

РАЗДЕЛ 4

КОНЦЕПЦИЯ СОГЛАСОВАННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Кому-то покажется странным название раздела. Вполне понятно, могут возразить и заявить: "О чём он пишет? Ведь давно даны ответы на подобные вопросы?".

Да уж, возразить что-либо сложно.

Действительно, Конституционный Суд Российской Федерации де-факто и де-юре однозначно решил. В частности, он указал: "Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает иных субъектов Российской Федерации"¹.

Однако в науке конституционного права проблемы суверенитета не находят единого понимания. В ней до сих пор возникают вопросы. Можно ли считать Россию истинно федеративным государством? Что нужно делать, чтобы укрепить федерализм? Насколько правомерно говорить о государственности субъектов Федерации?² Более того, существует утверждение о том, что Башкортостан, Тыва, Саха (Якутия), Татарстан и Чечня юридически закрепили отношения присущие конфедеративному государству, декларируя "полный" "не ограниченный суверенитет" и "государственную независимость"³.

На подобное отношение профессор М.А. Аюпов весьма резонно и совершенно справедливо, с присущей ему мудростью, заметил: "...региональное государство даже при максимальной степени самостоятельности остаётся частью целостного организма федеративного государства"⁴.

В то же время политолог С.Н. Лаврентьев в своей статье "Центр-регион: единство и борьба противоположностей" сказал: "...сегодня важно сохранить уже наработанные и эффективные механизмы согласования интересов между различными уровнями власти. Попытки определённых политических сил отказаться от идеи и практики государственного суверенитета республик в составе России, от договорного характера федеративных отношений способны только расшатать государственные устои, создать условия для нового системного кризиса, подобного тому, который разрушил Советский Союз"⁵.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000г.№10-П "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".

² Н.Фазлыева Идеи федерализма подсказаны самой жизнью \\\ Республика Башкортостан 16 апреля 2002.

³ Ланге К.П. Региональные органы государственной власти. Самара. Самарский государственный университет, 2000. - С 3.

⁴ Аюпов М.А., Махмутов А.Х. и др. Проблемы становления и развития государственности Республики Башкортостан. Уфа: РИО БАГСУ, 2000. - С. 5.

⁵ Республика Башкортостан, 2001. - № 92.-16 мая.

Необходимость переосмысления суверенитета в своё время мы объяснили следующими обстоятельствами.

Во-первых, Российская Федерация образована волевым путем на основах централизованной системы органов правящей политической партии без учета социальных интересов субъектов Федерации. Во-вторых, в силу несовершенства федеральных законов, особенно до подписания Федеративного договора, были забыты прежние согласительные процедуры в реализации принципов федерализма. В основном это и вынудило субъекты Федерации создавать свою экономико-правовую систему. В-третьих, по признанию профессора Крылова Б.С., в конце 80-х - в начале 90-х гг. некоторые региональные лидеры, используя относительную слабость федеральных органов, изменили статус субъектов Федерации под предлогом защиты национальных интересов проживающего в регионах населения¹.

Все эти обстоятельства в условиях "переходного" периода российского федерализма широко обсуждаются с позиции государственного устройства. Рассматриваются виды федерации², соотношение федерации и федерализма, модели федерализма, типология федеративного государства³ высказываются даже о возможности монархии. Позитивно то, что на современном этапе большинство авторов склонны признать демократические федеративные отношения в рамках созданных ныне 7 федеральных округов. Отсюда эффективность проведения государственной политики по развитию федерализма во многом зависит от правильного понимания и использования согласованного суверенитета законодателями РФ и РБ.

Двудеиный характер суверенитета, на наш взгляд, проявляется в том, что он, с одной стороны, лежит на основе всех видов суверенитета, а, с другой стороны, согласованный суверенитет формирует все принципы федерализма. Следовательно, согласованный суверенитет является принципом государственного строя, потому он формируется на конкретных основаниях. Так, социальной основой согласованного суверенитета в Российской Федерации является свободное развитие 200 национальностей. Политической основой согласованного суверенитета является гармонизация национальных отношений на основе межнационального согласия и идеологического многообразия. Экономической основой согласованного суверенитета являются единые принципы различных форм собственности, конкуренции и свободы деятельности. Государственной основой согласованного суверенитета является территориальная целостность из 86 субъектов в виде национально-государственных (республики), административно-территориальных (края, области, гг. Москва и Санкт-Петербург) и автономий (автономная область, автономные округа). Правовой основой согласованного суверенитета являются Конституция Российской Федерации и Конституции (Уставы) её субъектов (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, ст. 4 Конституции РБ).

Как известно, в любом явлении (процессе) присутствует ключевое слово. В этом плане, по нашему мнению, согласованный суверенитет в конституционном праве

¹ Крылов Б.С. Проблемы совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений // Конституционное законодательство России. - М., 1999. - С. 100.

² Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права РФ. - С. 140-158.

³ Хабибуллин А.Г., Маликов М.Ф., Рахимов Р.А. Проблемы типологии государственности на современном этапе. Уфа - Стерлитамак, 1998. - 118 с.

Республики Башкортостан состоит как бы из двух основных компонентов: согласие (гармония) и суверенитет (независимость). В этимологическом смысле согласованный суверенитет означает "гармонию независимости" или же "согласие в независимости". В онтологическом срезе согласованный суверенитет - это основа общества (например, межнациональное согласие), диалектики (например, единство и борьба противоположностей), семьи (семейный контракт), конституционного права (воля многонационального народа), гражданского права (свободы договора) и т.п.

Кстати, об этом свидетельствуют истоки формирования суверенитета самой Российской Федерации.

Так, как отмечалось выше, к правовым основам Российской федерации относится "Декларация прав народов России" от 2 ноября 1917 года. В ней предусматривались права народов России и принципы национально - государственного устройства с учетом: 1) равенства и суверенности народов России; 2) права народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств; 3) отмены всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободного развития национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России.

Здесь опять приходится вспомнить ранее высказанные положения о том, что в становлении субъектов федерации значительную роль сыграло также постановление III Всероссийского съезда Советов от 15 января 1918 г. "Об основных положениях Конституции РСФСР". В частности, в нем говорилось: 1) РСФСР учреждается на основе добровольного союза народов России как Федерация советских республик этих народов; 2) высшим органом власти в пределах Федерации является Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, созываемый не реже, чем через три месяца; 3) Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет; 4) правительство Федерации, Совет Народных Комиссаров избирается и смещается в целом и частях Всероссийским съездом Советов или Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом; 5) все местные дела решаются исключительно местными Советами.

Важно подчеркнуть, что в плане реализации согласованного суверенитета субъекты федерации и субъекты конституционно-правовых отношений близкие, взаимообусловленные, но не тождественные понятия. Субъекты конституционно-правового отношения - это субъекты права, выступающие в конкретном правоотношении. Субъекты федерации формируют деятельности субъектов конституционно-правовых отношений. Одни из них (органы государственной власти) непосредственно осуществляют власть от имени государства и через нее - публичную власть общества; другие (субъекты прямого - непосредственного народовластия) реализуют публичную власть, которой обладает общество, подчас минуя аппарат государственного властвования. Кроме того, территория государства как субъект конституционно-правовых отношений представляет собой пространство, где действуют и субъекты федерации и субъекты конституционно-правовых отношений (ст. ст. 1, 9 Конституции РФ).

В плане согласованного суверенитета особое место занимают республики. Дело в том, что правовое положение автономных образований было определено в гл. 4

Конституции РСФСР, что будет предметом анализа ниже. Для автономных республик предусматривались их собственные Конституции, которые должны были утверждаться ВЦИК и окончательно Всероссийским съездом Советов. Требование предоставлять Конституции автономных республик на утверждение Верховных органов РСФСР устраняло возможность их несоответствия Основному закону РСФСР. Конституция 1925 г. предоставляла автономным республикам законодательные права, пределы которых предполагались наметить последующим законодательством РСФСР и Основными законами автономных республик. Конституция РСФСР закрепила систему органов государственной власти и управления автономных республик, аналогичную общероссийской, определяла состав их СНК. Государственные расходы и расходы автономных республик входили в качестве составных частей в бюджет РСФСР, поэтому рассматривались СНК РСФСР и утверждались ВЦИК.

Конституция РСФСР фиксировала правовое положение и другую форму советской автономии - автономную область. Статус автономных областей регулировался Положением о них, которые, как и конституции республик, должны были приниматься их съездами Советов и утверждаться ВЦИК.

Автономные республики были признаны государствами в конституциях самих этих республик 1937 года. Но Конституции АССР, входящих в РСФСР, не были утверждены ВЦИК РСФСР. По признанию государствоведов, это произошло потому, что в них имелась статья, определяющая автономную республику как государство. Данный пробел был восполнен только в 1948 году, когда Верховный Совет РСФСР утвердил конституции автономных республик, принятые в 1937 году.

Впервые признание автономных республик государствами предусматривалось в Конституции РСФСР 1978 года, тем самым признавалась самостоятельность автономных республик и первичность их конституций.

Очередной этап формирования суверенитета субъектов федерации начинается с 1990 года, когда впервые в союзном законодательстве автономная республика определена как государство.

Цель Федеративного договора заключалась в утверждении Федеративного устройства государства на конституционно - договорной основе, принципа разделения властных полномочий по вертикали, преемственности Декларации прав народов России, Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого "народа, резолюции о федеративных учреждениях Российской Федерации, Конституции РФ, закрепившееся федеративное устройство. Субъекты федерации определялись на основе принципов договорных отношений, свободного развития субъектов (в том числе автономные области, автономные округа, которые вошли в Федерацию), суверенности субъектов - республик.

На характер взаимоотношения субъектов федерации способствовали и Декларации о государственном суверенитете союзных республик.

Так, Декларацию о государственном суверенитете первой приняла Эстония 16 ноября 1988 года, Азербайджан - 23 сентября 1989 года, Грузия - 12 октября 1989 года, Литва - 11 марта 1990 года, Латвия - 4 мая, РСФСР - 12 июня, Узбекистан - 20 июня, Молдавия - 23 июня, Украина - 16 июля, Белоруссия - 27 июля, Туркмения - 22 августа, Армения - 23 августа, Таджикистан - 24 августа, Казахстан - 25 октября, Кыргызстан - 12 декабря 1990 года.

Процесс принятия Деклараций о суверенитете начался и в автономных республиках. Первой республикой, принявшей Декларацию о государственном суверенитете, была Северо-Осетинская республика (20 июля 1990 года). Далее по времени принятия Деклараций республики разделяются в следующем порядке: Карельская республика - 9 августа, Коми ССР - 29 августа, Татарская ССР - 30 августа, Удмуртская республика - 30 сентября, Якутская Саха ССР - 27 сентября, Бурятская ССР - 10 октября, Башкирская ССР - 11 октября, Калмыцкая ССР - 18 октября, Марийская ССР - 22 октября, Чувашская ССР - 24 октября, Тувинская ССР - 1 ноября, Чечено-Ингушская ССР - 27 ноября, Кабардино-Балкарская ССР - 31 января 1991 года.

Практически Верховные Советы всех автономных республик, принимая Декларацию, отказались от определения их "автономными" республиками и в дальнейшей понятие "автономная республика" стало заменяться в актах Российской Федерации понятием "республика, входящая в состав РСФСР". Бывшие автономные республики активно включились тогда в процесс подготовки Союзного Договора, ибо Союзный Договор должен был закрепить статус бывших автономных республик как суверенных государств, как субъектов Союза. Августовский путч (1991 г.) нарушил естественный процесс укрепления государственно-правового статуса этих республик.

В теории конституционного права самостоятельность государства (республик) характеризуется территориальными образованиями и наличием самостоятельных законодательного, исполнительного и судебных органов, правовой и финансово - бюджетной системы.

Поэтому в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете республики в составе Российской Федерации осуществляют мероприятия, связанные с укреплением своей государственности. В частности, были введены президентские формы правления, укрепляются законодательная, исполнительная и судебная власти, создаются экономическая и правовая системы. Практически они добились подписания Договора о разграничении полномочий между органами власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Последовательной реализацией этого Договора, а также дополнительных мер к Федеративному договору республики были предусмотрены приложения.

Наиболее существенные особенности нового федеративного устройства России заключаются в том, что ни республики, ни края и области, ни Москва и С.-Петербург, ни автономные образования никогда ранее не обладали столь широкими полномочиями как сегодня. Самостоятельность составных Российской Федерации резко возросла во всех сферах общественной и государственной жизни, включая внешнеэкономическую. При этом достаточно широкий круг полномочий закреплен и за федеральными органами, что позволяет им эффективно решать задачи в интересах России в целом. Вместе с тем эти полномочия несколько сужены по сравнению с ранее действовавшими конституционными органами власти субъектов федерации.

Также с согласованным суверенитетом связаны, и принципы национально-государственного устройства Российской Федерации выражаются в совмещении национальной и территориальных основ структурной организации Федерации (республика, автономная область, автономный округ, область и города); в Свободном региональном развитии субъектов Российской Федерации; в равноправии и самоопреде-

лении народов; в равноправии тождественных субъектов Российской Федерации; в конституционно-договорном характере Федеративного устройства; в согласованности форм национального самоопределения; в многообразии форм национального самоопределения; в добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

В целом, можно констатировать, что на основе согласованного суверенитета осуществляется: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) объединение и сохранение государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизация и децентрализация суверенной федеральной власти субъектов федерации; 5) взаимное уважение и взаимная ответственность федерации и субъектов; 6) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) разработка юридических механизмов разрешения конфликтов.

В этой связи уместно отметить, что если республики выступают как источники, основоположники образования федерации и её суверенитета, то она определяется предметом ведения и компетенцией республик и федеральных органов. Иначе говоря, суверенитет определен рамками их правовой компетенции: в решении одних вопросов первичен суверенитет республик, а в других - федерации. Однако отсюда не вытекает вывод, что ограничения предметов ведения и компетенции ведет к их взаимному ограничению суверенитета. В связи с принятием Декларации о государственном суверенитете, Федеративного Договора, Конституции РФ и её субъектов приобретают своё значение концепции "ограниченности" ("самоограниченности") субъекта¹ "частичной международной правосубъектности"², "делимого суверенитета", "экстерриториальности суверенитета", "относительного суверенитета", так они выражаются в согласованном суверенитете, поскольку федерализация представляет собой одну из территориальных форм демократии и является необходимым элементом развития современного гражданского общества³.

Сказанное согласуется с целью объединения ряда государств в единое федеративное государство, а не установление подчиненности друг другу. Таким образом, устанавливается союз между федерацией и ее субъектами для обеспечения более эффективного их функционирования и развития. Не теряя своего суверенитета, они образуют новое общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осуществлении внутренней и внешней политики. Следовательно, возникает согласованный суверенитет.

Каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, но его суверенитет в определенной мере согласуется в рамках переданных федеральным органам компетенции, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов. Поэтому вырабатываются и закрепляются новые принципы федерации, которые призваны обеспечить целостность и суверенитет России в целом, и одновременно - необходимый уровень самостоятельности ее субъ-

¹ Каморовский Л.А. Основные вопросы международного права. - М., 1985. - С. 136.

² Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права // Советское государство и право. - 1992. - № 1. - С. 47.

³ Федерализм. Энциклопедический словарь. М., 1997. - С. 9, 58, 6-61, 235, 236, 245.

ектов; возможность решения на местах широкого комплекса вопросов развития территорий с учетом их национальных, экономических интересов и особенностей.

Если подойти к формулировке согласованного суверенитета с позиции самоуправленческих начал в Российской Федерации, то признание права на самоопределение народа как этнического образования означает признание суверенитета нации, что ставит вопрос о соотношении его с государственным суверенитетом. Полагаем, что согласованный суверенитет не противоречит суверенитету народа (нации) и государственному суверенитету, так как суверенитет народа проявляется в возможности обретения государственного суверенитета в любой его форме, причём народ, создавший свою государственность, не теряет своего суверенитета в том смысле, что он сохраняет право изменять избранную им государственную форму. Проблема самоуправленческих начал в Российской Федерации заключается в соотношении понятия народа проживающего на территории Федерации, и народа государства, входящего в субъекты Федерации. Народ федерации - понятие более общее по отношению к народу государства - числа Федерации, которая призвана объединить всё проживающее в её границах население на федеративные отношения¹.

В этой связи представляют интерес предложения депутатов Государственной Думы, Президентов субъектов РФ и губернаторов.

Так, депутат Государственной Думы Александр Лебедев считает, что главной политической задачей является раскрытие заложенного в Конституции республиканского потенциала².

Эту же мысль в более чёткой форме высказал Президент Республики Башкортостан М.Г. Рахимов. Он заявил: "Без России Башкирии нет. Но и без Башкирии России тоже нет. Россия - федеративное государство, а его основу заложили, в том числе и мы, образовав в своё время первую российскую автономию. Я глубоко убеждён, что на нынешнем этапе необходимо дать больше полномочий регионам³".

Аналогичную позицию занимал и занимает и губернатор Свердловской области Эдуард Россель.

Ещё в 1999 году он указал на то, что реализация идеи разделения прав и обязанностей между центром и регионами привела к тому, что, с одной стороны, государство получило поддержку в лице 89 субъектов Российской Федерации⁴, а с другой стороны расширилась их самостоятельность, повысилась ответственность за проводимую политику на местах. Он считал, что все федеральные территориальные органы, осуществляющие полномочия по предметам совместного ведения, должны быть переданы до 2001 года под юрисдикцию субъектов Российской Федерации⁵.

По признанию советника Полпреда Президента по Уральскому округу П. Латышева, Э.Россель и М.Г. Рахимов способствовали перенесению ряда властных полно-

¹ Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов // Государство и право. 1997. - № 8. - С. 21-24.

² Эксперт. - 2007. - № 39. - С. 95.

³ www.trud.ru - 11 июня 2009.

⁴ Сказанное подтверждается тем, что в 1998 г. Свердловская область перечислила в федеральный бюджет 53% от всех собранных налогов, т.е. в процентном выражении в 530 раз больше Татарстана. // Проблемы типологии государственности на современном этапе. - С. 27.

⁵ Николай Ефимов. Сепаратист или государственный? // Российская газета. - 4 июня 1999 г.

мочий из центра в регионы. При этом он особо отметил, что М.Г. Рахимов за год привёл законодательство Республики Башкортостан в соответствие с федеральным¹.

Представляется, что в условиях "обновлённого федерализма" и рефедерализации самой России (ввиду неконтролируемой децентрализации власти в национально-территориальном устройстве)² попытка унифицировать стандарты понимания суверенитета под видом государственной целостности России не согласуется с экономической, политической, правовой самостоятельностью субъектов.

Как известно, противопоставление народа всей Федерации народу, составляющему часть его и проживающему в пределах государства - члена Федерации, всегда приводит к разрушению Федерации, поскольку делает невозможным установление единства в обеспечении прав свобод человека в федеративном образовании, в том числе в субъектах Российской Федерации.

Анализ действующего конституционного законодательства позволяет признать, что согласованный суверенитет реализуется в: 1) разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11, ст. 12, ст.ст. 71-73, 76, ч. 1 ст. 130, ст. 132 Конституции РФ); 2) преобразовании конституционного статуса субъектов, в том числе изменение их границ по согласию с субъектами федерации с последующим законодательным закреплением состава Российской Федерации (ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 66 Конституции РФ); 3) разработке Конституции РФ и Конституций (Уставов) субъектов, которые являются частью единой системы законодательства Российской Федерации; 4) формировании федеральных представительных органов; 5) координации правотворческой деятельности в Российской Федерации и её субъектов (ст. 71 Конституции РФ в ред. 2008 года).

Исходя из этих положений, критериями согласования федерального и регионального законодательства могут быть признаны: а) нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или её субъектов; б) правомочность субъекта, принимающего акт; в) соответствие содержания акта объёму полномочий субъекта; г) правильный выбор формы акта; д) соблюдение процедуры подготовки и принятия акта; е) соответствие вводимых правил поведения федеральным нормам.

Как отмечалось выше, необходимость согласования процедуры подготовки и принятия актов, как в Федерации, так и в её субъектах объясняется: предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации); предметами ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть осуществляет Российская Федерация совместно с субъектами; предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты Федерации; предметами ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Федерации издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть; предметами ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществ-

¹ Эксперт. - 2001. - № 8 (23 марта 2001 г.). - С. 39.

² Национальная политика в РФ. Материалы международной научно-практической конференции (сентябрь 1992 г.). М., 1993. - С. 64.

влют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта Федерации).

Практика показывает, что согласованный суверенитет предполагает: 1) наличие в законодательстве субъекта Российской Федерации правовой основы для собственного правотворчества; 2) наличие в региональном законодательстве основных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения выполнения субъектом Российской Федерации своих задач и функций; 3) способность законодательства субъекта Российской Федерации при регулировании общественных отношений учитывать местные условия; 4) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых в пределах собственного ведения субъекта Российской Федерации; 5) удельный вес в региональном законодательстве актов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 6) оптимальное сочетание в структуре законодательства субъекта Российской Федерации законов и подзаконных актов; 7) актуализация законодательства субъекта Российской Федерации; 8) внутренняя согласованность законодательства субъекта Российской Федерации и его соответствие требованиям юридической техники.

Поэтому Конституция Республики Башкортостан в редакции 2008 года, как и в прежних редакциях, закрепила: 1) конституционное признание федеративной формы государственного устройства; 2) объединение и сохранение федеративного государственного единства, целостности; 3) обеспечение национальной безопасности; 4) централизацию и децентрализацию суверенной федеральной власти субъектов федерации; 5) взаимное уважение и взаимную ответственность федерации и субъектов; 6) обеспечение в рамках федерации прав человека и гражданина в соответствии с международными нормами; 7) юридические механизмы разрешения конфликтов (п.п. 23, 36 ст. 71, п.п. 20, 28 ст. 87 Конституции РБ).

Бесспорно, в теоретическом аспекте согласованного суверенитета возникает проблема "первичности" суверенитета. Ранее высказывалось мнение, что суверенитет республик зависит от усмотрения договаривающихся сторон, т.к. они передают полномочия друг другу¹. Безусловно, объём и пределы полномочий федеральных органов зависят от республик и заключённого между ними договора об образовании федерации. Соответственно, если республики выступают как источники, основоположники образования федерации, то компетенция республик определяется предметом ведения. Однако суверенитет федерации и республик определяется рамками их конституционной компетенции: в решении одних вопросов первичен суверенитет республик, а в других - федерации. Вместе с тем это не означает, что ограничение предметов ведения и компетенции ведёт к взаимному ограничению их суверенитета.

Мы полагаем, что об искажении или непризнании, или же просто об игнорировании согласованного суверенитета свидетельствуют предложения об определении полномочий субъектов Федерации по остаточному принципу², о недопустимости заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между фе-

¹ Пустогаров В.В. Члены федерации как субъекты международного права // Советское государство и право. 1992. - № 1. - С. 47.

² См.: Лисица В.Н. Направления совершенствования действующего федеративного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2003. - № 6. - С. 31.

деральным центром и субъектом Федерации, поскольку, по мнению ученых, такая практика разрушает единое правовое пространство, безусловном соответствии законодательства субъектов федеральному законодательству¹, о необходимости отмены института президентства в субъектах Федерации².

Согласованный суверенитет находит своё выражение в установлении субъектами Российской Федерации системы органов государственной власти республик (ст. 1 Конституции РБ). В Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан", который указан в Преамбуле Конституции Республики Башкортостан в редакции 2008 года, предусматривается система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности, административно-территориальное устройство Республики Башкортостан. Что касается полномочий органа законодательной власти Республики Башкортостан, как субъекта Федерации, то они более четко определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с последующими изменениями). В нем предусмотрено: "Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему" (ст. 5). "Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации" (ст. 17).

Основанием согласованного суверенитета является осуществление принадлежащей народу государственной власти, под которым понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, участие депутатов) органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов.

Выделенные выше основания согласованного суверенитета в Республике Башкортостан отражаются в виде государственного, народного и национального суверенитета. В частности, в законах РБ от 1996 г., 2000 г., 2004 г., 2006 г., 2008 г. "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан" три вида

¹ См.: Крылов Б.С. Концепция законодательства в сфере федеративных и национальных отношений // Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. - М., 1995. - С. 37.

² См.: Габоев А.Б. Актуальные вопросы укрепления федеральных отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. - № 6. - С. 30.

суверенитета могут выступать в качестве единого суверенитета народа при референдуме или в качестве самостоятельного при принятии законов или выборе форм национальной государственности. Таким образом, учитываются экономический, политический и правовой суверенитеты Российской Федерации и её субъектов.

На наш взгляд, на реализацию согласованного суверенитета в Республике Башкортостан направлены и федеральные законы: "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации", "Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации", "О конституционно-правовом статусе субъекта Федерации", "О полномочиях субъектов Федерации по предметам совместного ведения", "О совершенствовании межбюджетных отношений в Российской Федерации", "Об управлении федеральной собственностью в субъектах Федерации", "Об основах государственной национальной политики Российской Федерации", "Об уполномоченном по правам народов Российской Федерации", "О миграционной политике" и другие.