

На правах рукописи

Знаменщиков Роман Витальевич

**ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И ГЕРМАНИИ
(СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

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

Тюмень 2003

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
Алтайского государственного университета

Научный руководитель:

заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Граф Ирина Владимировна

Ведущая организация:

Байкальский государственный университет экономики и права

Защита диссертации состоится «21» июня 2003 года в «12» часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном
университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний
Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского
государственного университета.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2003 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета,
доктор юридических наук,
доцент

В.Д. Плесовских

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. В отечественной науке конституционного (государственного) права форма государственно-территориального устройства рассматривается как неотъемлемая часть формы современного государства. На протяжении последних двух столетий получили развитие две основные формы государственно-территориального устройства – унитарная и федеративная. Федеративная форма государственно-территориального устройства менее распространена среди государств мира. Из более чем двухсот государств лишь двадцать четыре являются федерациями, то есть государствами, в состав которых входят территориальные образования, обладающие определенной степенью государственно-правовой самостоятельности по отношению к совокупному государству. Вместе с тем исследование статуса таких федераций, как Австрия, Бельгия, Германия, Индия, Россия, США, Швейцария и др., позволяет в полной мере представить своеобразие федеративного государственно-территориального устройства.

Связанная с понятием федерации категория «федерализм» используется в современной конституционно-правовой науке для обозначения конституционного принципа государства, формы государственно-территориального устройства, совокупности приемов и методов осуществления власти государства в экономической сфере (экономический федерализм) и системы знаний (учения) о федеративной форме государственно-территориального устройства. При этом применительно к понятию формы государственно-территориального устройства категории «федерация» и «федерализм» нередко рассматриваются как идентичные.

В основе федерализма как формы государственно-территориального устройства лежат исходные базовые положения – принципы, которые выступают сущностными и содержательными характеристиками федеративного государства. Они определяют природу федерации, ее состав, структуру, особенности взаимодействия федерального и регионального уровней

государственной власти, модель разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Среди федеративных государств особое место занимают Российская Федерация и Федеративная Республика Германии. Оба государства прошли трудный путь исторического развития на протяжении XIX – XXI веков. Россия лишь к началу девяностых годов XX столетия приобрела подлинно федеративный характер и тем самым выстрадала федерализм как форму государственно-территориального устройства, способствующую развитию свободы личности и подлинной демократии. Германия, возродившаяся на демократических началах после Второй мировой войны, развила установленное Основным законом ФРГ (Западной Германии) 1949 г. федеративное государственно-территориальное устройство с присоединением к западногерманским землям восточногерманских земель (Германская Демократическая Республика) в начале девяностых годов XX века. Сравнительное конституционно-правовое исследование российского и германского федерализма содействует совершенствованию развития отечественной теории федерализма и практики федеративного государственно-территориального устройства России.

Особое значение в сравнительном конституционно-правовом исследовании имеет анализ принципов становления и функционирования федеративного устройства России и Германии. Принципы федерализма, составляющие фундамент государственно-территориального устройства любой федерации, указывают на степень политической и экономической свободы личности, демократизма в соответствующем государстве, основные тенденции его развития. Одновременно с этим применительно к российской и германской федерациям сравнительное конституционно-правовое исследование принципов современного российского и германского федерализма позволяет, с одной стороны, определить своеобразие государственно-территориального устройства России и Германии, их индивидуальность и неповторимость, а с другой стороны, сопоставить принципы федерализма друг с другом в целях выявления

рациональных элементов федеративного устройства, использование которых в России может способствовать совершенствованию государственно-территориального устройства.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выявление общих черт и особенностей в развитии российского и германского федерализма на основе сравнительного конституционно-правового исследования принципов становления и функционирования федеративных отношений в РФ и ФРГ. В свою очередь, выявление названных общих черт и особенностей способствует поиску оптимальной модели российского федерализма. Соответственно поставленной цели выдвигаются следующие задачи:

- выявление сущности и тенденций развития федерализма как формы государственно-территориального устройства;
- понятие принципов федерализма как одной из разновидностей форм государственно-территориального устройства;
- классификация принципов федерализма России и Германии на основе анализа теоретических изысканий и нормативно-правовых актов;
- анализ содержания принципов современного российского и германского федерализма;
- определение общих черт и особенностей, а также степени эффективности действия принципов российского и германского федерализма.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является федеративное государственно-территориальное устройство (федерализм) России и Германии. Предмет настоящего исследования составляют основные положения учения о федерализме, принципы становления и развития федеративного устройства РФ и ФРГ, устанавливаемые конституциями, законами и подзаконными актами, а также практика их реализации.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Принципы федерализма – это исходные концептуальные положения теории федерализма и федеративного государственно-территориального

устройства, интегрирующие в себе идеальные представления и нормативные предписания об организации и функционировании системы государственно-правовых отношений на общегосударственном и региональном уровнях в их взаимодействии и сбалансировании интересов. Они определяют сущность и содержание федеративного устройства того или иного государства.

2. Принципы российского и германского федерализма рассматриваются в качестве базовых положений, отражающих особенности формирования и развития РФ и ФРГ, степень децентрализации государственной власти, взаимоотношения между совокупным государством и его частями в решении общегосударственных и региональных проблем, обеспечения свободы личности и демократизма в обеих странах. Перечень и степень эффективности действия принципов федерализма, в том числе в России и Германии, определяются внутренними и внешними условиями развития государств, включая своеобразие природно-климатических, национально-культурных, социально-экономических, политических и международных условий. Особое значение имеет выделение оснований (критериев) классификации принципов федерализма в России и Германии как государств, исторические судьбы которых на протяжении XIX – XXI веков причудливо переплетались, обнаруживая общие черты развития форм этих государств.

3. В российской конституционно-правовой теории и практике нет единого понятия и системного перечня принципов российского федерализма. Вместе с тем анализ концепции федеративного устройства России позволяет выявить определенный круг принципов построения и функционирования РФ, включая принципы равноправия и самоопределения народов; добровольности объединения территориальных образований России (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) в федерацию на основе конституции; смешанный территориальный и национально-территориальный характер построения федеративного государства; признания государственного суверенитета РФ; равноправия субъектов РФ; единства системы государственной власти в РФ; единства

правового и экономического пространства; разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ.

4. Базовым и одновременно системообразующим принципом российского федерализма выступает принцип разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами. От него произведен принцип разграничения предметов ведения (сфер общественных отношений) и полномочий (системы прав и обязанностей) между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации. В них отражается концепция разделения власти между федерацией и ее составными частями (субъектами).

5. На основе анализа германской теории федерализма и законодательства ФРГ выделяются следующие принципы германского федерализма: конституционные начала в объединении ФРГ; учреждение германской федерации на территориальной основе; соответствие конституционного порядка в федеральных землях принципам республиканского демократического и социального правового государства в духе Основного закона ФРГ или принцип гомогенности правопорядка в землях; равноправие земель; соподчинение Федерации и земель (право Федерации «ломает» право земель и т. п.); субсидиарность (Федерация наделяется только теми предметами ведения, которые сможет урегулировать наиболее лучшим образом); федеральная верность; разграничение предметов ведения между Федерацией и федеральными землями. Содержание этих принципов раскрывает природу устойчивого государственно-правового развития Германии на протяжении последних пятидесяти лет.

6. Принцип разграничения предметов ведения в ФРГ также является основополагающим принципом федеративного устройства. Аналогично Конституции РФ Основной закон ФРГ установил принцип двух сфер компетенции в области законодательства. Однако, в отличие от соответствующего принципа российского федерализма, принцип разграничения предметов ведения в германской федерации дополняется положениями конституции об установлении федеральным законодателем основ (рамочная

законодательная компетенция) и принципов законотворчества. В сфере исполнительной власти Основной закон ФРГ установил правило о том, что федеральные земли исполняют федеральное законодательство как свое собственное. Сложившаяся модель разграничения законодательных и исполнительных полномочий стимулирует тенденцию к росту концентрации законодательных и исполнительных полномочий в федеральных органах государственной власти и соответственно к централизации германского государства. Эту тенденцию усиливает перераспределение полномочий в связи с вступлением ФРГ в Европейский Союз. Однако и в этих условиях механизм разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и ее земель функционирует так, что позволяет сохранять определенную государственно-правовую самостоятельность земель, обеспечивать децентрализацию экономической и политической власти в Германии как одно из условий достижения свободы личности и демократии.

7. В целях выявления общих черт и особенностей российского и германского федерализма принципы федерализма классифицируются по двум основаниям – признания их в качестве основ учреждения (формирования) федеративного устройства государства (например, принципы равноправия и самоопределения народов в РФ, построения германского федерализма на основе территориального признака) и основ его функционирования (например, принципы равноправия субъектов Российской Федерации, субсидиарности). При сопоставлении принципов первой и второй групп выявляется их определенная схожесть и одновременно с этим различие как в самом перечне этих принципов, так и в содержании их реализации.

8. Сравнительное конституционно-правовое исследование принципов российского и германского федерализма – один из важных путей поиска оптимальной модели государственно-территориального устройства современной России, решения конкретных вопросов рационально и демократически устроенной жизни российских граждан в обществе и государстве.

Степень разработанности темы. В науке конституционного права России и Германии вопрос о принципах федерализма получил определенное развитие. Постановку его можно обнаружить уже в трудах дореволюционных ученых-юристов. Рассматривая общие проблемы понятия, признаков, причинной обусловленности формирования, видов, механизма функционирования федераций, они выделяли также исходные начала (принципы) государственно-территориального устройства различных стран. При этом отечественная дореволюционная государственно-правовая наука отрицала федерализм как форму государственно-территориального устройства для России, усматривая в нем угрозу единству многонациональной страны.

В советской науке государственного права принципы федерализма исследовались под углом зрения марксистско-ленинского учения о демократии и федерализме. Принципы становления и функционирования советской федерации (федерализма) рассматривались с позитивных позиций. В то же время этом утверждалось, что подлинный федерализм возможен лишь в условиях построения его на принципах учета национально-культурных особенностей развития отдельных народов.

В последние пятнадцать лет происходит обновление теоретических изысканий в области теории федерализма вообще и принципов федерализма в частности. Появляются исследования, в которых предпринимаются попытки по-новому сформулировать принцип федерализма, определить перечень принципов федерализма и эффективность их действия в России. При этом особое значение придается сравнительному анализу принципов федерализма в различных странах мира, в том числе и Германии. Вместе с тем системное исследование теоретических изысканий и нормативно-правовых положений в области закрепления принципов федерализма России и Германии до сих пор отсутствует. Таким образом, исследование принципов федерализма России и Германии требует более углубленного и специализированного подхода.

Теоретическая основа исследования. Заметный вклад в развитие учения о федерализме вообще и вопроса о значении, содержании, условиях реализации

принципов федерализма в частности внесли российские и германские государствоведы конца XIX – начала XX веков В. А. Гессен, М. Горенберг, А. Д. Градовский, Г. Еллинек, А. А. Жилин, Ф. Ф. Кокошкин, Н. М. Коркунов, Я. Магазинер, П. Лабанд, Н.Н. Палиенко, Б. Н. Чичерин, А. С. Яценко и др. В советский период развивалась определенная теория о принципах федерализма, которая нашла более или менее завершённый характер во взглядах известных ученых того периода Г. В. Александренко, И.М. Вайль, Д.Л. Златопольского, И.П. Ильинского, Е.Р. Кастеля, А.И. Кима, А.И. Лепешкина, Б.Л. Манелиса, А.А. Мишина, В. Паркосадзе, С.М. Равина, С.И. Русиновой, Н.А. Сидорова, Б.А. Стародубского, Ю.П. Урьяса, В.Е. Чиркина, Л.Н. Энтина и др. В условиях обновления принципов и ценностей российского общества и государства с конца восьмидесятых годов XX столетия происходит переосмысления роли, содержания и механизма реализации принципов федерализма в России и зарубежных федерациях, включая прежде всего ФРГ. Многие исследователи отказались от ранее господствующего исключительно позитивного анализа принципов советского федерализма и критического отношения к принципам построения и функционирования федерализма в «буржуазных» странах (в том числе Германии). Это дало основание для более объективного взгляда на исходные положения федерализма как способа организации государственной власти, позволяющего обеспечить устойчивое и внутренне сбалансированное развитие различных сфер общества и государства, свободу личности и демократическое общественное развитие. Новое звучание приобретают в работах отечественных государствоведов принципы добровольного объединения РФ на конституционной основе, равноправия субъектов РФ, разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами. В частности, речь идет о научных исследованиях А.С. Автономова, Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, К.В. Арановского, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Л.Ф. Болтенковой, Н.А. Варламовой, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, Е.В. Гриценко, В. Т. Кабышева, Л.М. Карапетяна, С.Ю. Кашкина, М.И. Клеандрова, А.Н. Кокотова, Б.С. Крылова, В. А. Кряжкова, В.В. Невинского, П.И. Савицкого, М.С. Саликова,

Б.А. Страшуна, И.А. Конюховой (Умновой), Г.Н. Чеботарева, С. Ю. Эбзеева и др.

Важное значение для анализа принципов германского федерализма имеют взгляды германских юристов и политологов, среди которых А. Арах, У. Айзенхардт, П. Бадур, Е. Баошке, А. Брехт, К. Вебер, Ф. Виземан, Д. Вольф, К. Дэгенхарт, П. Зайдель, К. Зоммерман, Й. Изензее, Х. Калисс, П. Кирххоф, Х. Лауфер, Х. Лехелер, Т. Маунц, Х. Маурэр, К. Песталоца, Б. Пирот, И. Рихтер, К. Ройтер, В. Рудольф, К. Хессе, П. Циппелиус, Х. Шнайдер, К. Штерн, Г. Шупперт, Д. Элерс, Х. Ярас и др. Работы упомянутых авторов в той или иной мере использовались в настоящем диссертационном исследовании.

Методологическая основа исследования. В диссертационной работе в процессе исследования поставленных проблем использованы общенаучные и частнонаучные методы познания – диалектический, материалистический, формально-юридический, формально-логический, конкретно-исторический, социологический, статистический. При этом особое место отводится сравнительно-правовому методу исследования принципов федерализма России и Германии.

Империческую основу исследования составили Конституция РФ и Основной закон ФРГ, международные правовые акты, Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, федеральные законы и законы ФРГ, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ. На региональном уровне исследовались конституции и уставы некоторых субъектов РФ, а также конституции федеральных земель ФРГ, законодательные и иные акты органов государственной власти. Кроме того, проведен анализ отдельных постановлений и определений Конституционного Суда РФ, решений Федерального конституционного суда ФРГ. В качестве имперического материала в работе также использованы некоторые статистические данные.

Научная новизна исследования определяется постановкой актуальных вопросов, комплексным подходом к исследованию принципов современного российского и германского федерализма, введением в научный оборот ранее неиспользованных в российской конституционной науке источников.

Теоретическое и практическое значение исследования. Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы в процессе разработки концепции реформирования российской федеративной государственности, совершенствования конституционно-правового механизма взаимоотношений РФ и ее субъектов, а также в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти при разграничении их предметов ведения и полномочий. Материалы исследования могут найти применение в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», спецкурсов «Конституционное (уставное) право субъектов федерации», «Сравнительное правоведение» и др.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета, где она прошла обсуждение. Материалы диссертационного исследования применяются при преподавании учебных дисциплин «Конституционное право России» и «Конституционное право зарубежных стран».

Выносимые на защиту положения использовались в докладах и сообщениях на республиканских научных конференциях «Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования» (Барнаул, 2000) и «Публично- и частно- правовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы» (Барнаул, 2002); межрегиональных научно-практических семинарах «Достоинство человека: от философско-правовой идеи к конституционному принципу современного государства» (Барнаул, 1999) и «Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы» (Барнаул, 2000).

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в пяти опубликованных научных статьях и тезисах докладов.

Структура диссертации. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, объединяющих семь параграфов, заключение, библиографический список, приложения.

Содержание работы

Во **введении** раскрываются актуальность темы, определяются цель, задачи, объект и предмет, теоретические и методологические основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, указывается степень разработанности темы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава 1 «Федерализм как форма государственно-территориального устройства» посвящена анализу многогранной природы федерализма. В **первом параграфе** главы федерализм рассматривается в четырех аспектах. Во-первых, он выступает в качестве *конституционного принципа государства*, одной из основ конституционного строя, призванной обеспечить государству характер конституционного. Во взаимодействии с другими принципами (демократическое государство, разделение властей и др.) принцип федерализма конституирует государство в целом. Во-вторых, федерализм представляет собой *учение о федеративной форме государственно-территориального устройства*. Предметом исследования в этом случае выступают присущие данной форме закономерности, формулируются основные понятия и категории (например, бикамерализм, правовой статус члена федерации и т. д.), определяются тенденции развития федеративных государств и вырабатываются рекомендации по совершенствованию взаимоотношений государства в целом с его составными частями (субъектами федерации). В-третьих, федерализм рассматривается как *система приемов и методов осуществления власти государства в экономической сфере* (экономический федерализм). В-четвертых, федерализм предстает как *форма государственно-*

территориального устройства, т.е. он идентичен в этом случае понятию федерации. При этом федерализм выражает специфику организации государственной власти, предполагает деление государства на отдельные части, определяет юридический статус этих составных частей и взаимоотношения между совокупным государством и входящими в его состав государствовподобными образованиями (субъектами федерации). Несмотря на то, что к началу XXI в. федерализм представляет собой по существу комплексную категорию, конституционно-правовая наука преимущественно рассматривает федерализм как форму государственно-территориального устройства.

Под признаками федерализма понимаются такие черты федеративной формы государственно-территориального устройства, которые, с одной стороны, отличают ее от унитарного устройства государств или союза государств, а, с другой стороны, позволяют уяснить назначение этого явления в процессах государственно-правового строительства. При этом выделенные в работе признаки предлагается классифицировать на обязательные (присущие каждому федеративному государству) и факультативные (которые свойственны не всем федерациям). К обязательным признакам федерализма отнесены сложный характер государства, совокупная федеральная территория, двухуровневая система органов законодательной и исполнительной власти, разграничение компетенции в сфере осуществления государственной власти между федерацией и ее составными частями и двухуровневая правовая система в федеративном государстве. Факультативными признаками федерализма являются двухпалатная структура федерального парламента (бикамерализм), двухуровневая система государственных органов, осуществляющих специализированный конституционный контроль, а также наличие у субъектов федерации собственного государственного (официального) языка и собственного гражданства. Анализ признаков федерализма позволяет сделать вывод о том, что государство, которому они присущи, является федерацией, а в его рамках имеются территориальные части, обладающие качествами

государствоподобных образований. При этом признаки федерализма необходимо отличать от его принципов.

Федерализм как форма государственно-территориального устройства претерпевает определенные тенденции в своем развитии. Прежде всего происходит постепенный рост федеративных государств в силу необходимости решения народами различных политических, национально-этнических, социально-экономических и иных проблем. Расширяется многообразие причин и условий становления федерализма в различных странах. Во многих федерациях наблюдается унификация государственно-правовой жизни федерации и ее субъектов. Внутри самих федераций выделяются тенденции по централизации и децентрализации государственной жизни.

Во **втором параграфе** главы рассматривается понятие принципов федерализма, исследуются мнения отечественных и германских юристов и политологов по вопросу о классификации принципов федерализма России и Германии, предлагаются классификации принципов современного российского и германского федерализма. Под принципами федерализма понимаются исходные концептуальные положения теории федерализма и федеративного государственно-территориального устройства, которые интегрируют в себе идеальные представления и нормативные предписания об организации и функционировании системы государственно-правовых отношений на общегосударственном и региональном уровнях в их взаимодействии и сбалансированности интересов. Они охватывают определенные свойства федерализма, обуславливая вид федерации, ее структуру, характер взаимоотношений между совокупным государством и его частями, основы разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти, а также определяют сущность и содержание федеративного государственно-территориального устройства. В российской и германской конституционно-правовой теории и практике нет единого подхода к системе принципов федерализма. На основе анализа теоретических изысканий, законодательных и правоприменительных актов выделяются принципы

российского и германского федерализма, которые можно разделить на принципы формирования федерализма (равноправие и самоопределение народов в РФ, объединение территориальных образований внутри страны в федеративное государство на конституционной основе, организация федерализма на основе территориального и национально-территориального признаков, признание государственного суверенитета федерации) и принципы функционирования федеративного устройства (равноправие субъектов РФ, единство системы государственной власти, единство правового и экономического пространства и разграничение предметов ведения между РФ и субъектами РФ; соответствие конституционного порядка в землях принципам республиканского демократического и социального правового государства в духе Основного закона ФРГ или принцип гомогенности (однородности) Федерации и земель, равноправие федеральных земель, соподчинение Федерации и земель, субсидиарность, федеральная верность и разграничение компетенции между Федерацией и землями). При этом необходимо оговориться, что как и любая классификация, предложенная группировка принципов федерализма России и Германии носит условный характер. Она не является универсальной и призвана выделить особенности принципов федерализма, их двойственную природу как принципов статики (построения), так и принципов динамики (функционирования).

Глава 2 «Принципы современного российского федерализма» посвящена анализу содержания принципов федерализма современной России. В **первом параграфе** главы подробно исследуются принципы формирования федеративных отношений в РФ. Они выступают фундаментом федеративного устройства России. Принцип равноправия и самоопределения народов в России отражает многонациональный характер РФ. Нации (народы), проживающие на территории России, наделяются одинаковым объемом прав и обязанностей и им предоставляется право самоопределиться в территориальном образовании, выступающем в качестве составной части РФ. Принцип добровольного объединения территориальных образований на конституционной основе

говорит о статусе России как конституционной федерации. Конституционная (недоговорная) природа федерации определяется рядом обстоятельств. Во-первых, Россия как суверенное федеративное государство существовала на момент подписания Федеративного договора; во-вторых, Федеративный договор не признан составной частью Конституции РФ и в случае несоответствия его положений Конституции РФ действуют положения Основного закона; в-третьих, Федеративный договор имеет своим назначением разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; в-четвертых, российский многонациональный народ самоопределился в федеративное государство путем принятия Конституции РФ, которая устанавливает основы конституционного строя государства, правовой статус личности, федеративное устройство, систему высших органов государственной власти и местное самоуправление. Принцип организации федерализма в РФ на основе территориального и национально-территориального признаков свидетельствует о том, что российское государство образуют две группы субъектов: национально-территориальные (республики, автономная область и автономные округа) и территориальные (края, области и города федерального значения) образования. В работе делается вывод о целесообразности сохранения в ближайшее время существующего подхода к построению РФ. Принцип признания государственного суверенитета РФ предопределяет верховенство России (в решении своих внутренних дел) и ее независимость (во внешних сношениях). Свойства верховенства и независимости исключают существование двух уровней суверенных властей и не допускают суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ. Проявлением государственного суверенитета РФ является признание государственно-правового приоритета России над ее составными частями, который имеет несколько проявлений. Во-первых, в провозглашении верховенства федерального права над правом субъектов РФ (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ); во-вторых, в ограничении организации региональных

органов государственной власти основами конституционного строя (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ); в-третьих, в разграничении предметов ведения между РФ и ее субъектами (ст. 71-73 Конституции РФ).

Во **втором параграфе** главы раскрывается содержание принципов действия (функционирования) федеративного устройства России. Они отражают особенности развития федерализма в РФ. Принцип равноправия субъектов РФ наделяет государствоподобные образования равными правами и обязанностями, независимо от их экономического, культурного, исторического, социального и иного развития. Он не допускает установления каких-либо привилегий в отношении некоторых из них. В то же время отдельным субъектам РФ предоставляются дополнительные права и льготы. Поэтому вопрос о равноправии составных частей российского государства до сих пор является дискуссионным. Хотя комплексный анализ положений Основного закона России, практики его применения Конституционным Судом РФ показывают, что с формально-юридической точки зрения Россия является симметричной федерацией. Принцип единства системы государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной, законодательной и судебной власти. Это проявляется в обеспечении самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; в единстве принципов формирования федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в уравнивании полномочий одного органа адекватными полномочиями другого органа. Однако соответствие федеральной и региональных схем организации государственной власти не должно быть полным. Принцип единства системы государственной власти должен учитывать особенности субъектов федерации, своеобразие условий жизнедеятельности в них населения. Принцип единства правового и экономического пространства определяет правовое и экономическое пространство РФ и ее субъектов единым. При этом, с одной стороны, устанавливаются определенные условия правотворческой и

правоприменительной деятельности, которые позволяют учесть особенности составных частей федерации и обеспечить единство правового пространства. С другой стороны, создается единый внутренний рынок, который способствует развитию экономических связей между регионами и повышению уровня их благосостояния, а также создает условия для добросовестной конкуренции между субъектами федерации с целью создания благоприятной обстановки, гарантирующей свободное развитие и достойные условия для жизни. Содержание принципа разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ анализируется в рамках самостоятельного параграфа.

В третьем параграфе главы отдельно исследуется принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Он является базовым принципом, лежит в основе всей системы принципов российского федерализма. Принцип разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами формально-юридически не закреплен в качестве принципа российского федерализма. В ч. 3 ст. 5 Конституции РФ основой федеративного устройства РФ провозглашается разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Однако его необходимо рассматривать как производный принцип, так как предметы ведения РФ и ее субъектов определяют предметы ведения и полномочия органов государственной власти федерации и ее субъектов. Предметы ведения РФ и ее субъектов разграничиваются Конституцией РФ, что является существенной гарантией федерализма, препятствием для центробежных и центростремительных тенденций и стабилизирующим фактором РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Конституционное разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами имеет определенные правовые последствия, вытекающие из ст. 71-73, 76 Основного закона России. Во-первых, разграничение предметов ведения между

РФ и ее субъектами осуществляется только Конституцией РФ. Во-вторых, перечень вопросов исключительного ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ не подлежит перераспределению. В-третьих, по вопросам исключительного ведения РФ принимаются только федеральные законы. В-четвертых, по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральный центр осуществляет рамочное регулирование. Государствоподобные образования принимают нормативные акты в развитие федерального законодательства. В-пятых, правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, которые регулируют вопросы, отнесенные к предметам исключительного ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. В-шестых, субъекты РФ самостоятельно осуществляют правовое регулирование вопросов, не отнесенных к исключительному ведению федерального центра и совместному ведению федерального центра и регионов. В-седьмых, Конституция России разграничивает именно предметы ведения РФ и ее субъектов, а не предметы ведения и полномочия органов государственной власти центра и регионов.

Глава 3 «Принципы современного германского федерализма» посвящена анализу содержания принципов федерализма современной Германии. В **первом параграфе** главы исследуется система принципов федерализма ФРГ. При этом следует выделить принципы формирования германской федерации (создание ФРГ на базе конституции и построение ее преимущественно по территориальному (территориально-«племенному») признаку) и принципы функционирования федеративного устройства (однородность правопорядка ФРГ и федеральных земель, равноправие федеральных земель, соподчинение Федерации и федеральных земель, субсидиарность, «федеральная верность», разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами). Принцип гомогенности Федерации и земель обеспечивает единство федеративного государства среди многообразия конституционных систем земель. Основным закон ФРГ определяет минимальный стандарт однородности: от земель требуется, чтобы их

конституционное устройство соответствовало принципам республиканского, демократического и социального правового государства. Согласно принципа равноправия федеральные земли обладают равным объемом прав и обязанностей вне зависимости от размера территории, численности населения и уровня их экономического развития. В Основном законе ФРГ заложена позиция признания земель однородными субъектами, хотя среди них выделяются собственно федеральные земли, свободные ганзейские города и свободные государства. В то же время в ФРГ, также как и в РФ, существуют незначительные элементы неравноправия. Принцип соподчинения Федерации и федеральных земель предполагает взаимное влияние Федерации и земель с целью формирования единой согласованной воли и обеспечения определенной однородности федеративного устройства Германии. В качестве средств воздействия называются Бундесрат, Федеральный конституционный суд ФРГ, институты федерального надзора, принуждения и вмешательства, согласование международно-правовых договоров земель, институт приоритета федерального права перед правом земель и гарантированность соответствия их конституционного строя положениям абз. 1 ст. 28 Основного закона ФРГ. Принцип субсидиарности создает условия для четкого разграничения в германском государстве предметов ведения между различными уровнями государственной власти. По общему правилу Федерация наделяется только теми предметами ведения, которые она сможет урегулировать наиболее лучшим образом. Кроме того, принцип субсидиарности гарантирует взаимное невмешательство одного уровня власти в дела другого. В соответствии с принципом федеральной верности от Федерации и федеральных земель требуется внешняя корректность в выполнении их государственно-правовых обязанностей и постоянные поиск и установление добрых, дружественных отношений. Это обусловлено тем, что федеративное государство может успешно существовать только тогда, когда совокупное государство и его члены преследуют не только свои собственные интересы, но и обращают внимание на всеобщие интересы и интересы своих партнеров. Особую роль в реализации

принципа федеральной верности играет институт взаимного оказания Федерацией и федеральными землями правовой и административной помощи. Принцип разграничения предметов ведения между Федерацией и федеральными землями исследован в рамках отдельного параграфа.

Во **втором параграфе** главы раскрывается содержание принципа разграничения предметов ведения между Федерацией и федеральными землями как системообразующего принципа германского федерализма. Исходным началом для него является презумпция компетенции федеральных земель, в соответствии с которой предполагается, что осуществление государственных полномочий и решение государственных задач является делом земель, поскольку Основной закон ФРГ не устанавливает или не допускает другого регулирования. Из этого вытекает, что компетенция Федерации должна быть определена федеральной конституцией. Дальнейшее разграничение предметов ведения между Федерацией и федеральными землями осуществляется Основным законом ФРГ в законодательной, исполнительной и судебной сферах. Законодательная компетенция в Германии подразделяется на пять видов: исключительная компетенция Федерации; конкурирующая компетенция Федерации и земель; рамочная компетенция Федерации; компетенция Федерации по установлению принципов законоотворчества; остаточная компетенция федеральных земель. В сфере осуществления исполнительной власти можно выделить такую исполнительную компетенцию, как исполнение землями федеральных законов как свои собственные, исполнение землями федеральных законов по поручению Федерации, исполнение федеральных законов Федерацией, исполнение землями земельных законов. Судопроизводство в ФРГ отправляется федеральными и земельными судами. Основной закон ФРГ не проводит строгого разграничения компетенции между Федерацией и землями в сфере правосудия. Правовое регулирование осуществляется с учетом презумпции компетенции земель и поэтому большая часть судебных дел приходится на долю земельных судов.

В **заключении** сформулированы общие выводы диссертационного исследования. Во-первых, РФ и ФРГ имеют некоторые схожие тенденции государственно-правового развития. Российская и германская государственно-правовые науки находятся в постоянном поиске совершенной модели федеративного устройства на протяжении XIX – XXI веков, заимствуя друг у друга положительный опыт. Во-вторых, принципы российского и германского федерализма имеют много общего и особенного. Одновременно некоторые из них являются общими, частично совпадающими и специальными для федеративного устройства России и Германии. В-третьих, базовым и системообразующим принципом российского и германского федерализма является принцип разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. При внешней схожести в России и Германии он различается по содержанию. Так, в ФРГ последовательно, относительно полно и четко осуществлено разграничение компетенции между Федерацией и федеральными землями в сферах законодательства, управления и правосудия, чего нет в РФ.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Соотношение понятий «федерация» и «федерализм» в науке конституционного права // Личность и государство на рубеже веков: Сб. науч. ст. / Под ред. В.В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. – 0,5 п.л.

2. Тенденции современного федерализма // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы Республиканской научной конференции / Под ред. В.К. Гавло, В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2001. – 0,25 п.л.

3. Категория «федерация» в науке государственного права Германии // Правовые проблемы укрепления российской государственности / Отв. ред. В.Ф. Волович. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. – 0,25 п.л.

4. Принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Основы конституционного

строю: понятие, содержание, значение: Сборник статей / Под ред. В.В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. – 1 п.л.

5. Институт оказания правовой и административной помощи в теории германского федерализма // Публично- и частно-правовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы: Материалы Республиканской научной конференции / Под ред. В.К. Гавло, В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. – 0,25 п.л.