правовую основу деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Она установила федеративное устройство, в соответствии с которым составные части государства получили государственно-правовой статус и стали именоваться субъектами Российской Федерации.

Федерализм основан на уважении и поддержке политического, этнонационального многообразия общества, способен реально стимулировать процессы самоорганизации многонационального и многоконфессионального российского общества, вовлекая многонациональный народ России в управление государством на всех уровнях законотворческого процесса. Это - сознательный выбор современных и эффективных технологий управления страной, которые позволяют максимально использовать уникальный потенциал многообразия регионов единого государства. Именно поэтому законодательство каждого субъекта Российской Федерации является составной частью единой двухуровневой законодательной системы России. Вместе с тем это самостоятельная и равноправная отрасль федерального законодательства.

Возникла принципиально новая система законотворчества и законодательства. Практически сформирована трехуровневая система законодательства: уровень Российской Федерации, уровень субъектов Российской Федерации и муниципальный. Законы субъектов Российской Федерации - принципиально новое понятие, которое не знало аналогов и



не закреплялось в прошлом ни в одной из Конституций Российского государства.

В Российской Федерации официально провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Носителем суверенитета и единственным источником власти признается многонациональный народ России. Получили практическую реализацию идеи гражданского общества, сочетания централизации и децентрализации. Все это оказывает воздействие на взаимоотношения РФ, ее субъектов и муниципальных образований, что в конечном итоге оказывает влияние и на законодотворчество регионов..

«Развитию политико-правовых основ федерализма служит административное реформирование, результатом которого должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, которые стоят перед нашей страной»¹.

Безусловно, что краеугольным камнем нынешней федеральной политики в области развития федерализма является поиск оптимального баланса отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, сочетания мирового опыта построения федеративного государства с учетом государственной и национальной специфики России.

В основе развития федеративных отношений в России стоит проблема создания прочной политико-правовой базы для преодоления тех противоречий, которые были заложены на начальном этапе формирования федерализма. Все еще дискутируются вопросы равноправия субъектов Федерации, договорной политики и практики асимметрии, прежде всего правовой асимметрии субъектов Федерации, вопросы наличия суверенитета у регионов Российской Федерации.

Опыт свидетельствует, что неопределенность по ключевым вопросам федеративных отношений приводит к ослаблению рычагов управления государством со стороны государственных органов власти.

Актуальным в настоящее время является реализация созданной на основе Конституции Российской Федерации нормативной базы правового статуса таких субъектов, как республики в составе РФ, вопросы и взаимовлияния, развития и совершенствования законодательства Российской Федерации и всех ее субъектов.

¹ См. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.- М.,2002.-С.11.

Противоречия между нормативными актами субъектов Российской Федерации и федеральной правовой системой обусловлены целым комплексом причин, которые вызваны в первую очередь сложностями переживаемого Российским государством периода. Все это не могло не отразиться на состоянии законодательства субъектов Российской Федерации. Происшедшие перемены в политической, социально-экономической жизни Российской Федерации в целом и Республики Алтай, в частности, потребовали устранения противоречий, которые имели место в законодательстве республики.

На динамику политико-правового развития субъектов Российской Федерации, в том числе и Республики Алтай, значительное влияние оказали решения в сфере федеративных отношений, принятые Президентом Путиным В.В.: учреждение федеральных округов, реформирование федеральных органов исполнительной власти, принятие мер, направленных на обеспечение целостности правового пространства России.

Среди этих мер одно из самых значимых - требование о приведении Конституции и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью обеспечения государственной целостности и единства государственной власти, оптимального соотношения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, совершенствования политико-правовых основ федерализма.

Указанные процессы в Республике Алтай характеризуются некоторыми особенностями. 7 июня 1997 года Государственным Собранием - Эл Курултай Республики было принята Конституция, которая вступила в действие 11 июля 1997г¹. Несмотря на то, что Республика Алтай приняла Конституцию одной из последних, ее правовой анализ показал, что есть немало положений, противоречащих федеральной Конституции. В этой связи Основной закон Республики Алтай стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации². В решении Конституционного Суда подняты крайне важные

¹ Ведомости Государственного Собрания-Эл Курултай Республики Алтай.-1997.-№21.

² См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года №10-П по делу о проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона « Об общих принципах организации

вопросы дальнейшего развития федеративных отношений в субъектах Российской Федерации. В ходе его реализации парламентом Республики Алтай исключено из конституции Республики ее статуса как « государства», хотя форма правления была усилена системой « сдержек и противовесов» в сторону полупрезидентской республики.

Безусловно, разные регионы России имеют определенные особенности, которые необходимо учитывать в процессе совершенствования федеративных отношений. В диссертации сделана попытка анализа политико-правовых проблем развития федеративных отношений на материалах Республики Алтай.

В этой связи исследование политико-правовых основ деятельности субъектов Российской Федерации в процессе совершенствования федеративных отношений в России приобретают особую актуальность, что в целом и определило выбор темы диссертационной работы и круг рассматриваемых вопросов.

Степень научной разработки проблемы. Формирование и развитие российского федерализма постоянно находится в поле зрения отечественной науки. Проблемам федеративного устройства значительное внимание уделено в работах Р.Г.Абдулатипова, Г.В.Атаманчака, А.С.Автономова, М.В. Баглая, И.Н.Барцица, Л.Ф.Болтенковой, Н.В. Витрука, В.Г.Вишнякова, Л.М.Дробижевой, В.Ю.Зорина, К.В.Калининой, В.Н.Лысенко, А.А.Мацнева, Н.П.Медведева, В.А.Михайлова, А.Ф.Дашдамирова, В.А. Прокошина, М.В.Столярова, Б.Н.Тропинина, И.А.Умновой, Т.Я.Хабриевой, Б.С.Эбзеева, Ю.Флрова и других¹.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации.-2000.-№25.-Ст.2728.

¹ См. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М.,2000; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма.-М.,1994; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах.-М.,1992-1993.; Абдулатипов Р.Г., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации.-М.,1997; Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления.-Ростов н/ д.: изд-во СКАГС, 2001; он же Модернизация государственного управления (теоретико-методологические обоснования).-М.,2001; Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики.-М.,2000; Автономов А.С. Правовая онтология политики.-М.,1999; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации.-М., 2000; Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / отв.ред. Л.М.Дробижева- М.: Academia, 2002; она же Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей.-М.,1998; Калинин К.В.

Проблематика федерализма часто рассматривается российскими правовыми и политологическими научными школами в сопоставительном аспекте с зарубежным опытом развития федерализма¹.

Что касается отечественной науки в области федерализма, то она обогащается глубокими научными исследованиями ученых в субъектах РФ. Значительный вклад в исследование национальных и федеративных проблем Республики Алтай внес Горно-Алтайский государственный университет.

В поле зрения его научной деятельности находится проблема: «Государственно-правовой статус Республики Алтай» (Д.И.Табаев). Органами государственной власти Республики Алтай в целях

Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив.-М.,1998; она же Право народов на самоопределение –важнейший принцип национальной политики. // Вопросы национальных и федеративных отношений. - М.,2000; Лысенко В.Н. Порочна ли договорная основа федеративных отношений? В кн.: « Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».-М., он же Российская Конституция: проблемы совершенствования // Российский Федерализм : опыт становления и стратегия перспектив.-М.,1998; Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений.-М.,2000; он же Этнополитические конфликты: природа, типология и пути урегулирования // Вопросы национальных и федеративных отношений.-М.,1997; Медведев Н.П. Институт консенсуса и проблемы федерализма в России // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма.-М.,2000; он же Федеративный договор и основы государственного устройства в России // Российский федерализм: от федеративного договора до наших дней.-М.,2002; Михайлов В.А. Россия с мечтой о реальном федерализме // Российский федерализм: от федеративного договора до наших дней.-М.,2002; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и западная Европа.- Казань. 1998; он же Федерализм и Державность: российский вариант.-М.,2001; Уминова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма.-М.,1998; Эбзеев Б.С. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2 томах.-М.,2000-2001.

¹ См.: Адаптация канадского опыта в России: взгляды, мнения позиции.-М.,2000 г.; Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии,-М.,1993г., Федерация в зарубежных странах.-М.,1993г.; ЕременкоЕ. Федерализм в сотрудничестве. Российско-канадский проект.-М.,1994г.; Лафитский В.И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма.-М.,1993г.; Михайлова Н.В. Российский Федерализм в контексте мирового опыта.-М.,2002 г.; Столяров М.В. Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы).-М.,1999г; Шило В.Е. Современные федерализм в контексте международных отношений- « США-ЭПИ»,1998г.№4.

дальнейшего развития федеративных отношений в республики и подготовки проекта Конституции Республики Алтай в новой редакции образована Конституционная комиссия¹. Большой вклад в исследование федеративных и национальных отношений в Республике Алтай внесли: Табаев Д.И., Тюхтеев С.С., Ромашкин В.В.².

Вместе с тем, решая задачи развития федерализма в России в законодательном, политическом плане, органы государственной власти слабо пока учитывают национальные факторы. Этот аспект не находит еще должного анализа в Российской Федерации и в ее субъектах

Объектом диссертационного исследования является анализ реализации политико-правовых основ развития федеративных отношений в России, на этой основе законодательной деятельности органов государственной власти, связанные особенностями конституционно-правового статуса субъектов Федерации, регулированием и осуществлением законодательного процесса в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации как основы реформирования федерализма.

Предметом диссертационного исследования является конституционно-правовая деятельность органов государственной власти по совершенствованию и развитию федеративных отношений.

Данный предмет исследования в диссертации рассматривается с позиции реальных проблем функционирования политико-правового пространства Российской Федерации: преодоление противоречий в правовой системе Российской Федерации, перечень мер поддержания правового единства страны.

Цель диссертационной работы состоит в исследовании политико-правового развития субъектов Российской Федерации как основы развития федеративных отношений в России и подготовка практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательной деятельности.

В связи с этим определены **основные задачи диссертационного исследования:**

¹ Сборник законодательства Республики Алтай. 2004. №15(21).

² См.: Табаев Д.И. Надуманные противоречия. Горно-Алтайск.-2000; Ромашкин В.В. Конституционно-Правовые основы государственной языковой политики в Российской Федерации. М.: -1999; Тюхтеев С.С. Избирательная комиссия Республики Алтай. Горно-Алтайск.-2001.

- выявить особенности законодательного процесса субъектов Федерации, как неотъемлемой части законодательства Российской Федерации;
- показать способы обеспечения единого правового поля;
- исследовать проблему пробелов, противоречий в законодательстве, выработать рекомендации по их устранению;
- дать анализ взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов в области разграничения предметов ведения и полномочий между ними в сфере законодательной, деятельности;
- раскрыть характерные черты и особенности законотворческого процесса субъектов Федерации в сфере их исключительного ведения;
- проанализировать особенности конституционно -правового статуса республик в составе Российской Федерации;
- предложить возможные пути совершенствования законодательства Российской Федерации и ее субъектов, пути разрешения противоречий, а также определить основные направления федерального законодательства и его соотношения с региональным нормотворчеством;
- исследовать роль Конституционного Суда РФ, возможность введения института федерального вмешательства для обеспечения единства конституционно-правового пространства на территории России.

Теоретическую базу диссертации составили идеи, положения, выводы, содержащиеся в трудах отечественных авторов, исследовавших особенность развития федеративных отношений, которые позволили охарактеризовать важнейшие элементы конституционно-правового статуса такого рода субъектов федерации как республики, раскрыть правовое положение российского федерализма, обеспечивающегося конституционно-правовое равноправие субъектов Российской Федерации, рассмотреть актуальные проблемы законодательного процесса субъектов Российской Федерации.

Методологической основой диссертации стали принципы системности, междисциплинарного исследования, метод объективности, сравнительно-правового, структурно-функционального, этнополитического анализа, открывающих возможность комплексного исследования многосложных проблем и процессов, а также система аналитических

методов, которые составили основу для реализации исследовательской проблемы.

Эмпирическую базу исследования составляют официальные документы: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, Послания Президента РФ Федеральному Собранию, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы Республики Алтай, а также материалы парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Государственного Собрания-Эл Курултай Республики Алтай, справочные материалы, материалы научно-практических конференций по проблемам федеративного строительства в России, исследования ученых.

Основные результаты исследования и их научная новизна обусловлены постановкой проблемы, степенью ее разработанности, попыткой объективно проанализировать процесс реализации политико-правовых основ взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов, как важнейшего фактора развития российского федерализма. Представленная диссертация одна из попыток комплексно исследовать развитие политико-правовых основ совершенствования федеративных отношений на примере Республики Алтай.

В диссертации подтверждается и дополнительно обосновывается вывод о том, что равноправие субъектов Российской Федерации в современных условиях не означает их тождества. Высказывается мнение автора по поводу дискуссии, возможна ли симметричная федерация и что такое симметричная федерация. Автор полагает, что асимметрия в современных условиях является оправданной. При этом подчеркивается характер правовой асимметрии в Российской Федерации. В исследовании сделан вывод о том, что тормозом в развитии федерализма может быть консервация правовой асимметрии.

Непосредственным предметом самостоятельного анализа стали теоретические и практические проблемы осуществления правотворческой деятельности в субъектах Федерации и в частности в Республике Алтай, их соотношение, а также взаимовлияние с правовой системой Российской Федерации. Это позволило выяснить роль и место нормативных правовых актов и правотворческого процесса субъектов Федерации в правовой системе России, устранить деформирующие эту систему противоречия Новизну представляет всесторонний анализ политико-правовой деятельности органов государственной власти Республики Алтай в

процессе развития федеративных отношений, что позволило автору обосновать некоторые выводы и рекомендации в отношении дальнейшего развития федеративных отношений в Республике Алтай.

Особенности правотворчества субъектов Российской Федерации связаны с их конституционно-правовым статусом и, следовательно, характеризуются самостоятельностью. Определенная автономность правотворческого процесса обуславливается следующими причинами: 1) объемом прав и полномочий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, 2) источниками правотворчества, 3) наличием механизма преодоления противоречий между нормативно-правовыми актами, 4) наличием самостоятельных законодательных органов субъектов Федерации.

При анализе способов разрешения противоречий законов субъектов Федерации с федеральным законодательством, диссертант подчеркивает необходимость внесения изменения в федеральные нормы права, в том числе имеющие характер конституционных, обеспечивающие развитие принципов федерализма, суверенитета на территории Российской Федерации и единство конституционно-правового пространства России.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использовать его вводы и положения в решении ключевых проблем укрепления российской государственности на принципах конституционного федерализма; должны способствовать наиболее оптимальному разграничению и соотношению законодательных полномочий между федеральным и региональным уровнями правового регулирования, при разработке проектов законов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в научно-исследовательской работе, преподавании юридических и политических дисциплин в высших учебных заведениях, а также в процессе подготовки и переподготовки кадров государственной службы.

Они

Апробация результатов исследования Основные положения, выводы и рекомендации обсуждены и одобрены на заседании кафедры, в выступлениях автора на методологических семинарах, они изложены также в выступлениях диссертанта на научно-практических конференциях по проблемам федерализма, межрегиональной конференции «Федерализм:

проблемы развития», парламентских слушаниях и в ряде научных публикаций. Автор диссертации принимал участие в проведении экспертиз региональных законов, разработке конституции республики Алтай, проектов законов и иных нормативных правовых актов.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяются предмет, цели и задачи, характеризуется степень научной разработанности проблемы, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертации.

В первом разделе - «Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации» рассматриваются основные принципы и особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации от Федеративного Договора (31 марта 1992 года), Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 года) до принятия решения Конституционным Судом Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (7 июня 2000г) и других законодательных актов РФ. В связи с этим анализируется не простой процесс приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствии с федеративным законодательством.

В диссертации анализируются разные мнения ученых и политиков по поводу суверенных прав республик. В конституциях субъектов Российской Федерации имеются нормы, свидетельствующие о наличии такого признака государства как суверенитет: « суверенное государство», « государственный суверенитет», « участник международных отношений», « внешняя политика». В конституции Республики Алтай(ст.4), в нормативных правовых актах республики, регулирующих вопросы государственные символики (герб, флаг, гимн), вполне определенно сказано, что республика Алтай является суверенным государством .

И хотя, решение Конституционного Суда Российской Федерации¹, поставило точку в идеологии «суверенизации» республик: суверенитет России не делим, с теоретической точки зрения концепция суверенитета республики оспорима, и поэтому эта проблема не снята и по сей день. Так, председатель Государственного Собрания-Эл Курултай Республики Алтай, считает, что суверенитет республики, это гарантии алтайской государственности и внутренней самоидентификации алтайского народа и выражение самобытности и традиции ее многонационального народа.

В научной литературе встречается мнение, что за республиками признается лишь обладание определенными элементами суверенитета, не посягающими на международно-правовые аспекты суверенитета Российской Федерации. И в качестве аргумента приводят положения статьи 73 Конституции РФ о том, что субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В диссертации отмечается, что особенностью федеральной Конституции является тот факт, что она не устанавливает предметы ведения субъектов РФ. Поэтому конституционно-правовой статус субъектов РФ устанавливается не только РФ, но и учредительными документами субъектов РФ, которые перечисляют собственные предметы ведения.

Подчеркнем, что заслуживает особого внимания то обстоятельство, что одним из факторов, осложняющих федеративные и национальные отношения, вызывающем политические и научные дискуссии, выступают противоречия в реализации конституционного положения о равноправии субъектов РФ (ст.5 п.4 Конституции РФ). Принципы равной суверенности и ответственности субъектов Федерации означают, что все субъекты Федерации обладают равными правами по отношению к федеральным органам власти, в частности, в вопросах взаимного делегирования полномочий. И хотя по Конституции «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти» все субъекты РФ между собой равны, мы отмечаем, что реальность здесь отличается от теории.

¹ См.: См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года №10-П по делу о проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации.-2000.-№25.-Ст.2728.

При реализации конституционного принципа равноправия субъектов федерации важно преодолеть стремление республик осуществлять государственное строительство не на основе приоритета « титульной», а на основе равноправия всех национальностей образующих многонациональный народ этих республик. Правомерность такого подхода подтверждается и тем, что доля коренного населения в подавляющем большинстве республик значительно меньше, чем доля граждан других национальностей.

В научной литературе по проблемам федерализма до сих пор дискутируется проблема « асимметричности» Федерации. В диссертации подчеркивается, что асимметричность в становлении федеративных отношений в России вытекает из многообразия российских регионов и поэтому обусловлена как историческими, этническими, экономическими и географическими обстоятельствами, что порождает ее объективный характер, так и отсутствием четких правовых норм, регулирующих вопросы равноправия субъектов. Мы отмечаем, что в Конституции Российской Федерации в статьях, посвященных разграничению компетенции между Федерацией и субъектами, отсутствуют единые критерии определения предметов ведения, нет четкости в отнесении вопросов к той или иной сфере компетенции. Такое положение порождает асимметричный характер Российской Федерации, создает дополнительные льготы и привилегии для отдельных субъектов Российской Федерации и порождает тем самым противоречия современного российского федерализма. Мы подчеркиваем мнение В.Н. Лысенко, что в условиях демократии асимметрия должна быть конституционной, закреплена и базироваться на законе и учитывать интересы народов России¹. Такова природа сегодняшней России, которой должна соответствовать Конституция².

Рассматривая проблему асимметрии в российском федерализме, мы исходим из того, что российский федерализм являет собой сегодня симбиоз территориальных и национальных интересов.. Такой характер федерализма придает ему культурно-национальное многообразие в рамках интегрированного многонационального государства. Юридическую базу,

¹ Лысенко В.Н. Над Испанией безоблачное небо? (Посттоталитарные Испания и Россия на пути к новому федерализму). // Журнал российского права. –1998.- №1- С.93.

² См.: Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей.-М.:1998,- С.43.

правовой фундамент такого сотрудничества составляют не только Конституция РФ, но и конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

Одной из дискуссионных проблем, рассматриваемых в данном разделе, является проблема конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации. Конституция Российской Федерации (п.2 ст5) определила, что республики являются государствами.

В диссертационной работе, автор, анализируя Конституцию Республики Алтай, пытается выявить особенности правового статуса республики. Он подчеркивает, что Основной закон Республики Алтай имеет много общего с федеральной Конституцией. Также как Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Алтай содержит нормы, определяющие основы государственного устройства, экономического развития, определен правовой статус человека и гражданина, права свободы, обязанности граждан, система законодательной и исполнительной властей, основы избирательной системы и правотворческой деятельности, принципы организации местного самоуправления.

Вместе с тем, правовой статус Республики Алтай имеет свои особенности. В Конституции республики нашли отражение специфические черты нашего региона. "Территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения ее коренного и других народов, обеспечивает сохранение их самобытности» (ст.10)¹. Конституцией Республики Алтай установлено, что республика является равноправным субъектом Российской Федерации (ст. 1), однако, государством не признается. Власть в республике не является полностью суверенной, она самостоятельна только в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации. Республика Алтай не вправе нарушать государственную целостность России, единство системы государственной власти.

Республика Алтай самостоятельна в определении своих языков. Так, в соответствии со статьей 13 Конституции Республики Алтай государственными языками в Республике Алтай являются алтайский и русский языки. Действует закон Республики Алтай « О языках». Республика Алтай гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Республика Алтай самостоятельно утверждает свою государственную символику-герб,

¹ Конституция Республики Алтай.Горно-Алтайск.-2000.-Ст.10.

флаг, гимн, определяет столицу. Государственная символика отражает национально-историческую особенность народа. Республика вправе учреждать свои почетные звания и государственные награды. Республика Алтай соблюдает принцип единого гражданства и признает, что каждый гражданин Российской Федерации на территории республики обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Алтай (ст.12). В Конституции устанавливается республиканская форма правления. Автором диссертации отмечается, что с момента образования Республики (3 июля 1991 года) до настоящего времени республика Алтай прошла путь от парламентской до полупрезидентской. В диссертационном исследовании указывается, что при парламентской республике нарушался принцип разделения властей, полномочия органов государственной власти были усилены в пользу Государственного Собрания-Эл Курултай (назначение Председателя Правительства Республики, дача согласия на назначения министров, председателей комитетов и руководителей ведомств, подотчетность и подконтрольность Правительства Республики ее парламенту Председатель Государственного собрания-Эл Курултай являлся высшим должностным лицом,), то есть наблюдался определенный дисбаланс в пользу законодательной власти Республики Алтай. Именно при таком политическом режиме в 1997 году произошла единственная в Российской Федерации отставка Правительства Республики. При полупрезидентской форме создана система «сдержек и противовесов», обеспечен баланс законодательной и исполнительной власти республики. В настоящее время во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти обеспечена самостоятельность высшего органа исполнительной власти, как того требует статья 10 Конституции Российской Федерации.

. Автор диссертационного исследования пытается проанализировать причины, препятствующие принятию федерального «О статусе субъекта Федерации и порядке его изменения».

Во втором разделе - « Становление и развитие законодательной деятельности субъектов Федерации как основа стабилизации федеративных отношений» анализируются этапы становления и развитие законотворческого процесса Российской Федерации.

Обращается внимание на то, что смысл и значение законодательной деятельности состоит в создании такого правового режима, чтобы он в

полной мере отражал федеративный характер государственного устройства Российской Федерации, многонациональный состав его населения, учитывал специфические особенности различных наций и народностей, определял принципы взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами, разграничение.

Диссертантом анализируются этапы становления законотворческой деятельности субъектов Федерации. Первый этап начался с 12 июня 1990 года с принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР и завершился 12 декабря 1993 года с принятием Конституции. Именно этот период ознаменовал начало формирования субъектами Российской Федерации собственного законодательства. Второй этап начался с принятия Конституции Российской Федерации и продолжался до вступления в силу федерального закона от 24 июня 1999года « О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В этот период возникла конкуренция конституционного и договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в результате чего появилась малоконтролируемая нормативная база субъектов Федерации, существующая параллельно с федеральным законодательством . Третий этап начался с мая 2000 года с образования федеральных округов и преобразования института полномочных представителей Президента РФ в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и продолжается до настоящего времени. Данный этап характеризуется в преодолении негативных тенденций в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, направленных на соблюдение принципа равенства регионов.

Установление предметов ведения в Конституции Российской Федерации, а разграничение полномочий - в соответствующих федеральных законах и договорах, дают достаточное основание для разграничения сфер правового регулирования обоих уровней законотворчества. В диссертации подчеркивается, что именно институт совместного ведения между органами власти Российской Федерации и субъектов является важным в соотношении общефедерального и регионального законодательства. В этой связи для российской

юридической практики регулирования по предметам совместного ведения актуальным представляется следующий вопрос: должны ли федеральный законы, принимаемые по предметам совместного ведения содержать лишь рамочные положения, или степень детализации должна быть различной в зависимости от характера регулируемых отношений и каждый раз она должна определяться на федеральном уровне применительно к конкретному предмету регулирования? Проанализировав законодательные акты субъектов Федерации по предметам совместного ведения, автор выявляет некоторые тенденции регионального правотворчества, которые сводятся к следующему : субъект Федерации принимает собственный закон и иные правовые акты по предметам совместного ведения с Российской Федерации; субъект Федерации принимает собственные акты, в которых устанавливает определенный порядок действия федеральных нормативных правовых актов на своей территории; субъект Федерации не принимает собственных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения, ибо это является ее правом, но не обязанностью.

Автор делает вывод о недопустимости принятия собственных актов, в которых устанавливается определенный порядок действия федеральных нормативных правовых актов на территории субъекта Федерации, так как данный вариант представляется нарушением конституционной законности. Ведь в соответствии с принципом верховенства Конституции РФ и федеральных законов нельзя устанавливать какие бы то ни было «барьеры» для федеральных законов на территориях регионов, когда тот или иной федеральный закон применяется в республике с изменениями и дополнениями, внесенными региональными органами государственной власти.

Автор диссертационного исследования считает, что пределы регулирования целесообразно определять в федеральном законе, издаваемом по предметам совместного ведения. При этом важно четко обозначать в каждом федеральном законе, принимаемом по предметам совместного ведения, границы правотворчества органов власти Федерации и ее субъектов.

Существенной особенностью регионального законодательства является расширение, углубление, свободное законотворчество в сфере исключительной компетенции субъектов Российской Федерации, полномочия субъектов РФ и пределов действия законов и иных нормативных правовых актов, принятых субъектами Федерации но

предметам их собственного ведения. Г. Ермошин определил это как законодательный суверенитет¹.

Главная содержательная проблема системы законодательства на уровне субъекта — это отразить в законах географическую, экономическую, историческую и социокультурную специфику соответствующего субъекта. Мы соглашаемся с позицией ряда ученых, что необходимость учета реальных специфических особенностей субъектом Федерации и явилось одним из основных аргументов в предоставлении им права на издание соответствующих законов, принимаемых субъектами за пределами совместного с Федерацией ведения»². В этом плане автором проанализировано республиканское законодательство о языках, принятое в развитие конституционной нормы о праве республик устанавливать свои государственные языки. В результате анализа выявлено, что практически все республики объявили своим государственным языком, наряду с русским, язык национальности, давшей название (титул) соответствующей республики, что нашло закрепление в их Конституциях и законах о языках. Так, в соответствии с Конституцией Республики Алтай (ст.13) государственными языками являются алтайский и русский языки. В законе Республики Алтай «О языке» гарантируется всем народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, подчеркивается, что право на свободное пользование родным языком очень важно для развития национального самосознания личности, сохранения самобытной культуры этнической общности, упрочения этнических связей. Особенность данного закона является то, что в нем указаны конкретные компактно проживающие народы, которые в определенных случаях могут использовать свои языки наряду с государственными языками республики (в Республике Алтай имеется район, где большинство населения составляют казахи). По этой причине закон о языках имеет такую норму «казахский язык используется в официальных сферах общения в местах компактного проживания его носителей» (ст.4).

¹ Ермошин Г. Конституционный принцип федерализма и проблемы его реализации при создании единого правового пространства России // Конституционно право: восточноевропейское обозрение.-1999ю.- №2(27).С.30-37.

²См. Соколова Н.С. Правотворческая деятельность субъектов РФ: развитие и совершенствование. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М.: -2003.- С.34.

Исходя из исключительной значимости образования для развития интеллектуального, культурного, экономического потенциала Республики Алтай, а также в целях подготовки национальных кадров, в Конституции Республики Алтай (ст.59), законе «Об образовании Республики Алтай» закреплено положение, предусматривающее получение детьми среднего (полного) общего образования, то есть предусмотрено образование более высокой ступени, нежели установленное в Конституции Российской Федерации (основное общее), тем самым Республика Алтай принимает на себя обязанности по созданию условий для получения несовершеннолетними полного (среднего) образования, в том числе созданию условий для получения среднего(полного) на родном языке (в Республике Алтай созданы и функционируют научно-исследовательский институт языка и литературы, факультет алтайского языка в Горно-Алтайском государственном университете, национальные школы, классы. В научной литературе дискутируется вопрос о том, следует ли в Конституции четко установить предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. Мы придерживаемся позиции Б.С. Крылова, «объем и виды деятельности субъектов Федерации настолько велики и разнообразны, что перечислить все, чем они обязаны заниматься и за что они ответственны, практически невозможно. Более того, приведение такого списка не только не нужно, но и вредно, поскольку субъекты Федерации оказались бы в ряде случаев вынужденными ограничивать круг вопросов, которыми им нужно заниматься»¹. Представляется, что, учитывая правовое реформирование российского общества и государства было бы правильным оставить субъектам РФ свободу в определении своих исключительных предметов ведения, тем более что фактические различия между регионами, существенно влияющие на формирование их правовых систем, весьма значительны, и их предметы ведения довольно-таки непросто закрепить в федеральных правовых актах.

В данном разделе приводится ряд законодательных актов субъектов Российской Федерации, Республики Алтай, на основе которых проведен анализ исследуемой проблемы.

В третьем разделе « Взаимовлияние федерального и регионального законодательства и пути разрешения противоречий между ними» рассматриваются проблемы и противоречия федерального и регионального

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: 1997.-С.237.

законодательства. Автор диссертации разделяет мнение ряда исследователей о том, что законодательство Российской Федерации, развивается и функционирует в постоянном взаимодействии с законодательством субъектов Федерации. Этому способствует участие субъекта в составе Российской Федерации в федеральном законотворчестве, что оказывает определенное влияние на федеральный нормотворческий процесс.

В разделе подробно рассматривается важная и широко обсуждаемая в научной литературе проблема: может ли субъект Федерации опередить федерацию в регулировании общественных отношений в сфере совместного ведения. Мы подчеркиваем мнение Ю.А.Тихомирова, «опережение» является оправданным, поскольку в данном случае в рамках совместной законодательной компетенции субъект Федерации «находит, заполняет свою «нишу» законодательного регулирования. При этом важно не дублировать будущие федеральные законы «своими» общими положениями, принципами, нормативными понятиями, а конкретно регулировать отдельные аспекты экономических, социальных и иных отношений. После издания федерального закона следует привести в соответствие с ним закон субъекта, иначе возникнут юридические коллизии¹.

Рассматривая данную проблему, мы исходим прежде всего из того, что укрепление демократических основ российского федерализма предусматривает формирование единого правового пространства страны. Следует подчеркнуть, что с построением единого правового пространства, о чем неоднократно говорил Президент РФ В.В.Путин², объективно возрастает значение централизованных начал в законодательной работе, юридически основанных на части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, где говорится, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Автором диссертационного исследования проведен правовой анализ республиканского закона "О родовой общине алтайцев" и отмечается, что

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: 2001.- С.17.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.- М.:2002г.-С20-21.

данным нормативным правовым актом делается попытка восстановления родовых общин и их органов управления алтайцев в соответствии федеральных законов «О национально-культурной автономии» и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Институты родовой и племенной власти составляли основу политической, общественной, хозяйственной жизни и территориального деления алтайцев в течении нескольких столетий, вплоть до административных реформ 1912-1914 годов. Они выступали как органы самоуправления. Царская власть и законодательство длительное время не вмешивались во внутреннюю жизнь инородцев, позволяя им жить и руководствоваться собственными нормами обычного права. Вместе с тем, данным законом предусмотрено создание зайсанских судов, что безусловно противоречит Конституции Российской Федерации, так как правовая норма направлена на регулирование вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации по вопросам отправления правосудия.

Проанализировав законодательство ряда субъектов Федерации, в том числе и Республики Алтай, автор считает, что развитие федеративных отношений требуют безусловного соответствия законодательных актов субъектов Федерации федеральному законодательству, а также общепризнанным принципам и нормам международного права (ст.ст. 15,76 Конституции РФ). Мы считаем, что нарушение единого федерального правового пространства связано не только с тенденцией регионов «присвоить» исключительные полномочия Российской Федерации, но и с принятием федеральных законов, нарушающих требования статьи 72-й Конституции Российской Федерации и вторгающихся в полномочия ее субъектов.

Следует отметить, что утвержденная Указом Президента Российской Федерации 12 января 2000 г. Концепция национальной безопасности Российской Федерации¹ к российским приоритетам относит не только незыблемость конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность, политическую, экономическую и социальную стабильность, безусловное обеспечение законности и правопорядка, но и единство правового пространства. В этом отношении Конституция Российской Федерации 1993 г. и конституционное законодательство не предусматривают ни института федеральной ответственности, ни

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000. №24.» О концепции национальной безопасности» СЗ РФ.-2000.- №2.- Ст.170.

института федерального вмешательства (федеральной интервенции) в дела субъектов Федерации. Мы считаем, что следует поддержать позицию М.В. Баглая и В.А. Туманова, о предоставлении возможности осуществления федерального вмешательства в целях пресечения попыток субъекта Российской Федерации выйти из-под контроля Федерации¹. Наша позиция основана на прерогативах Президента Российской Федерации по охране суверенитета и государственной целостности, предусмотренных ст. 71, ч.4 ст.78, ч.2 ст.80, ст.82, ч.1 ст.87, ч.3 ст.90 Конституции Российской Федерации.

Институт федерального вмешательства представляется как установленная и санкционированная государством в лице его федеральных органов власти, закреплённая в Конституции и системе правовых актов совокупность правовых, политических, экономических мер и процедур, направленных на восстановление государственного и конституционно-правового единства страны, обеспечивающая государственную безопасность и территориальную целостность.

Анализируя существующий ныне механизм защиты Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, автор диссертации полагает, что он нуждается в совершенствовании. В диссертации обоснована необходимость разработки и принятия ряда федеральных законов, направленных на обеспечение целостности Российской Федерации и укреплению российской государственности.

В заключении диссертации автором делается ряд принципиальных выводов по реализации изучаемой проблемы совершенствования политико-правовой деятельности субъектов Российской Федерации в развитии федеративных отношений на примере Республики Алтай как субъекта Российской Федерации.

III. Основные положения и выводы исследования изложены в следующих работах автора:

1. Чиконова Л.В. Некоторые особенности правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.- Горно-Алтайск- 2003.-0,3 п.л.
2. Чиконова Л.В. К вопросу о суверенитете России.-Горно-Алтайск.-2003- 0,2 п.л.
3. Чиконова Л.В. Проблемные вопросы суверенитета на примере Республики Алтай. Горно-Алтайск.-2004.-0,5 п.л.

¹ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: -1998. - С.274.

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Чиконова Людмила Валентиновна

Тема диссертационного исследования: «Политико-правовое развитие субъектов Российской Федерации как фактор укрепления федеративных отношений (на примере Алтайского края)».

Научный руководитель

Лысенко Владимир Николаевич

Изготовление оригинал-макета

Чиконова Людмила Валентиновна

Подписано в печать 24.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,1

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 292

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

04-13645