ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ (на материалах Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов)

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

Оглавление

Введение

Глава 1. Публично-территориальные образования в государственном устройстве России: теоретические и историко-правовые аспекты

§ 1. Автономия и субъект федерации в территориальной организации государства: теоретическая характеристика

§ 2. Национальные (автономные) округа в государственном устройстве России: историко-правовые аспекты (20-90-е г.г. XX в.)

Глава 2. Автономные округа в федеративном устройстве России: проблемы теории и практики

§ 1. Принципы федеративного устройства России как предстатусные элементы автономных округов: система и содержание

§ 2. Автономные округа как субъекты Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика

§ 3. «Сложносоставность» субъектов как феномен федеративного устройства России: проблемы и пути решения

Глава 3. Укрупнение субъектов Российской Федерации и перспективы конституционно-правового статуса автономных округов

§ 1. Укрупнение субъектов Российской Федерации: правовое регулирование и практика

§ 2. Право народов на самоопределение и перспективы конституционно-правового развития автономных округов

Заключение

Библиография

Введение

Конституция Российской Федерации, коренным образом преобразовав систему государственных органов, оставила федеративное устройство страны в практически нетронутом состоянии, то есть со многими неразрешенными вопросами и проблемами, доставшимися от периода политических реформ конца 80-х – начала 90-х годов. В этой связи, как перед учеными, так и перед правоприменителями-практиками продолжают стоять задачи непротиворечивого толкования ее положений, поиска путей преодоления их расхождений с реалиями общественно-политической жизни современной России.

Именно поэтому большой научный и практический интерес представляют исследования, посвященные разрешению конституционных проблем в сфере государственного устройства.

Одной из таких проблем является проблема статуса автономных округов, связанная с тем, что автономные округа, превратившись в субъекты федерации из прежней советской национально-территориальной автономии, продолжают входить в состав других субъектов Российской Федерации – областей (края). Кроме парадокса «сложносоставности» таких субъектов, возникают вопросы с реальностью статуса автономных округов как субъектов Российской Федерации, с его перспективами в связи с правом народов на самоопределение.

Исследования по заявленной теме необходимо осуществлять с учетом следующих особенностей:

Во-первых, необходимо отметить, что автономный (национальный) округ - порождение исключительно советской государственно-правовой действительности, обусловленной попытками большевистского режима решить национальный вопрос. Политические и практические потребности большевистской партии в сфере национально-государственного строительства вызвали к жизни идеологическое оправдание деятельности партии в этой сфере – теорию советской автономии, в которой свое особое место занимали автономные (национальные) округа.

Во-вторых, изучение периода колонизации Севера и Сибири, истории развития национальной государственности отдельных этносов для исследования обозначенной нами темы носит факультативный характер, так как досоветский период истории не содержит в себе предпосылок появления автономных (национальных) округов.

Поэтому, с учетом изложенного, периодизация развития статуса автономных (национальных) округов нам видится следующим образом:

1 этап – советский период, охватывающий развитие автономных (национальных) округов с первых попыток организации на их территориях органов управления до получения ими статуса национально-территориальной автономии, вплоть до заключения Федеративного Договора и его инкорпорации в текст действовавшей тогда Конституции РСФСР;

2 этап – постсоветский период, характеризующийся обретением автономными округами статуса субъекта Российской Федерации и продолжающийся в настоящее время.

Для большей иллюстративности, при юридическом анализе правового статуса автономных (национальных) округов, необходимо обязательно учитывать государственно-правовые аспекты истории «титульных» этносов, но, не выходя при этом за рамки нашего исследования.

«Сложносоставность» субъектов Российской Федерации, в условиях реформы ее федеративного устройства, чрезвычайно актуализировала проблемы связанные с содержанием принципов федеративного устройства, характеризующие особенности, как самой федерации, так и статус ее субъектов.

Изменения в федеральном законодательстве вызвали определенную трансформацию практически во всех элементах статуса субъектов Российской Федерации и, в частности, в компетенции субъекта, его ответственности, в системе органов государственной власти и нормативно-правовой системе. Наряду с этим, на всех элементах статуса автономных округов отражается и вхождение округов в состав области (края). Правовое регулирование взаимоотношений внутри «сложносоставных» субъектов Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях, в законодательной и договорной формах, актуализирует проблему равноправия субъектов федерации и реальности их статуса.

Проблема правового статуса автономных округов в связи с конституционно-правовым феноменом «сложносоставности» исследовалась достаточно активно, до начала нового этапа федеративной реформы начатой с 2000 года, в основном на материалах автономных округов входящих в состав Тюменской области.

К сожалению, когда проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации перешли от уровня теоретических изысканий в область практической реализации, пока нет исследований монографического уровня, в которых осуществлялся бы соответствующий анализ происходящих изменений в федеративном устройстве нашей страны и того, как эти изменения могут отразиться на статусе субъектов федерации, в частности автономных округов.

Насущной проблемой является введение в научный оборот материалов Агинского и Усть-Ордынского Бурятских автономных округов, и осуществление их комплексного анализа в сравнении с материалами других автономных округов. Историко-правовой анализ развития Агинского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов позволяет утверждать о существенном их различии от других автономных округов по основаниям их учреждения и дальнейшей эволюции.

Особое внимание, в связи с начавшимся процессом укрупнения субъектов Российской Федерации, привлекают перспективы статуса автономных округов как публично-территориальных образований. Фактическое состояние некоторых автономных округов говорит в пользу того, что они могут быть поглощены областями (краями), что вызывает интерес к их будущему статусу, который может быть реализован, в том числе, в различных формах национально-территориальной автономии.

Обозначенная тема достаточно активно исследовалась авторами до начала нового этапа реформы федеративных отношений, однако на сегодняшний день по данной теме отсутствуют комплексные работы монографического характера.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные со становление и развитием автономных округов от автономного национально-территориального образования до субъекта федерации.

Предметом исследования является конституционно-правовой статус автономных округов и перспективы их дальнейшего развития

Разработанность темы исследования. Обозначенная тема достаточно активно исследовалась авторами до начала нового этапа реформы федеративных отношений, однако на сегодняшний день по данной теме отсутствуют комплексные работы монографического характера.

Вопросы теории советской национальной автономии, национально-государственного устройства РСФСР и СССР, национально-территориальной автономии, правового положения национальных (автономных) округов освещались в работах А.В. Андреевой, Б.Л. Железнова, Д.Л. Златопольского, А.И. Кима, Е.Н. Ковешникова, К.Д. Коркмасовой, Н.Я. Куприц, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, А.И. Потапова, А.В. Радвогина, В.А. Ржевского, П.Г. Семенова, Ю.Г. Судницына, Э.В. Тадевосяна, Н.П. Фарберова, А.М. Халилова, М.А. Шафира, В.С. Шевцова, Е.М. Широковой и др.

Проблемы теории и практики территориальной организации государства, федеративного устройства России, статуса ее субъектов, в том числе автономных округов, элементы их статуса, правовое положение национальных меньшинств рассматриваются в трудах таких ученых как С.А. Авакьян, С.Н. Бабурин, И.Н. Барциц, А.А Белкин, Н.А. Богданова, Л.Ф. Болтенкова, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, Е.В. Гриценко, М.В. Глигич-Золотарева, В.Б. Евдокимов, В.В. Игнатенко, Л.М. Карапетян, Д.А. Ковачев, А.Е. Козлов, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, А.Н. Лебедев, А.А. Ливеровский, В.О. Лучин, В.Н. Лысенко, А.Ф. Малый, М.А. Митюков, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, М.И. Пискотин, А.С. Саломаткин, Б.А. Страшун, М.С. Саликов, Д.Л. Сурков, Э.В. Тадевосян, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова (Конюхова), Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, С.И. Шишкин, Э.С. Юсубов. Также, автор обращался к работам А.В. Безрукова, И.В. Евдокимова, В.Г. Ермакова, А.А. Кондрашова, Н.М. Колосовой, К.Т. Курашвили, Н.А. Филипповой и др.

Среди специальных работ, посвященных проблемам правового статуса автономных округов, следует отметить исследования таких авторов как Н.М. Добрынин, С.С. Собянин, В.И. Ульянов, И.Б. Юндунова. Особое внимание привлекают труды В.В. Иванова, посвященные анализу феномена «сложносоставности» субъектов Российской Федерации.

Целью исследования является комплексное изучение статуса автономных округов и перспектив их конституционно-правового развития. К основным задачам относятся

Проецирование основных положений теории советской национальной автономии на автономные (национальные) округа и изучение динамики правового статуса автономных округов в государственном устройстве советской и постсоветской России;

Определение категории «субъект федерации» как вида публично-территориального образования и описание видов и структуры его правового статуса;

Характеристика системы и принципов федеративного устройства России как предстатусных элементов субъекта Российской Федерации;

Описание основных элементов конституционно-правового статуса автономных округов как субъектов Российской Федерации, на примере Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов;

Изучение феномена «сложносоставности» субъектов Российской Федерации и предложений по решению возникающих, в связи с этим явлением, проблем;

Анализ перспектив статуса автономных округов в контексте укрупнения «сложносоставных» субъектов Российской Федерации и обоснование необходимости разработки теории национально-территориальной автономии.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных (анализ, синтез, сравнение, системный и структурный подходы и пр.) и частнонаучных (историко-правовой, формально-юридический (догматический), сравнительно-правовой, структурно-функциональный) методов познания.

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, акты федерального законодательства, регулирующие статус субъектов Российской Федерации, правовые акты автономных округов и, прежде всего, Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов. В ходе исследования активно использовались нормативно-правовые акты СССР и РСФСР.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем, во-первых, проведен анализ теоретических проблем территориальной организации государства и предложена авторская концепция субъекта федерации и его правового статуса; во-вторых, подробно исследован статус национальных (автономных округов) на основе теоретических положений советской автономии и практики советского государственного строительства; в-третьих, впервые после начала нового этапа федеративной реформы в России, комплексно исследована теория и практика реализации конституционно-правового статуса субъектов федерации, на примере конкретных автономных округов; в-четвертых, критически осмыслен феномен «сложносоставности» и предложен авторский вариант решения проблемы; в-пятых, обоснована необходимость национально-территориальной автономии в Российской Федерации и высказаны некоторые практические предложения по ее развитию.

В диссертации обоснованы и выносятся на защиту следующие основные положения и выводы:

Субъект федерации – это публичноправовая организация его народа (населения), обладающая на своей территории (по конституции и/или договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции федерации, являющаяся участником федеративных правоотношений, статус которого может быть изменен только с его согласия. В структуре правового статуса субъекта федерации, который может быть общим и специальным, выделяются права, обязанности и ответственность, в качестве предстатусных элементов выступают правосубъектность и принципы федеративного устройства.

Автономные (национальные) округа в своем правовом развитии прошли следующие этапы: национальное административно-территориальное образование – квазигосударственное автономное образование – субъект федерации. В связи с этим конструкция «сложносоставности» трансформировалась следующим образом: административно-территориальное образование находится в составе другого территориального образования более высокого уровня – квазигосударственное образование одного вида в составе образования другого вида – субъект федерации в составе другого субъекта.

Большинство автономных округов, за исключением Ханты-Мансийского-Югры и Ямало-Ненецкого, формально являясь субъектами федерации, с финансово-экономической точки зрения не способны без федеральной финансовой помощи выполнять свои основные функции, что все более обостряет вопрос о фиктивности их конституционно-правового статуса и о существовании их в качестве субъектов федерации.

Феномен «сложносоставности» предопределяет наличие у «входящего» и «включающего» субъектов федерации специального статуса, предполагающего обязанность частично перераспределить компетенцию «входящего» субъекта в пользу «включающего», и договор в данном случае является лишь формой выражения субординационных отношений между формально равноправными субъектами федерации. Существующая потребность в единой модели установления и оформления договорных отношений между областями (краем) и входящими в их состав округами предполагает принятие федерального закона о таких договорах.

Сохранение «сложносоставности» с очень высоким уровнем урегулированности между «входящим» и «включающим» субъектами, с решением большинства возникающих между ними разногласий, на данном этапе представляется наиболее привлекательным. Однако консервация субординации между субъектами является проблемой российского федерализма, решение которой лишь отложено, так как нет никаких гарантий того, что, при возможном изменении политической и экономической ситуации, она вновь не обострится.

Наиболее вероятным вариантом решения проблемы «сложносоставности» является объединение автономных округов с «включающими» их в свой состав субъектами, в сочетании с комплексностью критериев и индивидуального подхода.

Закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип равноправия и самоопределения народов имеет два аспекта: общегражданский и этнический. В общегражданском смысле этот принцип является выражением народного суверенитета, который относится к вопросам федеративного устройства. В этническом смысле этот принцип сводится к национальному суверенитету, который в полиэтничном государстве выражается для дисперсных этносов в форме национально-культурной автономии, а для компактно проживающих этносов в форме национально-территориальной автономии.

Максимально возможный статус автономных округов в объединенных субъектах федерации – это статус территориальной автономии, аналогичный прежнему советскому статусу, естественно, с учетом современных реалий. С этой с этой точки зрения, весьма перспективной становится проблема разработки новой теории национально-территориальной автономии.

Некоторые теоретические положения советской автономии по вопросам национально-территориальной автономии, с учетом современных реалий, могут иметь практическое значение в современном государственном устройстве России. Определение той или иной формы и вида автономии должно зависеть от системы таких субъективных и объективных факторов как: 1) волеизъявление нации; 2) национальный состав населения; 3) территориальная распределенность и компактность расселения национальностей; 4) количественный состав населения; 5) географическое положение и размеры территории и других. Особо необходимо выделять факторы национально-территориальной компактности, выражающиеся в таких критериях как удельный вес, доля проживания, компактность расселения.

Научная и практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые в нем выводы и рекомендации могут быть использованы как на федеральном уровне (подготовка поправок к действующей Конституции, разработка федеральных законов и иных нормативно-правовых актов), так и на уровне «сложносоставных» субъектов Российской Федерации (подготовка новых и внесение поправок в действующие договоры, уставы, законы, иные нормативно-правовые акты).

Данная работа может быть применена в научно-исследовательской и преподавательской деятельности, подготовке научных работ, аналитических материалов, учебников, учебных пособий и курсов, чтении лекций, проведения практических занятий по конституционному и административному праву.

Апробация результатов исследования

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета.

Основные положения работы отражены в опубликованных автором в 1998 – 2005 годах научных статьях, представлялись на научных конференциях и использовались диссертантом при проведении занятий по конституционному и административному праву в Юридическом институте Иркутского государственного университета.

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, три главы, состоящие из семи параграфов, заключение и библиографию.

Глава 1. Публично-территориальные образования в государственном устройстве России: теоретические и историко-правовые аспекты

§ 1. Автономия и субъект федерации в территориальной организации государства: теоретическая характеристика

Публично-территориальные образования: понятие и виды

Сущность понятия «публично-территориальное образование» предполагает анализ более широкой категории «территориальная организация (устройство) государства». Несмотря на многообразие определений наиболее приемлемым на наш взгляд является следующее: «Территориальное устройство или территориальная организация, государства – это система взаимоотношений между государством в целом, то есть его центральной властью, и территориальными составными частями, точнее говоря – их населением и действующими там органами публичной власти»[[1]](#footnote-1).

Основой территориальной организации признается территориальная единица являющаяся обособленной компактной частью территории государства, которая ограничена и объединена пределами распространения власти функционирующих в ней органов государства или органов местного самоуправления[[2]](#footnote-2). Сразу следует оговориться о том, что речь в данной работе идет о государственном уровне территориального устройства, и территориальные вопросы местного управления и самоуправления мы обсуждать не будем.

В зависимости от того, каким статусом наделены территориальные единицы, определяется форма политико-территориального устройства государства. В теории выделяются две основные формы политико-территориального устройства - унитарная и федеративная, среди которых существуют множество промежуточных форм.

Основу унитарного государства составляют административно-территориальные образования, в пределах которых функционируют органы власти образованные вышестоящими органами государственной власти. В компетенции последних чаще всего находятся вопросы образования, наделения полномочиями, ликвидации и реорганизации этих территориальных единиц.

Другим, более самостоятельным, видом территориальной единицы считается автономное территориальное образование, которое может быть образовано по национально-лингвистическим признакам, в результате определенных исторических событий и обстоятельств, либо в соответствии с автономией как общим принципом местного управления. Однако в последнем случае, такая автономия не отличается от местного самоуправления и децентрализованного управления,[[3]](#footnote-3) что не относится к предмету нашего исследования.

Автономное территориальное образование признается самоуправляющейся территориальной единицей, обладающей самостоятельностью в рамках конституции и/или закона[[4]](#footnote-4). Права автономии в области регулирования являются производными, а не собственными, источником которых является акт власти государства, даже если автономия вправе разработать свой акт, определяющий ее статус, этот акт подлежит утверждению полномочными органами государства. Относительная самостоятельность этих территориальных образований выражается в том, что решения органов власти или населения образований, принятые в пределах автономных прав, не могут быть отменены органами государства или органами власти более крупного образования, в которое входит автономное территориальное образование. Обычно в общегосударственном парламенте имеется представительство автономий.

В зарубежной и отечественной практике в зависимости от степени самостоятельности выделяют две формы автономных территориальных образований – административную и политическую.

Таким образом, автономное территориальное образование – это территориальное образование, наделенное государством отдельными полномочиями по самостоятельному регулированию отдельных сфер общественной жизни, статус которого находится в компетенции высших органов власти государства.

Автономные территориальные образования могут находиться в составе как федеративных, так и унитарных государств, и соответственно являются формой публично-территориального образования промежуточной между административно-территориальными образованиями и субъектами федерации.

Системообразующим элементом федеративного государства являются государственноподобные территориальные образования – субъекты федерации, обладающие на своей территории (по конституции и/или договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Статус данного территориального образования обычно может быть изменен только с его согласия.

Субъекты федерации всегда являются результатом процесса федерализации, который может идти как «сверху», когда субъекты учреждаются внутри некогда унитарного государства, так и «снизу», когда некогда суверенные государства в договорном порядке образуют новое федеративное государство. Субъекты федерации могут появляться также посредством присоединения к государству территорий других государств (или государственных образований) при сохранении за ними определенной самостоятельности. По образному выражению В.В. Иванова «федерация создается «сбоку»[[5]](#footnote-5).

Анализ теории и практики государственного устройства федеративных государств позволяет нам утверждать, что субъекты федерации учреждаются (образуются) для реализации задач и целей федеративного государства, при этом к функциям субъектов федерации, прежде всего, относится следующее: 1) децентрализация государственной власти между Федерацией и ее субъектами; 2) интеграция и сохранение исторически сложившегося государственно-политического единства федеративного государства; 3) участие народа (населения) субъекта федерации в делах общефедерального характера. Несомненно, что субъектам федерации присущи и иные функции, зависящие от специфики той или иной федерации.

Разграничение таких видов публично- территориальных образований как автономное территориальное образование и субъект федерации возможно по следующим критериям:

Во-первых, статус автономного территориального образования может быть изменен по решению высших органов власти государства, чего не может быть в принципе в отношении субъекта федерации, статус которого изменяется с его согласия.

Во-вторых, субъект федерации обладает определенными учредительными правами, акт, определяющий его статус, принимается им самостоятельно, в пределах его полномочий и не требует утверждения органами федерации, чего нельзя сказать в отношении автономных территориальных образований, у которых таких прав нет.

В-третьих, у субъектов федерации имеется исключительная компетенция, даже если она определена как остаточная, собственной компетенции у автономных территориальных образований нет.

Определенная сложность возникает при разграничении субъекта федерации и политической формы автономии, наделенной правом законодательства, причем имеются примеры существования федераций основанных на автономии их субъектов (индийская федерация, советская федерация в виде РСФСР). В.В. Иванов, в таких случаях, предлагает ввести понятие квазигосударственной автономии[[6]](#footnote-6), близкой по статусу к субъекту федерации, но все же принципиально отличающейся отсутствием у нее гарантий самостоятельности и собственной компетенции.

Территориальная автономия в теории советского государственного права

При изучении теории советской автономии необходимо иметь в виду то, что отечественные ученые, находились под жестким партийно-идеологическим контролем, и фактически им приходилось заниматься комментированием противоречивых, коньюнктурных взглядов В.И. Ленина по национальному вопросу и федеративному устройству советского государства. Тем не менее, советские государствоведы в своих исследованиях по вопросам национальной автономии и федеративного устройства государства разработали ряд рекомендаций, имеющих практическое значение и на сегодня.

С учетом этого, мы попытаемся рассмотреть вопросы с трактовкой понятия «автономия» в советском государственном праве.

Практически все советские государствоведы ленинский план областной автономии рассматривали только как территориальную автономию по национальному признаку, причем ее единое понятие так и не было выработано.

Большинство[[7]](#footnote-7) из имеющихся в государственно-правовой литературе определений понятия автономии характеризует ее как самостоятельное осуществление национальным государственным образованием, входящим в состав союзной республики государственной власти в установленных пределах.

Суммируя взгляды советских ученых, В.А. Рахлевский дает следующее определение: «Советская автономия – это такая форма национальной государственности, в которой некоторые (курсив наш – Д.Б.) народы нашей страны, реализуя свой национальный суверенитет, создали в составе союзной республики свое национально-государственное образование (автономную республику, автономную область, национальный округ), самостоятельно осуществляющее государственную власть в пределах, устанавливаемых Союзом ССР и союзной республикой».[[8]](#footnote-8)

Следует отметить, что изначально в теории советского государственного права произошло смешение признаков государственности и территориальной автономии.

Сущность автономии заключалась в том, что она являлась, в соответствии с теорией советского государственного права, одной из основных форм реализации народом национального суверенитета, одним из юридических выражений принципа суверенности и равноправия наций (народностей) в государственном строительстве. Реализация национального суверенитета допускалась только в государственно-правовых территориальных формах. Соответственно, сердцевиной автономии объявлялся национальный суверенитет.

Основной несущей конструкцией советской автономии и федерализма была система Советов как олицетворение диктатуры пролетариата, а позднее как выразитель воли всего народа. Советы находились под полным контролем партии, причем наличие жестко централизованной коммунистической партии “...цементирует федерацию, обеспечивает ее развитие, является залогом единства советских республик”.[[9]](#footnote-9) Удивительно, но глоссаторы классиков марксизма-ленинизма в своих исследованиях, нередко, по степени откровенности превосходили тех, кого они комментировали.

В советской государственно-правовой литературе выделялось три вида автономий: автономная республика, автономная область и автономный округ, которые, в свою очередь, подразделялись на две формы, к первой относилась автономная республика, ко второй – автономная область и автономный (национальный) округ. По поводу классификации этих форм в среде советских государствоведов бытовали различные мнения.

Так, Н.Я. Куприц выделял законодательную и незаконодательную формы автономии[[10]](#footnote-10), а И.Д. Левин – законодательную и административную[[11]](#footnote-11). Данные классификации не были приняты в виду определенной некорректности, так как право законотворчества принадлежало, кроме автономных республик, Союзу ССР и союзным республикам, соответственно данное наименование, «…не выявляет сущность автономной республики»[[12]](#footnote-12). Д.Л. Златопольский, Н.Я. Уманский, Р.С. Мулукаев и другие говорят о политической и административной формах автономии[[13]](#footnote-13). Указанное деление не выделяет специфику автономий, так как все формы по определению носят политический характер[[14]](#footnote-14). Ввиду того, что автономные республики обладали признаками государства, а автономные области и автономные (национальные) округа являлись национально-административными образованиями, наиболее удачной считалась классификация А.И. Лепешкина на государственно-политическую и административно-политическую формы автономии[[15]](#footnote-15). Спор по поводу терминологии, как нам кажется, носил, по большей части, схоластический характер.

Субъект федерации: общая характеристика

Характеристика понятия «субъект федерации» предполагает анализ точек зрения, который позволит нам выявить его сущностные признаки.

А.Н. Лебедев в своем определении акцентирует внимание на том, что субъект федерации является участником федеративных отношений: «субъект федерации – государственное (государственноподобное) территориальное образование в составе федерации, являющееся участником федеративных правоотношений»[[16]](#footnote-16).

По мнению А.А. Ливеровского, субъект федерации как один из видов публично-территориальных образований – «…это такая система общественных отношений, которая определяет осуществление публичной власти применительно к определенному социальному субстрату, действующему на определенной территории»[[17]](#footnote-17). В данном определении прослеживается влияние классической трехэлементной структуры государства включающей в себя территорию, население (народ) и государственную власть.

В том же направлении, распространяя эту структуру на все виды публично-территориальных образований, размышляет и В.В. Иванов, который считает, что «…любое территориальное образование соединяет в себе собственно территорию – часть территории государства, проживающее на этой территории население – часть населения государства и публичную власть (органы власти), осуществляющую управление данной территорией и данным населением в рамках тех прав, которые предоставлены, оставлены, признаны и т.д. властью государства, центральной властью»[[18]](#footnote-18).

Однако, несмотря на широкое распространение такого подхода к структуре публично-территориальных образований, не все были согласны с подобной точкой зрения. Так, например, профессор Н.И. Лазаревский считал, что «народ и власть не только не являются отличительными признаками государства, но они не могут быть признаны и его элементами… Логически правильнее говорить, что элементами государства являются люди, состоящие между собой в таких отношениях, что одни подчинены другим»[[19]](#footnote-19).

Трехэлементная структура государства подвергалась критике и в советском государственном праве. «Хотя государство и немыслимо вне территории, характеризуется оно отнюдь не территорией как частью физической природы, а общественными отношениями людей, складывающимися на этой территории, регулируемыми и охраняемыми государством – политической организацией господствующего класса»[[20]](#footnote-20).

С точки зрения С.Н. Бабурина «территория предполагает некую обязательную форму существования государства, народ – «содержимое» этой формы, а власть – силу, скрепляющую форму и содержание в единое целое, притом не просто силу как у Т. Гоббса и Ж.-Ж. Руссо, а силу «на службе права». Государство – это народ, юридически организованный на своей территории»[[21]](#footnote-21).

К сходному определению, но на основе иной аргументации, которая нам наиболее импонирует, пришел Л.С. Мамут. Несомненно, то, что имеется теснейшая взаимозависимость между территорией, народом и государством, однако категория «элемент государства», в традиционном его понимании, инспирирует осмысление соотношения государства и приписываемых ему элементов как соотношение целого и частей, причем соотношения, по сути своей, иерархического. Однако диалектика связей «территории», «власти» и «народа» совершенно другая, «… причем каждый из названных «элементов» связан с государственностью на свой лад. Например, «территория». Она – вовсе не часть самого государства, а лишь пространственное условие (наряду с временным) его бытия. «Власть» (вернее, публичная власть) и государство соотносятся не как часть и целое, а как функция и материализующая ее структура. Что касается «народа» и государства, то они коррелируют так, как субстанция и один из ее модусов»[[22]](#footnote-22).

Народ, который представляет собой устойчивую целостностную коллективность, в большинстве случаев обретает статус (и играет роль) субъекта права, лишь воплотившись в государство. Последнее утверждение справедливо и в отношении иных публично-территориальных образований, так как «…именно население посредством формирования органов власти придает территориальной единице качества субъектов права»[[23]](#footnote-23). Таким образом, именно народ (население) публично-территориального образования выступает его субстанцией, является источником и носителем его публичной власти.

Что касается территории, то существование любой публично-территориальной организации немыслимо без нее, при этом в современном понимании, в правовом смысле, на данный момент преобладают пространственные концепции, согласно которым, территория обладает не вещным характером[[24]](#footnote-24). Следовательно, управление (власть) «…не означает материального владения территорией…государство властвует не как частное лицо, а как публично-правовая власть. Территория, следовательно, является не реальным объектом, а пространственным пределом власти»[[25]](#footnote-25). В случае с федеративным государством, территория субъекта федерации также является пространственным пределом распространения его государственной власти.

Несомненно, что субъект Федерации обладает государственной властью, но властью специфической, не обладающей суверенитетом, так как над ней стоит государственная власть Федерации, и именно поэтому практически во всех федеративных государствах основной становится «…проблема разделения и взаимосвязи государственной власти федерации и государственной ее субъектов»[[26]](#footnote-26).

Здесь было бы уместным указать на то, что суверенитет является важнейшим сущностным признаком именно государства, а не такой вторичной по отношению к нему категории как государственная власть. Наоборот, сама государственная власть, наряду с государственным суверенитетом является таким же сущностным признаком государства[[27]](#footnote-27). Следовательно, если государственная власть может быть полной или ограниченной, то государственный суверенитет как категория качественная неделим и неотчуждаем.

Исходя из указанных признаков, мы можем прийти к теоретическому обоснованию вывода о том, что субъекты федерации, обладая особой государственной властью, государственным суверенитетом не обладают.

Во-первых, власть субъекта федерации «не является юридически неограниченной в том смысле, как об этом говорилось выше. Наоборот она юридически ограничена федеральной конституцией и/или иными федеральными правовыми актами»[[28]](#footnote-28).

Во-вторых, «…ограничение, не ведущее к потере суверенитета, происходит в рамках действия норм международного права или норм интеграционных сообществ, основанных на международном праве. Если же государство входит в состав другого государства, то потеря, а не просто ограничение суверенитета, неизбежна. Суверенитет – не просто независимость государства, которая всегда относительна. Суверенитет предполагает их неподчиненность друг другу. Поэтому субъекты федерации, даже обладающие широкими полномочиями, не являются суверенными образованиями. Наиболее ограничена независимость субъектов федерации в области внешних сношений»[[29]](#footnote-29).

В-третьих, исходя из того, что суверенитет - это политико-правовое качество государства, а «не просто определенный объем компетенции, который можно делить с кем-либо»[[30]](#footnote-30), мы считаем теоретически несостоятельными утверждения о разделенном суверенитете в федерациях, а также об ограниченном суверенитета субъектов федерации.

Аналогичную позицию об отсутствии суверенитета у субъектов Российской Федерации, на основе системного анализа норм Конституции, высказал Конституционный Суд Российской Федерации[[31]](#footnote-31).

Именно ввиду отсутствия государственного суверенитета и обладания другими признаками государственности мы можем признать субъекты федерации государственноподобными образованиями.

Анализ специфики государственной власти субъекта федерации затрудняется тем, что на данный момент неоднозначно понимание в правовом смысле государственной власти вообще. Одна ситуация, когда эти вопросы являются предметом теоретических изысканий и совсем другая, когда они «…все больше переходят в плоскость конкретных правоотношений»[[32]](#footnote-32) напрямую касающихся федеративного устройства государства. Проблема разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами заставляет нас по-иному, с точки зрения ее формализации, смотреть на понятие «государственная власть». Частое упоминание понятия «государственная власть» в текстах нормативно-правовых актов, так же заставляет нас подходить к этому понятию с формальной точки зрения. Власть можно рассматривать в социально-философском смысле[[33]](#footnote-33), или же, как функцию, как волевое отношение, как управление, и, наконец, как само государство или его органы осуществляющие власть[[34]](#footnote-34).

Все указанные трактовки государственной власти, кроме последней, где государственная власть ассоциируется с органами ее осуществляющими, с юридической точки зрения, являются крайне расплывчатыми. Психологическое, политологическое или социологическое понимание власти трудно поддается формализации, поэтому государственная власть как правовой институт можно охарактеризовать только через юридические категории.

А.Ф. Малый анализируя Конституцию Российской Федерации приходит к выводу, который, по нашему мнению, в принципе распространим и на другие государства, о том, что преобладающим является понимание «…государственной власти как совокупности полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами»[[35]](#footnote-35). При чем, термин «полномочия», указанным автором, используется в широком смысле, как вся совокупность правовых возможностей государства оказывать воздействие на общественные отношения.

Как нам кажется, в данном случае, термин «полномочия» соотносится с термином «компетенция» как часть и целое, то есть компетенцию следует рассматривать как совокупность полномочий. Вопрос о соотношении понятий «предметы ведения» и «компетенция» будет рассмотрен нами ниже применительно к субъекту Российской Федерации.

Следовательно, применительно к внутрифедеративным отношениям представляется более правильным говорить о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами.

Таким образом, признание субъекта федерации субъектом федеративных отношений как сложного комплекса властеотношений по поводу децентрализации государственной власти и вытекающих из них широкого спектра иных отношений, связанных с реализацией компетенций федерации и ее субъектов, предполагает наличие у последних массы дополнительных признаков являющихся производными от вышеуказанных.

Так, многим субъектам зарубежных федераций присуще наличие своей конституции, парламента, правительства, иногда особой судебной системы и военизированных формирований, своего гражданства, государственной символики[[36]](#footnote-36). Авторы коллективной работы «Основы теории и практики федерализма» перечисляют до 14 позиций характеризующих субъект федерации[[37]](#footnote-37).

По мнению В.Е. Чиркина, множество указанных признаков можно укрупнить до 7 позиций[[38]](#footnote-38).

Следует отметить, что все указанные признаки субъекта федерации в правовом смысле трансформируются в комплекс соответствующих прав и обязанностей, характеризующих субъект федерации как субъект права, обладающий определенным правовым статусом.

Таким образом, учет вышеуказанных признаков, позволяет нам дать следующее общетеоретическое определение субъекта федерации:

Субъект федерации – это публичноправовая организация его народа (населения), обладающая на своей территории (по конституции и/или договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции федерации, являющаяся участником федеративных правоотношений, статус которой может быть изменен только с ее согласия.

Правовой статус субъекта федерации: понятие и виды.

Правовой статус, в нормативном смысле, будучи составной частью системы права, выступает в качестве относительно самостоятельного регулятора общественных отношений.

С помощью данной юридической категории определяется природа, место субъектов права в системе общественных отношений, их права и обязанности по отношению к иным субъектам и т.п.

С учетом сказанного, можно заметить, какое значение имеет для федеративного устройства России определение правового статуса субъекта Российской Федерации. Однако, категория «правовой статус субъекта Российской Федерации» на данный момент относится к числу одной из самых малоразработанных и неоднозначных в современном конституционном праве, в силу чего при анализе этого понятия мы считаем необходимым, обратиться к теоретическим изысканиям ученых исследовавших такую общую категорию как «правовой статус», а также ее преломление относительно различных субъектов права, как в теории права, так и в отраслевых правовых науках.

Слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо.

В теории, в самом общем виде, правовой статус определяется как юридически закрепленное положение субъекта в обществе, выражающееся в системе прав и обязанностей. Основываясь на указанном этимологическом сходстве, многие авторы считают, что слова статус и положение терминологически совпадают и это слова-синонимы. Соответственно, разграничивать синонимы нет смысла, так как «…в таком разделении нет особой необходимости, поскольку полисемантичность, смысловое удвоение термина не способствует четкому восприятию и анализу одной из ключевых категорий правоведения».[[39]](#footnote-39)

Исходя из синонимичности статуса и правового положения некоторые авторы, кроме прав и обязанностей, в понятие правовой статус личности предлагали включить гражданство, общую правоспособность, гарантии прав[[40]](#footnote-40), законные интересы[[41]](#footnote-41), юридическую ответственность[[42]](#footnote-42) и т.п.

По сути, если учитывать вышеуказанное, предлагается, рассматривать правовой статус в узком и широком смысле[[43]](#footnote-43), то есть, при всем многообразии общественных отношений, обойтись одним термином представляется затруднительным.

Достаточно сходная точка зрения заключается в том, что предлагается разграничить понятия правовой статус и правовое положение, причем правовой статус личности, как система прав и обязанностей определяется как основа правового положения.[[44]](#footnote-44)

Общепринятым в правовой литературе стал подход, в котором предлагалось выделять так называемые специальные статусы, которые и должны были включать в себя отраслевые права и обязанности, не вошедшие в общий правовой статус. Тем не менее, категория статус, как общий, так и специальный, представляется нам понятием присущим, в силу его всеобщности, абстрактным субъектам.

Общеизвестно, что субъект права - участник правоотношений является одновременно носителем различных правовых статусов, следовательно, трансформация тех или иных правовых статусов в правовом положении реальных субъектов предполагает анализ еще одной базовой правовой категории – правосубъектности.

Свойства «правосубъектность» и «статус», возникают и прекращаются одновременно, оба неотделимы друг от друга. Думается, что эти характеристики и послужили основанием для их отождествления. Так, например, А.В. Мицкевич считал, что «каждый субъект права непосредственно из закона, то есть независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенными комплексами прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют содержание правосубъектности или правовой статус данного лица или организации»[[45]](#footnote-45). Другая, более распространенная, точка зрения заключается в том, что правосубъектность и статус соотносятся между собой как часть и целое, при этом правосубъектность считается важнейшей частью статуса.[[46]](#footnote-46)

Соглашаясь с тем, что правосубъектность не сводится к правоспособности, мы не согласны с тем, что правосубъектность является частью правового статуса. Если правосубъектность означает возможность (способность) реализации прав и обязанностей, то есть фактически «право на статус», то, объединяя право на статус и сам статус, мы нарушаем законы логики. Закрепляя право на статус, правосубъектность определяет круг реальных лиц обладающих способностью быть носителями определенного статуса.[[47]](#footnote-47) Следовательно, правосубъектность субъекта федерации, прежде всего, выражается в обладании им своей особой государственной властью и соответственно, признании его субъектом федеративных отношений.

Исходя из того, что «правосубъектность» только определяет круг лиц имеющих право на статус, мы можем прийти к выводу о том, что она является категорией качественной, и говорить об объеме правосубъектности было бы некорректным. Количественно – качественной категорией, в данном случае, следует считать правовой статус, который и определяет тот или иной объем прав и обязанностей субъектов права, являющихся содержанием статуса.

Таким образом, мы можем прийти к мнению о том, что правосубъектность в данном случае как правовая конструкция, отражающая состав юридических фактов, является основанием (предпосылкой) правового статуса. Следовательно, основаниями общего и специального правовых статусов являются общая и специальная правосубъектности[[48]](#footnote-48) соответственно.

Как полагает А.Н. Лебедев, субъекты федерации могут обладать общим, специальным и особенным статусами. Общий статус определяет существование любого субъекта федеративных отношений, специальный характерен для этих субъектов в определенных видах правоотношений (федеративных, международных, межсубъектных). Особенный статус возможен, если в составе федерации существуют члены с различными правами и обязанностями по отношению к федерации[[49]](#footnote-49).

По мнению, В.В. Иванова все территориальные образования обладают тремя разновидностями статусов: видовой статус имеется в государствах, в которых существуют несколько однопорядковых образований, специальный – сопутствует отдельным территориям, обладающим дополнительными правами, а особый статус принадлежит только одному образованию в рамках конкретного государства[[50]](#footnote-50).

Применительно к субъектам федерации, как к виду публично-территориальных образований, на наш взгляд, возможна следующая классификация статусов: общий статус – характерный для всех без исключения субъектов федерации; специальный статус – присущий отдельным субъектам, ввиду имеющейся у них специальной правосубъектности. В данном случае специальный статус означает дополнительные права либо обязанности наряду с общим статусом. Особый статус понимается, как указано выше.

По другой, часто встречающейся, классификации правовых состояний (статусов) выделяют конституционный, конституционно-правовой и правовой статусы. В основу данной классификации положены критерии отраслевой принадлежности источников и объема правового регулирования.

Конституционный статус определяется нормативными характеристиками, закрепленными в Конституции, для субъектов правоотношений одного рода (типа) он является общим. Конституционно-правовой статус шире по содержанию конституционного и включает в себя характеристики, содержащиеся, помимо Конституции, в нормах других источников конституционного права. Этот вид статуса учитывает видовые особенности субъектов правоотношений одного рода (типа) и в этом смысле он синонимичен специальному правовому статусу. Правовой статус характеризуется наибольшей широтой параметров, определенной источниками самых разных отраслей права.

Таким образом «…получается своего рода «матрешка», состоящая из трех рассмотренных видов статусов»[[51]](#footnote-51), причем наиболее общий объем имеет правовой статус, основу которого составляет конституционно-правовой статус, ядро которого, в свою очередь, составляет конституционный статус.

С доктринальной точки зрения, такое «триединое» понимание статуса, возможно, имеет определенный смысл, однако с практической точки зрения принципиальной разницы между конституционным и конституционно-правовым статусом не наблюдается. Указанная трактовка правового статуса не входит в предмет нашего исследования, поэтому наиболее предпочтительной для нас правовой конструкцией является «конституционно-правовой статус».

Кроме правосубъектности, другим важным предстатусным элементом считаются принципы правового статуса, которые предопределяют основные характеристики правового статуса. В отношении правового статуса субъекта федерации эту роль выполняют конституционные принципы федеративного устройства, которые «…обусловливают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации».[[52]](#footnote-52)

Структура правового статуса субъекта федерации

Что касается структуры правового статуса, то здесь нет единства мнений, так же как и по поводу понятия самого статуса.

Например, в структуре правового статуса личности центральным звеном выделяют права и обязанности, и дополняют общей правоспособностью, гражданством, принципами и гарантиями.[[53]](#footnote-53) На этот счет существует мнение, что собственно правовой статус составляют права и обязанности, гражданство и правоспособность относятся скорее к предстатусным элементам, а ответственность и гарантии к постстатусным.[[54]](#footnote-54) Эта точка зрения нам представляется более перспективной, за исключением того, что ответственность относится к постстатусным элементам.

Последнее утверждение основывается на предположении о том, что эти элементы появляются уже в ходе реализации статуса, хотя по нашему мнению, они уже заложены в структуре статуса как определенные обязанности и права соответственно, и именно поэтому могут быть реализованы.

Н.А. Богданова в структуре конституционно-правового статуса любого субъекта конституционного права выделяет следующие элементы: 1)место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение; 2) общая правоспособность; 3)права и обязанности или компетенция и ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права.[[55]](#footnote-55)

А.А. Ливеровскому представляется, что наиболее «классической» является структура статуса субъекта права, включающая в себя следующие обязательные элементы: права, обязанности, гарантии и ответственность.[[56]](#footnote-56)

Модифицируя указанную структуру по отношению к субъекту Российской Федерации, А.А. Ливеровский выделяет в ней три группы обязательных элементов: 1)статический компонент статуса, выражающий положение субъекта Федерации как субъекта публичного права (сюда автор относит наиболее постоянные атрибуты субъекта Российской Федерации: официальное наименование, символику, «домицилий», официальный язык, территорию, гражданство, а также, с некоторым сомнением, органы полномочные представительствовать от имени субъекта Федерации); 2)функциональный компонент статуса (его составляют предметы ведения и полномочия субъекта Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними региональные правовые акты); 3)юрисдикционный компонент статуса, характеризующий подконтрольность деятельности субъекта Федерации и его ответственность.

Также данный автор считает возможным к указанным элементам добавить имущественно-финансовый и гарантийный компоненты статуса[[57]](#footnote-57). Данная структура статуса, предложенная А.А.Ливеровским, по нашему мнению, представляется несколько некорректной ввиду того, что в один ряд поставлены группы прав и обязанностей, классифицированных по разным основаниям и соответственно нет объединяющего их критерия. Включение в статус такого элемента его структуры как подконтрольность мы так же считаем неуместным, так как право федерального вмешательства, куда относится и право контроля, характеризует, по нашему мнению, федерацию в целом, а не ее отдельные субъекты.

В структуре статуса субъекта Российской Федерации И.А. Конюхова (Умнова) выделяет принципы статуса, основные признаки государственности, права, обязанности и ответственность[[58]](#footnote-58).

Подводя итог нашим рассуждениям, по поводу структуры правового статуса субъекта федерации, мы считаем нужным отметить следующее:

Важнейшим условием обладания какими-либо правами и обязанностями и реальной возможности их реализации является наличие у субъекта права такого качества как правосубъектность. Как своеобразное право на статус, правосубъектность является основанием статуса субъекта и поэтому она должна рассматриваться в качестве особого предстатусного элемента. Правосубъектность субъекта федерации выражается в обладании им особой государственной властью и соответственно, признании его субъектом федеративных отношений, что нормативно закрепляется в определении публично-территориального образования в качестве субъекта федерации в учредительных актах (конституции, договоре) государства.

Другим фактором, предопределяющим права и обязанности субъекта права, можно назвать нормативно закрепленные принципы, на которых базируется статус. Формируя статус извне, принципы его правового положения получают отражение в элементах статуса, закрепляются в самом статусе. Следовательно, еще одним важным предстатусным элементом статуса субъекта федерации являются принципы федеративного устройства, предопределяющие характеристики не только собственно федерации, но и статус ее субъектов. Несомненно, влияние принципов и на такой предстатусный элемент как правосубъектность.

В самой структуре правового статуса субъекта федерации возможно выделение таких ее элементов как права, обязанности, ответственность и гарантии. Выделив гарантии в отдельный элемент, мы соблюли установленную логику, однако считаем, что с аналитической точки зрения целесообразнее все гарантии рассматривать в составе других элементов статуса.

Таким образом, по нашему мнению, структура правового статуса субъекта федерации состоит из следующих элементов: прав, обязанностей и ответственности[[59]](#footnote-59).

§ 2. Национальные (автономные) округа в государственном устройстве России: историко-правовые аспекты (20-90-е г.г. XX в.)

Государственное устройство РСФСР: общая характеристика

Впервые законодательно автономия была закреплена в ст. 11 Конституции

РСФСР 1918 года, в которой говорилось: «Советы областей, отличающиеся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в РСФСР» .[[60]](#footnote-60)

Областные объединения Советов как альтернативные структуры государственного управления создавались большевиками еще до вооруженного захвата ими власти, причем, очень интересный факт - «…областные объединения возникали в границах …областных организаций РСДРП»,[[61]](#footnote-61) то есть, еще до Октября большевики смоделировали прообраз той партийной государственности, которая была ими создана позднее в Советской России. Однако приход к власти большевиков привел к тому, что областные объединения Советов вступили в прямую конкуренцию с центром по поводу распределения властных полномочий, тем самым, продемонстрировав тягу к большей самостоятельности.

Ситуация обострялась тем, что Конституция 1918 года не дала четкого представления о структуре государственного устройства России, поскольку не был однозначно решен вопрос о субъектах советской федерации. В состав РСФСР входили автономные республики, автономные области и трудовые коммуны, статус которых вообще не был определен. Разночтения, не сопряженность формулировок Конституции РСФСР и расхождение теоретических разработок центра с практикой мест – все это во многом предопределило и хаос в административно-территориальном строительстве. По мнению А. Кушнира: «единственное, что четко прослеживалось – это стремление центра к централизации, а мест – к автономии».[[62]](#footnote-62)

Центробежные тенденции на местах привели к тому, что областные объединения Советов большевиками были упразднены, при этом Конституция 1918 года (например, ст.61) сохраняла «досоветские» административно-территориальные единицы как уезды, волости, губернии и области, которые никакой автономией не обладали. Таким образом, попытка совмещения автономных начал и ранее существовавшей территориальной организации государства привели к тому, что сущность советской федерации свелась к автономии только национально-территориальных образований.

На конкуренцию между национальными и территориальными началами в государственном устройстве России обратил внимание еще в 1922 году профессор Б.Д. Плетневым. «Современная советская Россия, - писал он, - не может быть признана федеративным государством. Но в равной мере ее нельзя очевидно причислить к унитарным государствам...».[[63]](#footnote-63)

Ким А.И. в 1960 году указывал, что «...по существу, РСФСР представляет сочетание элементов, как унитаризма, так и федерализма»[[64]](#footnote-64) и далее, по его мнению «...РСФСР с государственно-правовой точки зрения напоминает унитарную республику с широким применением автономии для компактных коллективов национальностей, проживающих на ее территории».[[65]](#footnote-65)

Пытаясь теоретически обосновать компромисс между унитаризмом и федерализмом в государственном устройстве РСФСР, некоторые ученые считали, что «… РСФСР можно считать государственным объединением не только наций, объединенной в автономных государственных образованиях (автономных республиках, автономных областях и национальных округах), но национального большинства федерации (русского народа), не объединенного в отдельное национально-государственное образование, а представленного самой РСФСР».[[66]](#footnote-66) Попытки теоретического примирения национального и территориального принципов в государственном устройстве советской России приводили к вышеуказанной точке зрения, которая противоречила формальной логике – одним из субъектов РСФСР являлась … сама РСФСР?!

Ничего не изменилось и в 1977 году, когда А.И. Лепешкин констатировал, что «РСФСР можно назвать такой федерацией, которая сочетает в себе элементы, как унитаризма, так и федерализма»[[67]](#footnote-67).

Более реалистичной выглядит точка зрения В.А. Рахлевского, который, юридическую природу РСФСР как федерации основанной на автономии, видит в следующем: «1) субъектами федерации РСФСР являются не суверенные государства, а различные виды автономных образований: автономные республики, автономные области и автономные округа; 2) субъекты федерации РСФСР имеют различный правовой статус, в соответствии с которым уровень их компетенции является различным; 3) субъекты федерации РСФСР создавались после возникновения самой РСФСР актами ее высших органов государственной власти, предусматривающими выделение территорий, на которых проживало компактное большинство той или иной нации, пожелавшей образовать свою автономную национальную государственность; 4) субъекты федерации РСФСР не образуют ее, а входят в ее состав».[[68]](#footnote-68)

По крайне мере до принятия Конституции СССР 1977 года РСФСР следует признать полуфедерацией, так как полноценных субъектов федерации в ее составе не было, и состояла она частично из территориальных образований обладающих статусом квазигосударственной автономии, и частично, из административно-территориальных образований, причем некоторые автономии могли находиться в составе административно-территориальных образований. Асимметричность РСФСР не вызывает сомнений.

В вопросе о субъектном составе РСФСР у советских государствоведов отсутствовало единство. Так, одни авторы считали субъектами РСФСР только автономные республики,[[69]](#footnote-69)другие автономные республики и автономные области,[[70]](#footnote-70)а третьи – все виды автономных образований, включая и автономные (национальные) округа[[71]](#footnote-71). Подавляющее большинство советских ученых соглашалось с мнением о том, что субъектами РСФСР являлись все автономные образования, в том числе и автономные (национальные) округа.

Рахлевский В.А. придерживаясь этого мнения, приводит следующие доводы:

Взаимоотношения между народами регулируются органами государственной власти РСФСР и автономных образований, значит, именно они являются участниками государственно-правовых отношений, следовательно, субъектами РСФСР следует признать все автономные образования, в том числе и автономные (национальные) округа.

РСФСР не государственный союз, а союз с русским народом малых наций и народностей, образовавших различные формы автономной национальной государственности в составе РСФСР.

В главах 10 и 11 Конституции СССР 1977 года автономные (национальные) округа включены в число автономных образований, а в ст. 71 Конституции РСФСР 1978 года перечислены все автономные округа, как входящие в состав РСФСР. Также национальные округа переименованы в автономные. [[72]](#footnote-72)

Указанные изменения в Конституциях СССР и РСФСР позволили заявить Ковешникову Е.Н. и Шафиру М.А., что проведенной унификацией терминологии применительно к существующим формам национальной автономии «...определены место и значение автономных округов в едином союзном многонациональном государстве – Союзе ССР, олицетворяющем государственное единство советского народа, всех его наций и народностей».[[73]](#footnote-73) Основываясь на приведенных доводах, Рахлевский В.А. считает, что «...это дает основание считать, что многолетний спор об автономности и правосубъектности этого вида автономной национальной государственности теперь решен окончательно».[[74]](#footnote-74)

В реальности все выглядело иначе, автономный округ являлся по сути административно-территориальным образованием, причем не первого порядка, с некоторым национально-бытовым колоритом. К такому выводу можно прийти после анализа правового положения автономного округа по Закону РСФСР от 20 ноября 1980 года «Об автономных округах РСФСР», где впервые после упоминания в советских конституциях законодательно был урегулирован статус автономных округов. Основания, приведшие к такому выводу, будут приведены ниже. Что касается понятия «субъект федерации», то следует иметь в виду, что это понятие бытовало лишь на теоретическом уровне и нормативно нигде в советский период не закреплялось. Тем не менее, если учитывать, что РСФСР – это федерация, основанная на квазигосударственной автономии, то ее субъектами следует признать лишь автономные республики.

Автономный (национальный) округ в системе автономных образований в теории советской автономии

Как одному из видов советской автономии национальным (автономным) округам были присущи все черты советской автономии вообще, естественно, с учетом их некоторой специфики.

Национальный (автономный) округ являлся низшим звеном в системе видов и форм советской автономии, по этому поводу, К.Д. Коркмасова отмечала, что «национальный округ – это первичная форма советской автономии»[[75]](#footnote-75).

Общепризнанным в советской государствоведческой литературе считалось мнение о том, что создание национальных округов означало приобщение малых народов Севера к началам советской государственности[[76]](#footnote-76).

Определяющим в образовании национальных округов считался национально-территориальный принцип, так как в первую очередь учитывались удельный вес (относительный или абсолютный), доля проживания, компактность расселения титульного этноса того или иного национального округа[[77]](#footnote-77). Что касается территории, то естественно, при установлении границ национальных округов принимались во внимание пределы расселения народностей объединившихся в этих округах. Отсюда вытекала особенность национальных округов, заключающаяся в больших занимаемых площадях территории при крайне малой численности населения. Малочисленность населения и вызванная этим невозможность создания своего государственного образования без участия других, хотя бы родственных национальных групп обуславливала то, что зачастую в одном национальном округе объединялись несколько народностей. Такое объединение нескольких народностей «… отнюдь не ущемляет их интересов, поскольку они связаны общностью бытовых, национальных и иных особенностей»[[78]](#footnote-78). Таким образом, национальные округа объявлялись формой национальной государственности малочисленных народов Севера, выражением национального суверенитета этих народов, результатом осуществления их права на самоопределение, реализацией их политического равноправия, в том числе и равноправия в государственном строительстве[[79]](#footnote-79).

Другим важнейшим принципом создания национальных округов считался принцип интернационализма, выражающийся в том, что национальные округа включены в состав русских краев и областей. Это означало «…постоянную, товарищескую помощь более развитой нации народу национального округа в решении всех вопросов его жизни»[[80]](#footnote-80).

При образовании национальных округов экономические критерии носили подчиненный характер по отношению к национально-территориальному принципу, впрочем, как и вообще в теории и практике строительства советской автономии.

Думается, что все это обусловлено крайней малочисленностью, отсталостью в социально-экономическом и культурном развитии титульных этносов национальных округов Севера, как в момент образования этих округов, так и в дальнейшем. Эти причины и вызвали к жизни патернализм со стороны Советского государства в отношении малочисленных народов Севера, в частности выражавшегося в так называемой политике «коренизации», то есть в искусственном увеличении процента коренного населения в государственном аппарате. Другим средством учета национальной специфики было использование в делопроизводстве государственных органов национальных округов языков титульных национальностей. Еще одним средством учета специфики национальных округов являлось то, что в момент образования округов структура и компетенция их государственных органов отражала особенности быта и национального состава этих округов, речь идет о кочевых, тундровых и островных Советах, статус которых мы подробнее рассмотрим в следующем параграфе.

Наряду с вышеуказанными принципами важное место в организации национальных округов занимал принцип демократического централизма, здесь он проявлялся в том, что: а) национальные округа были созданы как автономные образования; б) все основные вопросы государственной, хозяйственной, общественно-политической и социально-культурной жизни к ведению РСФСР; в) национальным округам предоставлялись и гарантировались широкие права в решении общегосударственных задач с учетом национальных, бытовых и иных особенностей населения округа[[81]](#footnote-81).

Если учитывать «матрешечный» способ распределения компетенции в системе Советов и административное подчинение национальных округов краям и областям, то можно прийти к выводу, что принцип демократического централизма фактически не подразумевает самостоятельность компетенции органов государственной власти национальных округов. Что бы хоть как-то гарантировать автономность предлагалось национальные округа подчинить напрямую центральным органам Российской Федерации[[82]](#footnote-82), однако считалось, что именно края и области должны организационно и финансово - материально обеспечить национальные округа, в связи, с чем последние должны подчиняться краям и областям[[83]](#footnote-83).

Юридический анализ правового положения национальных округов давал повод усомниться некоторым авторам вообще в автономной природе национальных округов. Так И.Д. Левин, вполне обоснованно, считал, что если национальные округа: а) нигде нормативно не определены как автономные; б) не перечисляются ни в Конституции СССР, ни Конституции РСФСР; в) не участвуют в определении своего правового положения; г) нет правовых гарантий их самостоятельности; то нельзя признавать их автономный характер, скорее это административно-территориальные единицы[[84]](#footnote-84).

Неопределенность в автономности национальных округов, на практике, едва не привела к их ликвидации[[85]](#footnote-85), когда упразднялись административные округа во исполнение постановления ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930г. «О ликвидации округов»[[86]](#footnote-86).

Сторонники автономности национальных округов заявляли, что «не название (форма), а сущность того или иного явления должна быть решающей»[[87]](#footnote-87), и так как «…национальные округа решают задачи, вытекающие из сущности и исторического назначения советской автономии»[[88]](#footnote-88), то следует вывод об автономной природе указанных округов.

Данный вывод подтверждался представительством национального округа в Совете Национальностей Верховного Совета СССР.

Указанный спор был решен Конституциями СССР 1977г. и РСФСР 1978г., когда национальные округа на конституционном уровне были переименованы в автономные. Таким образом, нормативно было закреплено отнесение национальных (автономных) округов к административной форме советской автономии.

Динамика статуса национальных (автономных) округов РСФСР

Правовой вакуум на общегосударственном уровне в течение 1918 – 1925 г.г. в вопросе регулирования организации власти и управления у малых народов Севера и Дальнего Востока вызвал необходимость соответствующего правотворчества на местах. Губернские и окружные исполкомы ЦИК автономных областей и республик, ревкомы, основываясь на общих конституционных нормах, разрабатывали и утверждали «временные положения», в которых нашли свое отражение особенности экономики, быта, местных обычаев и уровень общественного сознания малых народностей Севера.[[89]](#footnote-89) При этом практически все исполкомы этого уровня исходили из предположения о том, что можно было использовать старые родовые обычаи самоуправления этих народов в создании новых органов местной власти – родовых Советов. Анализ «временных положений» позволяет утверждать о том, что система национальных органов власти и управления, основывалась на базе Советов в соответствии с конституционными принципами, общими на всей территории РСФСР: выборность, отчетность, право отзыва депутатов, лишение избирательных прав эксплуататоров и учет местных особенностей и обычаев малых народностей.

Существенным признаком, отличающим национальные органы от обычных Советов, являлось то, что эти органы основывались не по территориальному, а по родовому признаку. Родовые Советы являлись не только органами государственной власти и управления, но и административно-территориальными единицами, объединяющими определенные родовые группы в северных районах.

Думается, что на «огосударствление» органов родового самоуправления народов Севера советскую власть вынудили объективные причины. Иначе и быть не могло ввиду того, что родовое самоуправление у малых народов Севера являлось естественной формой их социальной самоорганизации в сложных природно-климатических условиях. Организация обычных органов государственной власти у малых народов Севера в тот период была возможной только после достаточно длительного подготовительного этапа, что и вызвало патерналистское отношение вышестоящих Советов.

25 октября 1926 г. ВЦИК и СНК РСФСР декретом утвердили «Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР»[[90]](#footnote-90).

На основе опыта множества местных аналогичных актов Временное Положение сохранило родовую структуру органов власти и управления для туземных племен, которая выглядела следующим образом: а) родовые собрания; б) родовые Советы; в) районные туземные съезды; г) районные туземные исполнительные комитеты (ст.3 Временного Положения).

Родовые собрания и туземные съезды являлись органами власти и образовывали свои исполнительно-распределительные органы – родовые Советы и туземные райисполкомы. Как те, так и другие имели соответствующие государственно-властные полномочия и необходимую компетенцию, определенную структуру для выполнения стоящих перед ними задач и осуществляли государственную волю на подведомственных им территориях. Кроме издания обязательных постановлений, органы туземного управления имели право на государственное принуждение в виде применения административных взысканий (ст. 39 и 43 Временного Положения).

На основании ст.2 Декрета, которым было утверждено Временное Положение, можно утверждать о его достаточной демократичности и вариативности, так как исполкомам административно-территориальных образований предоставлялось право, в соответствии с местными особенностями, отступать от общих правил по соглашению с Комитетом Севера при Президиуме ВЦИК.

Таким образом, органы туземного управления, созданные по родовому признаку оказались «огосударствленными» органами родового самоуправления, которые находились в системе и под административным контролем вышестоящих территориальных советских органов власти и управления.

Весьма любопытные функции органам туземного управления были переданы Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» от 14 октября 1927 года[[91]](#footnote-91).

В ст.1 Постановления указывалось, что в тех частях северных окраин РСФСР, где в силу местных условий или кочевого образа жизни обитающих в них народностей не представляется возможным полностью осуществить общий судебный порядок, судебные функции, в пределах, указанных в настоящем постановлении, возлагаются в качестве временной меры, на туземные органы управления, в лице родовых (тундровых, островных) советов и районных туземных исполнительных комитетов.

Фактически законодатель, наделив органы туземного управления государственно-властными полномочиями, в том числе и судебными, сохранил в чуть модернизированном виде органы родового самоуправления, легализовав их реальное состояние на тот исторический период.

При анализе правового положения органов туземного управления, можно проследить две основные тенденции: 1) эти органы выступают одновременно как органы родового самоуправления; и 2) как нижестоящее звено по отношению к территориальным органам власти и управления. Государство санкционирует сохранение за родом функций самоуправления, одновременно исподволь готовя почву для кардинальной реформы по превращению родовых Советов в «обыкновенные» территориальные. Здесь мы полностью согласны с мнением о том, что родовые Советы, сочетая в себе черты органов самоуправления и государственной власти, являлись переходной формой политического развития[[92]](#footnote-92), которая должна была привести к «советизации» туземных масс.

К 1930 г. доставшаяся еще с «досоветской» России административно-территориальная система была признана несоответствующей сложившейся обстановке и страна начала переходить на новую систему административно-территориального деления. Эта система основывалась на принципах экономического и национального районирования и в начале своего становления отличалась крайней неустойчивостью, например, одни края и области строились на основе трехзвенной системы (край (область) – округ – район), другие на основе двухзвенной (край (область) – район). Позднее, округа как промежуточные административно-территориальные образования были признаны неэффективными и к 1 октября 1930 г. были ликвидированы.

Однако в отношении малых народностей Севера сформировалось иное мнение. В ходе административных преобразований практически все малые народы Севера оказались территориально разобщены, что, как считалось тогда, негативно отражалось на их развитии. Для решения проблем малых народностей Севера административный округ был признан наиболее оптимальной формой их национального районирования. Основой для такого вывода послужило образование и функционирование Ненецкого национального округа, который был образован в соответствии с Постановлением Президиума ВЦИК РСФСР[[93]](#footnote-93).

В августе 1930 г. Комитет Севера представил административной комиссии ВЦИК РСФСР проект закона об образовании национальных округов и районов в местах расселения народов Севера. Проект содержал в себе два конкурирующих варианта проведения национального районирования: либо образование национальных районов, либо – национальных округов.

Проект после незначительных доработок был принят в качестве Постановления Президиума ВЦИК от 10 декабря 1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера»[[94]](#footnote-94).

Анализ Постановления указывает на то, что был принят компромиссный вариант национального районирования: образование, как национальных районов, так и национальных округов. В соответствии с указанным Постановлением было образовано 8 национальных округов с районным делением: в составе Уральской области: Остяко-Вогульский, Ямальский (Ненецкий); в составе Восточно-Сибирского края: Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Витимо-Олекминский Эвенкийский); в составе Дальневосточного края: Чукотский, Корякский, Охотский (Эвенский); и 8 национальных районов с четким определением административных центров и границ. К концу 1930 г. в составе РСФСР было 9 национальных округов, включая ранее образованный Ненецкий национальный округ. Формирование национальных районов продолжалось до конца 1932 г.

Логическим продолжением этого этапа национального районирования стало Постановление Президиума ВЦИК РСФСР от 10 сентября 1931 г. «О проведении перевыборов Советов районных и окружных съездов Советов в национальных районах и округах Крайнего Севера»[[95]](#footnote-95), которым устанавливались сроки перевыборов и нормы представительства в Советы и на съезды Советов. Указанными актами вносились изменения в структуру органов государственной власти и управления и в принципы их формирования. Вместо упраздняемых родовых органов туземного управления учреждалась четырехзвенная система территориальных органов власти: сельский (туземный) совет – район – округ – край (область). В целях усиления коренизации устанавливались повышенные нормы представительства коренных народностей в районных и окружных Советах.

Образование национальных округов и районов и формирование территориальных органов власти завершило процесс национального районирования на территориях традиционного расселения малых народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Общегосударственным актом, закрепляющим и детализирующим правовое положение органов власти, вновь образованных национальных округов, стало «Положение об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР» утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 апреля 1932 г[[96]](#footnote-96).

В ст. 1 Положения говорится, что «Национальные округа северных окраин РСФСР образуются по Постановлению Президиума ВЦИК на территории расселения малых народностей Севера». Национальные округа входят в состав краев (областей) или автономных республик и разделяются в административно-хозяйственном отношении на районы.

Анализ Положения позволял некоторым ученым утверждать, что этим актом нормативно закреплялась определенная автономность округов от краев (областей), в состав которых они входили. Это подтверждалось установлением окружных бюджетов и плана развития народного хозяйства, которые входили в качестве особой самостоятельной части в республиканские (АССР), краевые (областные) бюджеты и планы (ст. 7 и 8 Положения). Кроме того, окружные съезды Советов избирали делегатов на краевые (областные), республиканские (АССР) и Всероссийские съезды Советов по особым нормам, которые устанавливались ВЦИК РСФСР (ст.5 Положения). В соответствии со ст.6 Положения окружные органы власти и управления руководили деятельностью районных органов и подведомственных окружных учреждений. Подведомственность районных органов власти окружным закреплялась также и п. «в» ст.3 Постановления ВЦИК и СНК, которым было утверждено комментируемое Положение, где говорилось, что «по всем вопросам, требующим разрешения вышестоящих органов, районные исполкомы сносятся с окружными исполкомами». Следовательно, по мнению Е.М. Широковой, раз райисполкомы не могли обращаться напрямую к краевым (областным) органам непосредственно, то и краевые (областные) органы не могли обращаться к районным органам власти минуя окружные[[97]](#footnote-97), что подтверждает определенную автономию национальных округов.

Однако, ст. 19 и 20 закрепляли непосредственное подчинение окружных органов власти краевым (областным) и республиканским органам власти. Пункты «в» и «г» статьи 21 Положения закрепляли права окружных исполкомов и их президиумов «входить во ВЦИК и СНК РСФСР с представлениями об отмене или изменении постановлений ВЦИК и СНК АССР, краевых (областных) исполкомов, в случае противоречия этих постановлений особым условиям национальных округов», а также «приостанавливать распоряжения народных комиссариатов автономной республики или отделов краевого (областного) исполкома в тех случаях, когда эти распоряжения не соответствуют особым условиям национального округа, с одновременным сообщением об этом по телеграфу тому органу, чье распоряжение приостанавливается, а также ЦИК и СНК автономной республики или краевому (областному) исполкому и с обязательным немедленным проведением в жизнь этих распоряжений при их подтверждении указанными органами».

На основании этой цитируемой статьи Е.М.Широкова сделала вывод о «двойном» подчинении национальных округов, причем «по вертикали». Национальный округ был поставлен в подчинение вышестоящей административно-территориальной единице – краю, области или АССР – и государству, частью которого являлся край, область или автономная республика – РСФСР. Далее она считает, что «необычность «двойного подчинения» свидетельствует о том, что национальный округ – это особое образование. В связи с этим находится другой важный вывод, суть которого в том, что подчинение национального округа краю или области не является обычным административным подчинением, скажем, подчинением административного округа области или краю».[[98]](#footnote-98)

Высшим органом власти на территории национального округа являлся окружной Совет, а в период между съездами – окружной исполком, избираемый окружным съездом Советов. Обращает внимание то, что функциональная компетенция окружных органов власти практически совпадает с компетенцией органов власти краевого (областного) и республиканского уровней и отличие заключается лишь в полномочиях национально-культурного характера (ст.24 Положения), соответственно компетенция окружных органов власти и краевых (областных) органов разграничена была недостаточно четко, что впоследствии повлекло за собой многочисленные правовые коллизии.

На территории районов в национальных округах организовывались сельские советы, действовавшие на основании общегосударственных правил и кочевые советы, чей статус был определен «Положением о кочевых советах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР» утвержденным Постановлением ВЦИК и СНК от 20 августа 1933 г[[99]](#footnote-99). С момента вступления в силу данного положения утратило силу Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР. По новому положению кочевые советы образовывались в национальных округах и районах, где преобладало кочевое или полукочевое население, они являлись высшими органами советской власти на подведомственной территории. Организация кочевых советов и замена ими туземных органов управления ознаменовала собой полный переход от родовой организации государственной власти у малых народов Севера к территориальным органам советской власти.

Завершение процесса национального районирования в местах традиционного проживания малых народов Севера, преобразования органов власти и управления привели к изменениям и в системе судебно-прокурорских органов в национальных округах, которые уже действовали на основе общегосударственных правовых актов в соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК от 10 марта 1933 г. «Об органах юстиции в национальных округах и районах северных окраин РСФСР»[[100]](#footnote-100). Тем не менее, учитывая традиционный образа жизни и обычаи, сложившиеся общественные отношения у коренных народов северных окраин РСФСР, высшие органы государственной власти РСФСР объективно были вынуждены создать в соответствии с Положением «О кочевых общественных судах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР», утвержденным Постановлением ВЦИК РСФСР[[101]](#footnote-101), судебные органы при кочевых советах. Компетенция кочевых судов в основном была связана с делами, вытекающими из повседневной жизни коренных народов Севера.

Анализ правового положения национальных округов в период их становления указывает на их следующую специфику:

Национальные округа не имели конституционных основ, но учреждались специальным актом высшего органа государственной власти РСФСР.

Национальный округ трактовался как национально-административное образование и входил в состав края (области).

Национальный округ считался формой национального самоопределения, как правило, нескольких родственных между собой народностей; обозначал и закреплял границы территории их расселения и выражал особый статус указанных народностей.

Указанные моменты формально выделяли национальные округа в административно-территориальную единицу с особым бытом и национальным составом, обеспечивали фиксированное внимание к нему со стороны вышестоящих органов государственной власти. Однако следует согласиться с мнением В.А.Кряжкова, что «фактически же округ изначально по объему прав и гарантий несущественно отличался от обычной административно-территориальной единицы».[[102]](#footnote-102)

Впервые на конституционном уровне, хотя и весьма противоречиво, статус национальных округов был определен Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г[[103]](#footnote-103).

С одной стороны, ст. 35 Конституции СССР закрепила право представительства национальных округов в Совете Национальностей Верховного Совета СССР, правда норма представительства была наименьшей среди всех форм советской автономии – всего один депутат, хотя, например, автономная область была представлена пятью депутатами. Тем не менее, представительство в Совете Национальностей наряду с другими национально-государственными и национально-территориальными образованиями косвенно указывает на некоторую степень автономности национальных округов.

С другой стороны, ст.14 Конституции РСФСР, в перечне административно-территориальных и национально-территориальных образований входящих в состав РСФСР, национальные округа вообще не упоминает, ставя их в один ряд с административными районами, находящимися в составе краев, областей и автономных республик.

Глава 8 Конституции РСФСР, определяя компетенцию местных органов государственной власти, достаточно подробно останавливается на компетенции краевых, областных, районных, городских и сельских органов государственной власти и практически совсем не упоминает об окружных органах власти.

Лишь в ст.102 Конституции РСФСР указано, что окружные органы государственной руководствуются в своей деятельности «Положением о национальных округах», утверждаемым Верховным Советом РСФСР, и решениями соответствующего краевого (областного) Советов. Предполагаемое «Положение о национальных округах» должно было разрабатываться одно на все национальные округа, причем последние не участвовали в его разработке, то есть их правовой статус находился полностью в ведении центральных органов власти, что говорит о явно невысоком статусе национальных округов.

Для сравнения можно отметить, что статус автономной власти устанавливался главой 7 Конституции РСФСР и более конкретно он регулировался «Положением об автономной области» разрабатываемым самостоятельно органами власти конкретной автономной области и утверждаемым Верховным Советом СССР.

Как видно, советские Конституции принципиально положение национальных округов не изменили, оставаясь административно-территориальными образования краев (областей), национальные округа лишь имели определенные формальные атрибуты автономности.

Неопределенность правового статуса национальных округов и отсутствие четкого разграничения компетенции между областными (краевыми) и окружными органами государственной власти и управления приводили к множеству коллизий.

Проблемы в практике взаимоотношений по линии область – национальный округ – район округа требовали своего разрешения и в научной литературе предлагались различные варианты решения этих проблем. Так, Андреева А.В. рассматривала три возможных варианта:

Во-первых, вариант ликвидации районов в округах. Это решение считалось практически несостоятельным ввиду того, что это уже на практике осуществлялось и привело к тому, что управляемость территорий резко ухудшалась.

Во-вторых, вариант выделения национальных округов из административного подчинения областных органов власти. Реализация этого варианта, по мнению Андреевой А.В., не имела необходимых политических и экономических предпосылок.

В-третьих, наиболее приемлемый, по мнению автора, вариант сохранения районов в округах при непосредственном подчинении районных Советов только окружному Совету при соответствующем расширении его полномочий[[104]](#footnote-104).

Основываясь на тезисе о том, что административное вхождение округа в край (область) вызвано необходимостью оказания им постоянной помощи и экономической целостностью округа, края (области), Потапов А.И. также предлагал сохранить административное подчинение округов краям (областям), наделив при этом окружные органы власти дополнительными полномочиями[[105]](#footnote-105).

Конституция СССР 1977 года[[106]](#footnote-106) и Конституция РСФСР 1978 года[[107]](#footnote-107) несколько видоизменили статус национальных округов, переименовав их в автономные.

В ст. 71 Конституции РСФСР перечисляются все автономные округа с указанием на то, что они находятся в составе краев и областей. Это, по мнению Ковешникова Е.М. и Шафира М.А. означает, что «...за населяющими округа малыми народами закрепляется их этническая территория, границы которой установлены в соответствии с их волеизъявлением».[[108]](#footnote-108)

С этого момента всякие перемены в составе автономных округов могли осуществляться только в порядке изменения самой Конституции, что само по себе являлось определенной гарантией для существования округов. Более подробно правовое положение автономных округов, в соответствии со ст.84 должно было быть определено специальным Законом.

Еще до принятия Закона «Об автономных округах РСФСР» Потапов А.И., в своей статье, предлагал:

Предусмотреть, что ведению автономного округа подлежит участие в разработке и представлении Закона об автономных округах на утверждение Верховного Совета РСФСР, а также предложений по внесению в него изменений;

Наделить автономные округа правом непосредственного сношения с органами государственной власти и управления РСФСР по вопросам, касающимся экономического и социально-культурного развития округа;

Усилить гарантии прав автономного округа во взаимоотношениях с областью (краем), а именно, оставить за областным, краевым Советом право лишить, приостановить акты соответствующего окружного Совета, представив окончательное решение вопроса об их отмене или изменении Президиуму Верховного Совета РСФСР;

Представляется целесообразным закрепить следующие положения: территория автономного округа определяется высшими органами государственной власти РСФСР с учетом национального состава его населения, хозяйственных условий и географического положения.[[109]](#footnote-109)

Однако, ни одно из этих предложений Законом РСФСР от 20 ноября 1980 года «Об автономных округах РСФСР»[[110]](#footnote-110) воспринято не было.

Правовое положение автономных округов фактически было законсервировано. Часть 3 ст. 1 Закона «Об автономных округах РСФСР» в императивном порядке конкретно определяла, какой автономный округ находится в составе той или иной области или края. Статьями 7 и 8 этого Закона оставлено в силе положение о том, что план развития и бюджет автономного округа являются составными частями соответствующих плана и бюджета области (края). В соответствии со ст. 9 данного Закона и ст. 7 и 9 Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР»[[111]](#footnote-111) областные (краевые) органы власти как вышестоящие имеют право отменять решения окружных органов, при этом окружному Совету гарантировалось представительство в органах власти области (края).

В остальном, Закон не указывает на какую-либо специфику, которая бы существенно отличала автономный округ от обычной административно-территориальной единицы. Лишь дважды в Законе указаны направления деятельности окружных Советов, имеющих отношение к коренным народам: контроль за сохранностью оленьих пастбищ (п. 3 ст.22) и принятию мер по развитию национальной культуры, искусства и литературы (п. 3 ст. 29).

Совершенно прав В.А. Кряжков, замечая, что «есть основания констатировать факт политико-правовой мимикрии: издается Закон об автономном образовании, но нет полномочий, обеспечивающих автономию, нет того, что определяло и гарантировало бы правовой статус собственно коренных народов, как малочисленной общности в отстаивании своих специфических интересов».[[112]](#footnote-112)

Образование Агинского и Усть-Ордынского Бурятских национальных (автономных) округов: историческая специфика

Последними среди национальных округов в соответствии с Постановлением ЦИК СССР от 26 сентября 1937 г. «О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области»[[113]](#footnote-113) были образованы Агинский Бурят-Монгольский и Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальные округа.

История образования этих национальных округов имеет существенные отличия от практики образования национальных округов на территориях традиционного расселения коренных народностей Севера, и поэтому считаем необходимым, достаточно подробно, остановиться на этом.

Динамика национально-государственного строительства у бурятского народа в советский период имеет в своем развитии несколько этапов.

Первый из них связан с образованием Бурят-Монгольских автономных областей в составах буферной Дальневосточной Республики и РСФСР. В ДВР Бурят-Монгольская автономная область была образована 21 апреля 1921 г. Постановлением правительства ДВР[[114]](#footnote-114), в составе РСФСР Бурят-Монгольская автономная область была учреждена 9 января 1922 г. Декретом ВЦИК РСФСР[[115]](#footnote-115). Специфично то, что статусы этих автономных областей в двух разных государствах существенно отличались друг от друга. Так, например, Бурят-Монгольская область РСФСР в прямых отношениях с федеральными органами не состояла, находясь административно в составе Иркутской губернии, статус Бурят-Монгольской автономной области ДВР был намного определеннее и по Конституции ДВР область признавалась автономной частью республики.

После упразднения ДВР, по инициативе руководства бурятских коммунистов, перед высшими органами государственной власти РСФСР был поставлен вопрос об объединении Бурят-Монгольских автономных областей в единую автономную республику. Инициатива местных руководителей встретила категорические возражения Дальневосточного бюро ВКП (б) и оппозицию Сибирского бюро ВКП (б), считавшего вопрос об объединении преждевременным[[116]](#footnote-116). Тем не менее, инициатива объединения получила поддержку высшего руководства страны, и Постановлением Президиума ВЦИК РСФСР от 30 мая было решено «…объединить в одну Бурят-Монгольскую Советскую Республику автономные области бурят-монгол Сибири и Дальнего Востока с центром в г. Верхнеудинске».

Решение о создании Бурят-Монгольской АССР было детализировано в Постановлении Президиума ВЦИК РСФСР от 13 июня 1923 г., в котором, наряду с прочим, определялось, что впредь до образования органов государственной власти республики всю полноту власти в ней осуществляет ревком, образуемый ВЦИК РСФСР.

Далее, в Постановлении, поручалось специальной комиссии, с участием представителей вновь образованной республики, подготовить проект Положения о Бурят-Монгольской АССР как составной части РСФСР. 12 сентября 1923 г. Декретом ВЦИК было утверждено «Положение о государственном устройстве Бурят-Монгольской АССР», который стал первым конституирующим актом новой автономии, действовавший вплоть до принятия в 1937 г. Конституции Бурят-Монгольской АССР.

Указанное Положение ознаменовало начало второго этапа в развитии национальной государственности бурятского народа, в ходе которого консолидация разрозненных автономных областей привела к созданию единой автономной республики – высшей формы национальной автономии в РСФСР.

Поступательная логика в эволюции национальной государственности бурятского народа была нарушена Постановлением ЦИК СССР от 26 сентября 1937 г. «О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области», вследствие чего начался новый этап в развитии бурятской государственности, когда единый этнос был представлен тремя автономными образованиями с разными статусами.

Хотя в названии Постановления о Бурят-Монгольской АССР не говорится ни слова, оно напрямую касалось раздела республики, из состава которой 6 аймаков (районов) передавались вновь образованным Иркутской и Читинской областям. Решение о разделе для республики оказалось полной неожиданностью. Оно было принято без всякого участия населения республики и согласия ее органов власти, в тот момент, когда практически все руководство республики было репрессировано[[117]](#footnote-117). О праве наций на самоопределение в этих условиях никто видимо и не вспоминал.

Причины раздела в Постановлении не указывались и, только гораздо позднее была сформирована официальная точка зрения, гласящая, что раздел пошел только на пользу республике.

Географическая отдаленность районов, на основе которых впоследствии были образованы национальные округа, от центра Бурят-Монгольской АССР, приводила к тому, что в условиях неразвитости транспортной инфраструктуры и связи существовали серьезные проблемы в управлении и экономическом развитии этих территорий.

С другой стороны, присоединение аграрных бурятских районов существенно улучшало структуру экономики Иркутской и Читинской областей. Также, раздел республики кардинально решал ее старые территориальные споры с соседними административно-территориальными образованиями, причем в пользу последних[[118]](#footnote-118). Таким образом, в соответствии с официальной точкой зрения, решение о разделе Бурят-Монгольской АССР и об образовании национальных округов соответствовало конкретной исторической обстановке в регионе и учитывало весь комплекс экономических, географических и национальных факторов[[119]](#footnote-119).

В советской литературе приводились примеры того, что идея создания национальных округов в составе Иркутской и Читинской областей получила широкую поддержку среди местного населения. Например, в решениях, принятых на общих собраниях трудящихся Эхирит-Булагатского аймака, указывалось, что создание национального округа является совершенно правильным и необходимым делом[[120]](#footnote-120). Однако, все эти доводы разбиваются о следующее: всенародное одобрение принятых решений проходило постфактум, то есть народ без всякого предварительного участия одобрял уже принятые за него решения под бдительным партийно-государственным надзором.

В современный период раздел республики стал оцениваться с совершенно противоположной точки зрения.

Существует категорическое мнение о том, что раздел резко ослабил Бурят-Монгольскую АССР политически и экономически. Сокращение ее территории нарушило единство национального хозяйства, ослабли связи между частями бурятского народа, вследствие чего прекратилась консолидация нации. С этого периода началась деформация бурятского языка, национальных традиций и обычаев. Фактически, антиконституционным актом, было нарушено суверенное право бурятского народа на самоопределение[[121]](#footnote-121).

В результате раздела республики множество компактно проживающих групп этнических бурят оказались вообще вне национально-территориальных образований, при этом территориальные потери понесли и вновь образованные национальные округа, так «если площадь Агинского района до отделения от Бурятии составляла 26650 кв. км., то сейчас она составляет 19000 кв. км. Площадь Аларского, Боханского, Эхирит-Булагатского районов составляла 246670 кв. км., сейчас – 129000 кв. км»[[122]](#footnote-122).

Реальные причины раздела Бурят-Монгольской АССР, по нашему мнению, лежат в области национальной политики ВКП (б), которая всегда находилась в зависимости от конкретной исторической обстановки, в данном случае решающую роль сыграли обстоятельства геополитического характера.

К 1937 г. военно-политическая ситуация на дальневосточных границах СССР в силу известных причин становилась все напряженнее. Геополитическое расположение Бурят-Монгольской АССР требовало высшей степени управляемости на ее территории и соответственно, крупнейшее консолидированное национально-государственное образование на стыке Восточной Сибири и Забайкалья вызывало опасения у советского руководства по поводу ее лояльности. Поэтому на фоне борьбы с национальным сепаратизмом руководства республики в форме «панмонголизма» было принято решение «ослабить Бурят-Монгольскую АССР как национальное образование путем разделения ее территории на три части»[[123]](#footnote-123). В подтверждение можно привести мнение о том, «…что создание округов из аймаков Бурят-Монгольской АССР, «разбавленных» другими территориями, было нацелено не только на расчленение, но и своеобразную экстерриториальную изоляцию республики, оказавшейся «зараженной панмонголизмом» и прочими «типичными» для этого времени «болезнями»[[124]](#footnote-124).

Процесс формирования окружных органов власти во вновь образованных бурятских национальных округах начался под руководством оргкомитетов Читинского и Иркутского облисполкомов по соответствующим округам. Также, при Иркутском и Читинском обкомах ВКП (б) были созданы оргбюро по национальным округам. Фактически, в момент своего образования, окружные органы были территориальными подразделениями областных органов власти на местах. Это обстоятельство областные исполкомы попытались превратить в четкую тенденцию, желая полностью контролировать обстановку в административных районах национальных округов, при этом зачастую игнорируя окружные органы власти, что естественно вызывало их соответствующую реакцию.

Попытки форсированного «встраивания» национальных округов в инфраструктуру областей порождали стремление руководства округов к все большей самостоятельности[[125]](#footnote-125). Причины таких коллизий во многом объясняются противоречиями в правовом статусе национальных округов в государственном устройстве РСФСР вообще, а также отсутствием четкого разграничения компетенции между областными (краевыми) и окружными органами государственной власти и управления, в частности.

Автономные округа в реформе государственного устройства РСФСР и России (1989 – 1993 годы)

Современный статус автономных округов – это закономерный результат общего повышения статуса субъектов советской национально-территориальной автономии, впрочем, как и административно-территориальных образований. Это подтверждается всей логикой развития федеративной системы России, начиная с 90-х годов.

Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР 1978 года определяли, что автономный округ находится в составе края или области РСФСР.

Закон РСФСР «Об автономных округах РСФСР» от 20 ноября 1980 года[[126]](#footnote-126) в части 3 ст. 1 в императивном порядке определял, какой автономный округ находится в составе той или иной области (края).

Таким образом, почти весь советский период существовала ситуация, когда автономное образование, признаваемая субъектом советской федерации, находилось в составе обычного административно-территориального образования государства.

В 1990 году в ст.9 Декларации о государственном суверенитете РСФСР подтверждалась «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР»[[127]](#footnote-127).

Правящие элиты автономных округов активно включились в процессы повышения статусности и их представители на II Съезде народных депутатов РСФСР выступили с требованием признать статус субъектов РСФСР за всеми автономными округами[[128]](#footnote-128).

Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»[[129]](#footnote-129) от 15 декабря 1990 года в ст. 83 устанавливал, что «автономные округа находятся в составе РСФСР и могут входить в край или область», а также, что могут быть приняты «именные» законы о каждом автономном округе. Ст. 84 закрепляла право органов государственной власти и управления автономных округов напрямую вступать в сношения с органами государственной власти и управления РСФСР.

Данный закон кардинально изменил ситуацию. Норма о вхождении автономных округов в состав края или области из императивной превратилась в диспозитивную, теперь автономные округа могли находиться в составе РСФСР непосредственно или в составе края или области опосредованно. Вместе с расширением полномочий органов власти автономных округов, данная диспозитивная норма указывает на существенное повышение статуса автономных округов. Видимо это новое положение автономных округов с учетом индивидуальной специфики и должны были закрепить «именные» законы, однако ни один такой закон принят не был.

Вместо этого федеральный законодатель предпринял форсированное ««общее» повышение статуса автономных округов»[[130]](#footnote-130) через принятие множества отраслевых законов.

Анализ положений Федеративного Договора[[131]](#footnote-131), заключенного 31 марта 1992 года, показывает, что полноценными субъектами Российской Федерации можно назвать только «суверенные» республики в составе Российской Федерации, все иные публично-территориальные образования, в том числе и автономные округа, наделялись статусом квазигосударственных автономий[[132]](#footnote-132).

Как известно, Федеративный Договор структурно состоит из трех частей именуемых договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, где с одной стороны, выступали федеральные органы государственной власти, а с другой, органы власти: 1) суверенных республик в составе Российской Федерации; 2) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3) автономной области, автономных округов.

Анализ структуры и содержания договоров указывает на резкую асимметрию в статусе этих публично-территориальных образований, при этом общее повышение статусности выразилось в том, что автономный округ как квазигосударственная автономия оказался в составе областей (края) как квазигосударственной автономии более высокого уровня.

Заключение Федеративного Договора породило споры о природе Российской Федерации. Одни исследователи и государственные деятели, среди которых И.М. Муксинов, И.К. Фазылходжаева, Ф.Х. Мухамедшин, Р.Т. Биктагиров, придавали Федеративному Договору, чуть ли не учредительное значение и считали, что его заключение означает признание договорной природы Российской Федерации[[133]](#footnote-133). Другие последовательно отрицают учредительный характер Федеративного Договора, так, например Л.Ф. Болтенкова считает Российскую Федерацию в чистом виде конституционной федерацией[[134]](#footnote-134).

По нашему мнению, Федеративный Договор является компетенционным договором, разграничивающим компетенцию федерации и входящих в ее состав публично-территориальных образований разного уровня.

Требования элит автономий и бывших административно-территориальных образований были учтены при принятии закона РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 21 апреля 1992 года[[135]](#footnote-135).

В соответствии с внесенными изменениями автономные округа из квазигосударственных автономных образований превращались в один видов субъектов Российской Федерации.

Это их новое качество подтверждалось следующими положениями измененной Конституции:

в соответствии со ст. 70 автономные округа имели свою собственную территорию, которая провозглашалась частью единой территории РФ;

подтверждалась диспозитивность вхождения автономных округов в состав края или области (ст. ст. 71, 83);

так же, как и в соответствии с ранее внесенными изменениями, органы власти могли вступать в сношения с федеральными органами власти непосредственно напрямую (ст.84);

был очерчен круг совместных полномочий федеральных и окружных органов власти, а также сфера их собственной компетенции (ст. 84-1, 84-2);

автономным округам гарантировалось представительство в федеральных органах государственной власти (ч.3 ст.73);

также, в соответствии с ч. 2 ст. 83 подтверждалось право автономных округов на «именные» законы.

Однако, в ч.2 ст. II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе РФ указывалось, что «органы государственной власти автономных округов в составе РФ осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами РФ, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа». Так косвенно признается, что автономные округа остаются в составе краев, областей, хотя отношения между ними строятся уже на договорной основе. По мнению В.В. Иванова «в 1992 году подобная формулировка означала компромисс между новой моделью федеративного устройства России и наследием РСФСР»[[136]](#footnote-136).

Признавая равноправие автономных округов, федеральные власти стремились не допустить полного выхода автономных округов из состава краев и областей, так как ими осознавалась реальная возможность требования автономными округами суверенитета, статуса республик, дальнейшего расширения полномочий, то есть всего того, чего уже добились почти все бывшие автономные области. Выход автономных округов из состава краев и областей мог окончательно расстроить и без того неустойчивую федеративную систему России, поэтому попытка замораживания статуса автономных округов на том уровне была естественной реакцией федеральных властей. Единственный и последний случай выхода автономного округа из состава области, на примере Чукотского автономного округа, лишь подтверждает то, что вряд ли федеральные власти допустят распад «сложносоставных» субъектов Российской Федерации.

Парадоксальная ситуация «сложносоставности», когда один равноправный субъект федерации находится в составе другого, естественно, порождает множество коллизий.

На естественно возникающий вопрос о сущности «нахождения» автономного округа в составе области (края), а также о соотношении их статусов был дан ответ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 года по делу о проверке конституционности Закона РФ от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав РФ»[[137]](#footnote-137).

Основываясь на диспозитивности конституционной нормы о вхождении автономного округа в состав области (края) Конституционный Суд РФ констатировал два положения:

Нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход, не влияют на его конституционно-правовой статус, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации.

Нахождение автономного округа в крае или области не означает поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации.

Данное толкование можно считать весьма и весьма неполным, так как единственно четким было утверждение о том, что автономные округа имеют свою собственную территорию и статус автономных округов, входящих в состав области (края) и входящих непосредственно в Российскую Федерацию, принципиально между собой не разнится.

Конституционный Суд так и не ответил на следующие принципиальные вопросы:

Что означает конкретно «вхождение» автономного округа в состав области (края)?

Как соотносятся между собой территории этих субъектов РФ?

Как соотносятся между собой полномочия органов государственной власти этих субъектов РФ на территории автономных округов? Каков принцип их формирования?

Следует отметить, что Основные положения «О выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», утвержденные Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года №1765[[138]](#footnote-138) предписывали проводить выборы в представительные органы государственной власти «сложносоставного» субъекта РФ на всей его территории, включая и территорию соответствующего автономного округа.

Однако в некоторых автономных округах такие выборы откровенно саботировались и проведены не были.

Полноправными субъектами Российской Федерации все автономные округа были признаны лишь Конституцией Российской Федерации 1993 года, что позднее вызвало критические замечания некоторых авторов.

Свою позицию они обосновывали следующими аргументами:

Во-первых, весьма сомнительно, по их мнению, то, что повышением статуса автономных округов будет обеспечено более бережное отношение к коренным малочисленным народам, гарантированы среда их обитания и защита традиционного образа жизни.

Во-вторых, обретение статуса самостоятельного субъекта федерации автономными округами разрушит сложившиеся экономические и иные отношения между ними и областями, краем.

В-третьих, существует гигантский разрыв между статусом субъекта федерации и фактическим состоянием автономных округов[[139]](#footnote-139).

Приходится признавать, что во многом эти утверждения правы.

Глава 2. Автономные округа в федеративном устройстве России: проблемы теории и практики

§ 1. Принципы федеративного устройства России как предстатусные элементы статуса автономных округов: система и содержание

Система принципов федеративного устройства России

Как мы уже указывали, одним из важнейших предстатусных элементов являются нормативно закрепленные принципы федеративного устройства, предопределяющие основные характеристики правового статуса субъектов федерации.

Часть 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации включает в себя следующий перечень принципов: государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Формальный подход к определению перечня принципов федеративного устройства России получил распространение в литературе[[140]](#footnote-140), однако, на наш взгляд, система принципов, закрепленная ч.3 ст.5 несовершенна.

Мы присоединяемся к мнению о том, что среди принципов Основ конституционного строя можно выделить принципы основ общественного и политического строя (общие конституционные принципы) и основ федеративного устройства (конституционные принципы федерализма)[[141]](#footnote-141). Общие конституционные принципы носят либо универсальный характер, либо распространяются на несколько институтов конституционного строя, в числе которых можно выделить принципы, предопределяющие черты федеративного устройства России: народовластие, разделение властей, равноправие граждан, гарантированность местного самоуправления.

Следовательно, несовершенство системы принципов закрепленных в ч.3 ст.5 Конституции Российской Федерации заключается в следующем:

Перечень принципов неполон, к ним следует отнести следующие конституционно закрепленные принципы: государственный суверенитет (ст. 4), равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15), разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72, 73).

Неясно соотношение принципа государственной целостности с иными принципами федеративного устройства, так как этимологическое толкование данного принципа дает основание считать, что содержание этого принципа фактически растворяется в иных принципах. Отсюда представляется более логичным считать государственное единство не принципом, а качественной характеристикой государственности достигаемой через реализацию принципов федеративного устройства[[142]](#footnote-142).

Исходя из вышеизложенного, И.А. Умнова предлагает следующий перечень принципов федеративного устройства: государственный суверенитет; единство системы государственной власти; равноправие субъектов Российской Федерации; единство конституционно-правовой системы; разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации[[143]](#footnote-143).

По нашему мнению, принцип единства конституционно-правовой системы охватывается содержанием принципов государственного суверенитета и единства системы государственной власти, а в содержание принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами можно включить как его составную часть разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом наименование этого принципа должно выглядеть следующим образом – принцип разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. О своем мнении, о соотношении понятий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» мы выскажемся ниже.

Следовательно, на наш взгляд, перечень принципов федеративного устройства должен включать в себя следующее: государственный суверенитет, единство системы государственной власти, разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, равноправие субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

В отношении последнего принципа, в силу неоднозначности его содержания, следует указать на то, что право на самоопределение народов в этническом смысле мы не относим к принципам федеративного устройства в чистом виде, о чем подробнее мы выскажемся ниже.

Государственный суверенитет в системе принципов федеративного устройства России

Конституция Российской Федерации упоминает только о государственном суверенитете Российской Федерации (статья 4), при этом единственным носителем народного суверенитета и источником государственного суверенитета Российской Федерации объявляется многонациональный народ Российской Федерации (статья 3 и преамбула Конституции Российской Федерации).

Следовательно, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

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, то есть не допускает суверенитета субъектов Российской Федерации. Отсутствие у субъектов Российской Федерации государственного суверенитета подтверждается, также, положениями ч.4 статьи 15 и 79 Конституции Российской Федерации из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Таким образом, системный анализ норм Конституции Российской Федерации позволил Конституционному Суду Российской Федерации прийти к выводу об отсутствии суверенитета у субъектов Российской Федерации[[144]](#footnote-144).

Государственный суверенитет Российской Федерации, как основание ее конституционно-правового статуса, предполагает определенный набор суверенных прав, характеризующих его как принцип, предопределяющий содержание остальных принципов федеративного устройства России, и в первую очередь принцип единства государственной власти в Российской Федерации, который, как мы уже указывали, является признаком государственного суверенитета.

Единство системы государственной власти Российской Федерации, по нашему мнению, означает, что, несмотря на относительную самостоятельность каждого уровня государственной власти, они образуют единую систему, обусловленную социальным единством и выражающейся в единстве общих целей и задач, субсидиарности и взаимной ответственности по отношению друг к другу.

К числу суверенных прав федеративного государства относится право так называемой компетенции компетенции, то есть право устанавливать юридические пределы своей компетенции, а также пределы компетенции иных публично-территориальных образований на своей территории в соответствии с принципом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами.

Компетенция компетенции означает: 1) способ изменения Конституции, закрепляющий компетенцию государства, которая может расширяться или сужаться путем внесения в Конституцию соответствующих поправок в порядке, установленном в данном государстве; 2) право федеративного государства расширять свою компетенцию конституционным путем за счет сужения компетенции субъектов федерации (или наоборот)[[145]](#footnote-145). Такая динамика компетенции, по мнению К.Т. Курашвили[[146]](#footnote-146), не обуславливается согласием субъекта федерации, хотя иногда в этот процесс в известной степени могут быть включены и субъекты федерации или федеральный орган, выражающий их интересы. Соответственно, под компетенцией компетенции подразумевается конституционная основа «компетенционности» федеративного государства и перераспределение компетенции только конституционным путем, что принципиально отличает федерацию от конфедерации, где субъекты объединения характеризуются полнотой государственной власти, и перераспределение компетенции осуществляется в договорном порядке.

Несмотря на некоторую фрагментарность закрепления компетенционности федерации в Конституции Российской Федерации она получила закрепление в следующих ее нормах: п. «а» и «б» статьи 71 относят к исключительному ведению Российской Федерации принятие и изменение Конституции Российской Федерации, федеративное устройство и территорию Российской Федерации; статьи 71,72,73 предметно разграничивают компетенцию между Российской Федерацией и ее субъектами; динамика разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами возможна только путем принятия поправок либо пересмотра Конституции в соответствии с главой 9; следовательно, в данном случае недопустимо применение ч.3 статьи 11 Конституции Российской Федерации допускающей договорное разграничение компетенции. Данная позиция получила свое закрепление в федеральном законодательстве.

Другим суверенным правом федеративного государства является право федерального вмешательства в права субъектов федерации, обусловленное взаимной обязанностью федерации и ее субъектов обеспечивать государственное единство, таким образом, институт федерального вмешательства порожден самой природой федеративного государства.

В заключении хотелось бы отметить, что анализ наиболее важных аспектов государственного суверенитета позволяет нам заявить о том, что эта категория является сущностной характеристикой любого государства, а в Российской Федерации государственный суверенитет является принципом, предопределяющим всю систему и содержание принципов ее государственного устройства[[147]](#footnote-147).

Единство системы государственной власти

Говоря о единстве системы государственной власти, как принципе федеративного устройства России, следует сказать о том, что на данный момент неоднозначно правовое понимание государственной власти в целом. Психологические, политологические и социологические трактовки власти, с точки зрения формализации, являются крайне расплывчатыми, следовательно, как правовой институт, государственную власть можно охарактеризовать только через юридические категории. Анализ Конституции Российской Федерации, позволяет прийти к выводу о том, что преобладающим в ней является понимание «…государственной власти как совокупности полномочий, реализуемых специально учрежденными органами»[[148]](#footnote-148).

Такое определение государственной власти соответствует сущности теории разделения властей, в основе которой лежит следующая логика: решение, его реализация и контроль.

Следовательно, разделение властей означает, прежде всего, распределение полномочий между органами государственной власти.

Здесь следует указать на то, что, на разных этапах исторического развития общества функции государства могут меняться в зависимости от целого комплекса факторов социально-культурной, политической и экономической природы. В свою очередь, объем, и содержание государственной власти как совокупности полномочий предопределяются перечнем и характером функций государства. Для реализации тех или иных государственно-властных полномочий учреждаются органы государственной власти. Первичным элементом в данном случае являются функции, вторичным – полномочия и на третьем месте органы эту власть реализующие[[149]](#footnote-149), при этом государство как субъект государственной власти остается неизменным, меняется лишь его структура.

Единство государственной власти, как признак государственного суверенитета, в юридическом смысле, означает, что « а) совокупная компетенция органов государства охватывает все полномочия необходимые для реализации функций государства, и б) различные органы, принадлежащие данной системе, не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимно исключающие друг друга правила поведения»[[150]](#footnote-150).

Из вышесказанного следует, что совокупная компетенция государства едина функционально, полномочия взаимосвязаны и должны быть непротиворечивыми по отношению друг к другу. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что государственная власть изначально является системным образованием, состоящим из совокупности полномочий реализуемых специально учрежденными органами.[[151]](#footnote-151)

В условиях федеративной структуры государства система государственной власти имеет свою специфику, при которой государственная власть как совокупность полномочий распределяется между органами федерации и ее субъектов, причем на каждом из этих уровней организации государства в той или иной мере должен соблюдаться принцип разделения властей «по горизонтали». Следовательно, по смыслу нашего исследования, термины «единство государственной власти» и «единство системы государственной власти» по сути своей синонимичны.

Наряду с единством системы государственной власти закрепленной в ч.3 ст.5 Конституции Российской Федерации, в ней употребляются такие термины как «система органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч.1 ст.72), «система органов государственной власти» (ч.1 ст.77), «единая система исполнительной власти (ч.2 ст.77). Возникает проблема соотношения понятий «система государственной власти» и «система органов государственной власти». Исходя из нашего системного понимания государственной власти, мы согласны с мнением о том, что «принцип единства системы государственной власти является более широким понятием, нежели принцип единства системы органов государственной власти».[[152]](#footnote-152)

Так, в содержание принципа единства системы государственной власти предлагается включить наряду с единством системы органов государственной власти единую политику законотворчества, государственного регулирования и управления, механизмы координации деятельности и институты представительства[[153]](#footnote-153).

Другим сущностным признаком единства системы государственной власти все чаще признается субсидиарность как ветвей власти, так и властей федерации и ее субъектов по отношению друг к другу[[154]](#footnote-154) в силу единства стоящих перед ними общих целей и задач. В данном случае субсидиарность подчеркивает именно единство власти, через наиболее оптимальное распределение полномочий между федерацией и ее субъектами[[155]](#footnote-155).

Единство государственной власти в федерациях предлагается рассматривать в 3-х разных аспектах. Во-первых, это социальное единство, проистекающее из единой социальной природы доминирующих в обществе социальных групп. Во-вторых, это единство принципиальных целей, направлений и форм деятельности органов федерации и ее субъектов. В-третьих, это организационно-правовое единство государственной власти федерации и ее субъектов.[[156]](#footnote-156)

По мнению С.А. Авакьяна единство системы государственной власти выражается в единстве сути органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней, то есть по своей природе, функциям и виду они должны соответствовать принципу разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Порядок формирования органов государственной власти должен быть единообразным, наделяться они должны едиными основными полномочиями[[157]](#footnote-157).

Таким образом, единство системы государственной власти Российской Федерации, по нашему мнению, означает, что, несмотря на относительную самостоятельность каждого уровня государственной власти, они образуют единую систему, обусловленную социальным единством и выражающейся в единстве общих целей и задач, субсидиарности и взаимной ответственности по отношению друг к другу.

Вышеуказанное позволяет нам констатировать то, что принцип единства системы государственной власти своим содержанием охватывает единство государственной власти как совокупности государственно-властных полномочий, о чем уже сказано, единство системы органов государственной власти и единство конституционно-правовой системы.

Единство системы органов государственной власти, прежде всего, выражается в ее гомогенности, то есть в единстве функций, принципов организации и деятельности, естественно с учетом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами.

Другим признаком единства системы являются субординационные отношения между органами государственной власти федерального и регионального уровней, выражающиеся в организационной и/или функциональной соподчиненности в форме контроля, надзора и мер принуждения.

Пункт 1 ст.77 Конституции Российской Федерации гласит о том, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Данная норма была интерпретирована Конституционным Судом Российской Федерации[[158]](#footnote-158) в том духе, что субъекты Российской Федерации в построении своей системы органов государственной власти должны ориентироваться на федеральную модель.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[[159]](#footnote-159) в силу многих причин сместил акцент с общих принципов организации на принципы деятельности[[160]](#footnote-160), перейдя на их излишне подробную регламентацию.

Мы согласны с тем, что к основным принципам организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует отнести: федерализм, республиканскую форму правления и разделение властей[[161]](#footnote-161).

Принцип разделения властей на уровне субъекта носит несколько усеченный характер, так как в системе органов судебной власти прослеживаются черты унитаризма, и субъекты Российской Федерации могут устанавливать только систему органов законодательной и исполнительной власти[[162]](#footnote-162). Российскую судебную систему можно охарактеризовать как централизованную, с практически полным отсутствием элементов децентрализации. Исключение составляет только факт существования конституционных/уставных судов в ряде субъектов Российской Федерации. Институт мирового судьи, хотя и учрежденный в качестве суда субъекта Российской Федерации, по сути - составной элемент подсистемы судов общей юрисдикции федеральной судебной системы[[163]](#footnote-163).

Конституция Российской Федерации не устанавливает организационного единства органов законодательной власти в Российской Федерации, поэтому речь может идти о единстве представительной природы этих органов, об их функциональном единстве, единстве избирательных стандартов их формирования[[164]](#footnote-164).

Подчеркивая функционально-компетенционное единство органов законодательной власти, И.А. Умнова отмечает единстве именно законодательной власти, а не ее органов[[165]](#footnote-165), так как разделенное законотворчество в пределах установленной компетенции является одним из признаков федеративной организации государства.

Единство законодательной деятельности обеспечивается двухпалатной структурой федерального парламента, Совет Федерации которого, в соответствии с ч.2 ст.95 Конституции Российской Федерации, формируется из представителей законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[166]](#footnote-166) и призван выражать их интересы. Так же, единство законодательной власти, обеспечено правом законодательной инициативы парламентов субъектов Российской Федерации в федеральном парламенте, их правом на внесение предложений о поправках и пересмотре федеральной Конституции, одобрение указанных поправок, что закреплено в ст. 104, 134 и 136 Конституции Российской Федерации.

Одним из важных элементов механизма координации законодательной деятельности в соответствии со ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[167]](#footnote-167) является право региональных парламентов на участие в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения.

Организационно-правовое единство системы органов государственной власти в Конституции Российской Федерации непосредственно закреплено в отношении системы органов исполнительной власти. При этом, в отличие от унитарного государства, в соответствии с ч.2 ст.77 Конституции Российской Федерации единство системы распространяется только на компетенцию федерации в сферах ее исключительного и совместного ведения, оставляя «за бортом» компетенцию субъектов Российской Федерации в сфере их ведения. Руководство единой системой органов исполнительной власти в части реализации федеральной компетенции осуществляют Президент и Правительство Российской Федерации и в данном случае налицо подчиненное положение региональных органов исполнительной власти по отношению к федеральным органам.

Выражается это, например, в праве Президента Российской Федерации, в соответствии с ч.2 ст. 85 Конституции Российской Федерации, приостанавливать действие актов региональных органов исполнительной власти. Статья 78 Конституции Российской Федерации закрепляет право за федеральными органами исполнительной власти формировать свои территориальные органы и назначать их руководителей, наряду, с чем имеется право у федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на взаимную передачу части своих полномочий друг другу.

В данном случае, по мнению С.Н. Кухтик, система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как бы «раздваивается», когда часть из них находится в двойном подчинении федерации и ее субъектов, а часть подчиняется исключительно субъектам Российской Федерации[[168]](#footnote-168).

Такая ситуация двойного подчинения получила негативную оценку[[169]](#footnote-169), однако в противном случае неизбежно «разбухание» системы органов государственной власти и усложнение координации между ними[[170]](#footnote-170), что, с точки зрения целесообразности, вполне оправдывает критикуемую ситуацию.

Статья 26.5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[171]](#footnote-171) устанавливает право возложения на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных федеральных полномочий в форме федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, а также в форме соглашений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимной передаче полномочий, что, более детально, урегулировано в ст. 26.8 указанного федерального закона, причем право контроля за соблюдением условий соглашения закреплено за федеральными органами.

Статья 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливаются основания, пределы и порядок временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе и сфере исполнительной власти.

Таким образом, единство системы органов исполнительной власти определено едиными принципами и правилами организации и деятельности, а также всеобщим управленческим характером исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и различными формами административной соподчиненности[[172]](#footnote-172).

Именно в целях обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации по инициативе Президента Российской Федерации был установлен новый порядок формирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[173]](#footnote-173). Эти поправки существенно меняют соотношение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пользу законодательных органов, а также взаимоотношения назначенных должностных лиц с федеральными органами государственной власти и, прежде всего, с Президентом Российской Федерации. Несомненно, усиление подчиненности указанных лиц Президенту Российской Федерации именно в организационно-административном аспекте.

Единство правовой системы Российской Федерации обусловлено наличием иерархически построенной системой правотворческих органов, что предопределяет возникновение субординационных связей между издаваемыми ими нормативно-правовыми актами[[174]](#footnote-174). Конституционно-правовая система, являясь ядром правовой системы России, консолидирует ее, связывает воедино ее федеральный и региональный уровни, определяет их общие параметры.

Региональный уровень правовой системы, выраженный в совокупности нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, носит системный характер и имеет определенную структуру, которая может быть предметной, в зависимости от предмета правового регулирования, и иерархической, в зависимости от юридической силы актов[[175]](#footnote-175). Системный характер региональных правовых систем породил споры о наличии в системе российского права такой отрасли как региональное право. Сторонники того, что региональное право есть, за основу берут постулат о том, что система права выражает внутреннее строение права, а система законодательства есть ее внешнее выражение.

Соответственно, по их логике раз есть форма – региональное законодательство, то должно быть и содержание – региональное право. Противники существования регионального права считают, что «в системе права, учитывая ее отличия от системы законодательства, таких двух уровней права - федеральное право и право субъектов РФ выделить нельзя».[[176]](#footnote-176) Л.А. Лукашов констатирует, что в «системе российского права на сегодня отсутствует организационно-обособленная правовая отрасль, нормы которой регулировали бы общественные отношения в субъектах Федерации… Правовые нормы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составляют самостоятельную отрасль права – региональное право».[[177]](#footnote-177) В обоснование своей точки зрения указанный автор проводит аналогию с муниципальным правом.

В.В. Толстошеев уверенно заявляет о том, что «логично выделение регионального права, представляющего собой комплекс правовых норм, регулирующих разнообразные общественные связи в региональном масштабе».[[178]](#footnote-178) При этом дается четкое определение региональных общественных отношений являющихся предметом правового регулирования; определяются источники регионального права; а также выделяется структура регионального права.[[179]](#footnote-179)

С научной точки зрения выделение в системе российского права такого элемента как региональное право представляется весьма перспективным.

По отношению к федеральному праву региональное право является вторичным образованием и формируется на основе принципа распределения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на основе субъектного состава Российской Федерации. Обязательным элементом регионального права следует признать нормы федеральной Конституции и нормы конституционного законодательства по вопросам совместного ведения федерации и ее субъектов. Таким образом, нормы Конституции Российской Федерации носят сквозной характер и присутствуют на обоих уровнях правовой системы России[[180]](#footnote-180), что является фактором, предопределяющим ее единство.

Единство конституционно-правовой системы характеризуется следующими конституционными признаками: во-первых, закреплением юридического верховенства федеральной Конституции; во-вторых, определением сфер исключительной и совместной компетенции федерации и ее субъектов; в-третьих, установлением приоритетов федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации; в-четвертых, гарантированностью самостоятельности субъектов Российской Федерации в сфере законодательства; в-пятых, введением договоров и соглашений между Российской Федерацией и ее субъектами в число источников конституционного права; в-шестых, определением общей процедуры разрешения юридических споров и коллизий путем отнесения к ведению Российской Федерации федерального коллизионного права[[181]](#footnote-181).

Таким образом, единство конституционно-правовой системы выражается в единстве предмета и метода правового регулирования; функциональной общности правовых норм конституционного законодательства; в наличии правового механизма обеспечения единства конституционного законодательства и верховенства федеральной Конституции.

Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами

Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами является элементом, характеризующим суть любой федерации, и применительно к Российской Федерации, его можно отнести к основному принципу федеративного устройства России.

Как мы уже отмечали, несмотря на основополагающий характер принципа разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, к сожалению, формально-юридически в Основах конституционного строя Российской Федерации он не обозначен. Фрагментарно, в части разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти, этот принцип закрепляется в ч.3 статьи 5 Конституции Российской Федерации. Развернуто определить содержание этого принципа нам позволяет системное толкование статей 71,72,73 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с нормами Основ конституционного строя.

Анализ Конституции Российской Федерации и федерального законодательства приводит нас к выводу об известной путанице в толковании содержания и применении терминов «предметы ведения», «полномочия», а так же вопроса об их отнесении к тем или иным субъектам права.[[182]](#footnote-182)

С точки зрения теории, как мы уже указывали, обобщающим для понятий «предмет ведения» и «полномочия» является понятие «компетенция». Если учесть все общепринятые признаки компетенции, то под ней обычно понимается круг, система полномочий (прав и обязанностей) в определенной сфере отношений.

Следовательно, понятие «компетенция» «…характеризуют применительно к субъекту его права и обязанности (то есть каким образом, как этот субъект осуществляет воздействие) в той или иной сфере (то есть в чем, на что субъект может осуществлять воздействие) с целью выполнения его функций (то есть направления такого воздействия в соответствии с целями и задачами деятельности субъекта), имеющие пространственно-территориальные либо иные установленные рамки (то есть пределы такого воздействия)»[[183]](#footnote-183).

В таком контексте предметы ведения следует понимать как «крупные области государственной жизни, выделенные для организации управления и правового регулирования»[[184]](#footnote-184).

Указанная позиция получает подтверждение в литературе, более того, предметы ведения, как юридически определенные сферы и объекты воздействия, как компоненты включаются в компетенцию[[185]](#footnote-185).

Традиционно в российской правовой науке принято считать, что компетенция принадлежит органам власти, а предметы ведения публично-территориальным образованиям.

В соответствии со ст.71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации субъектами обладания предметов ведения признаются сама Российская Федерация и ее субъекты. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[[186]](#footnote-186) в ст.2 нормативно закреплял содержание понятий «предмет ведения» и «полномочия», и относил предметы ведения к Российской Федерации и ее субъектам, а полномочия к их органам государственной власти. К сожалению, при инкорпорации норм этого закона в главу ΙV.1 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в новой его редакции[[187]](#footnote-187) эти дефинитивные нормы утратили силу. Однако это вовсе не означает, что федеральный законодатель будет понимать под приводимыми понятиями что-то иное, так здесь воспроизводилась общепризнанные положения о том, что полномочия составляют содержание компетенции, а предметы ведения – сферу компетенции.[[188]](#footnote-188)

Вышеуказанный анализ позволяет нам говорить о более широкой сфере применения категории «компетенция», которая может относится как к органам власти, так и к публично-территориальным образованиям, причем компетенция первых производна от компетенции последних. Следовательно, можно говорить о разграничении именно компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Тем не менее, с точки зрения юридической чистоты используемой нами терминологии мы так же будем использовать нормативно закрепленные понятия.

По способу структурирования предметов ведения между федерацией и ее субъектами выделяют элементы либо дуалистического, либо кооперативного федерализма.

При дуалистическом федерализме считается, что федеральная и региональная власть осуществляется раздельно и компетенция между федерацией и ее субъектами четко разграничивается через закрепление перечней предметов ведения федерального и регионального уровней или реже через установление исключительной компетенции федерации.

Кооперативный федерализм предусматривает наличие, кроме сфер исключительного ведения федерации и ее субъектов, либо только исключительной сферы ведения федерации, так же сферу совместного ведения, в которой полномочия осуществляют и органы федерации, и органы ее субъектов.

Российская конституционная модель разграничения компетенции по всем признакам признается кооперативной, когда в соответствии с федеральной Конституцией выделяют три сферы ведения: ст.71 закрепляет сферу исключительного федерального ведения; ст.72 закрепляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; ст. 73 по остаточному принципу определяет сферу ведения субъектов Российской Федерации.

Проблемы, возникающие при разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, следует отнести насчет того, что закрепленная конституционная модель разграничения является плодом компромисса между федеральными и региональными элитами на момент принятия действующей федеральной Конституции.

Несовершенство действующей конституционной модели разграничения компетенции выражается в частности в том, что разграничиваются сферы общественных отношений (например, внешняя политика, оборона, безопасность), отрасли законодательства (например, п. «о» ст.71, п. «к» ст.72), конкретные объекты правового регулирования (бюджет, налоги), конкретные права (например, п. «г» ст.71), неопределенные, с формально-юридической точки зрения категории (вопросы, общие вопросы, координация). Кроме проблем технико-юридического характера, возникают вопросы и со сферой совместного ведения, в которой не установлены принципы, критерии, пределы федерального и регионального правового регулирования и где сейчас «…реализация полномочий в этой сфере все более напоминает осуществление федерацией своих «собственных» полномочий».[[189]](#footnote-189)

Считая сферу совместного ведения изначально конфликтогенным фактором, некоторые авторы предлагают упразднить ее[[190]](#footnote-190), перейдя к дуалистической модели разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Менее радикальным представляется предложение о «раскассировании» значительной части предметов совместного ведения через передачу их либо федерации, либо ее субъектам.[[191]](#footnote-191)

По нашему мнению существование сферы совместного ведения в России обусловлено объективно, так как ни в одной федерации вопрос разграничения компетенции на две сферы ведения: федеральную и субъектов федерации не решен окончательно и поэтому модель кооперативного федерализма наиболее близка природе государственного устройства России.

Более важным, на наш взгляд, представляется вопрос о разграничении полномочий в сфере совместного ведения в рамках существующей конституционной модели.

В качестве решения накопившихся проблем предлагается не упрощение модели разграничения предметов ведения, а напротив – ее качественное усложнение, переход к сложной дифференцированной модели.[[192]](#footnote-192) С этой точки зрения, оптимальной представляется австрийская модель разграничения, в соответствии с которой предусматривается четыре сферы ведения:

федеральная (законодательные и исполнительные полномочия принадлежат федерации);

земельная (законодательные и исполнительные полномочия принадлежат землям);

совместная (законодательные полномочия принадлежат федерации, а исполнительные – землям);

рамочной (законодательные полномочия принадлежат и федерации и землям в пределах, устанавливаемых федерацией, а исполнительные полномочия принадлежат землям).

Симпатии к австрийской и германской моделям выражал Д.Н. Козак, который через системное толкование ч.3 ст.11 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ч.1 и 2 ст.76 и другими конституционными нормами, вывел подход к разграничению компетенции между Российской Федерацией и субъектами условно называемый «компетенционным». В основе этого подхода лежит соображение о том, что разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали предполагает и разграничение полномочий по горизонтали.

«Компетенционный» подход к разграничению предметов ведения и полномочий в России предполагает, что:

разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации осуществляется исключительно Конституцией Российской Федерацией в ее ст.71, 72, 73;

предметы совместного ведения, перечисленные в ст.72 Конституции Российской Федерации, не полежат разграничению (разделению) между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти разграничиваются федеральными законами и в случаях, установленных в федеральных законах, договорами;

в федеральном законе по предмету совместного ведения должны быть указаны:

компетенция Федерального Собрания Российской Федерации;

компетенция Президента Российской Федерации;

компетенция Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти;

законодательная компетенция субъектов Российской Федерации; процедуры

взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.[[193]](#footnote-193)

В соответствии с этими положениями в законопроектной работе Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (руководитель - Козак Д.Н.) было предложено в сфере совместного ведения выделить две группы полномочий:

полномочия, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому федеральное регулирование здесь может быть только рамочным.

полномочия, возлагаемые на субъекты Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета. Следовательно, здесь предполагается детальное федеральное регулирование и контроль.[[194]](#footnote-194)

Фактически Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в главе ΙV.1 в новой его редакции[[195]](#footnote-195) устанавливает следующие группы полномочий:

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Субъекты федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование этих полномочий и финансируют реализацию этих полномочий за счет средств своих бюджетов (п.1 ст.26.1, ст.26.2);

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Федерация здесь осуществляет рамочное правовое регулирование (п.2 ст.26.1, п.1 и 4 ст.26.3);

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета. Федерация здесь осуществляет детальное правовое регулирование и контроль за исполнением реализуемых полномочий (п.7 ст.26.3);

полномочия по предметам ведения Российской Федерации, которые могут осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации (п.3 ст.26.3).

Таким образом, «компетенционный» подход к разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами с использованием критерия финансирования, активного использования делегирования полномочий в законодательных и договорных формах, привел к тому, что на уровне федерального законодательства конституционная модель разграничения оказалась существенно модернизированной, причем в виде весьма близком к австрийской и германской моделям.

Наблюдавшаяся ранее конкуренция между законодательной и договорной формами разграничения компетенции окончательно решена в пользу первой.

Следует признать, что на первоначальных этапах развития российского федерализма договоры о компетенции, в политическом смысле, сыграли определенную стабилизирующую роль[[196]](#footnote-196), но, по нашему мнению, в правовом смысле, их значение носило больше деструктивный характер. Однако отсюда не следует, что необходимо вообще отказаться от договорных форм разграничения компетенции[[197]](#footnote-197), так как разнообразие ситуаций возникающих в российском федерализме не позволяет их полностью урегулировать законом.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[[198]](#footnote-198) прямо не предусматривая законодательное разграничение полномочий по предметам совместного ведения, имплицитно допускал его и даже утверждал его приоритетность по отношению к договорному регулированию.[[199]](#footnote-199)

После инкорпорации норм упомянутого закона в главу ΙV.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закон окончательно закрепил приоритет законодательного разграничения компетенции в ст.26.7 закрепив исключительность случаев договорного разграничения компетенции. Устанавливается весьма сложная процедура подписания и одобрения договора, а также его утверждения в форме федерального закона. Однако, в ст.26.8 закон весьма либерален в отношении взаимного делегирования исполнительно-распорядительных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Определяя общие принципы разграничения, закон предусматривает, что по конкретному предмету ведения полномочия будут разграничиваться специальными отраслевыми федеральными законами с учетом критерия материально-финансового обеспечения.

К сожалению, закон не содержит четких критериев определения степени, глубины федерального регулирования по предметам совместного ведения, что в отраслевом законодательстве выражается в том, пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации чрезвычайно сужаются. Чрезмерная централизация полномочий в руках федеральных органов государственной власти позволила сделать парадоксальный вывод о Российской Федерации как об унитарной федерации.[[200]](#footnote-200)

Весьма несовершенной представляется процедура участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Еще Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» подвергался критике на предмет того, что «…процедуры согласования законопроектов во многом носят формальный характер, а учет предложений и замечаний всецело зависит от усмотрения федерального законодателя.[[201]](#footnote-201)

В том же виде, со всеми недостатками, процедура воспроизведена в ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С другой стороны, несмотря на тенденцию к централизации, п.2 ст.3 упомянутого закона подтверждает право субъектов Российской Федерации на опережающее законотворчество в сфере совместного ведения, что без определения оснований и пределов реализации этого права представляется излишне либеральным. В данном случае, считаем необходимым согласиться с мнением о том, что закон должен содержать нормы об исключительности права на опережающее законотворчество и устанавливающие его пределы.[[202]](#footnote-202)

По нашему мнению, в основе разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, особенно при кооперативной ее модели, должен находится принцип субсидиарности, когда «…вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх»[[203]](#footnote-203). В отношении Российской Федерации этот принцип можно дополнить следующими: принципом рамочного федерального регулирования, «отраслевым» принципом, принципом позитивного обязывания и принципом сотрудничества.[[204]](#footnote-204)

При отсутствии в федеральной Конституции механизма разграничения полномочий в сфере совместного ведения российская практика разграничения на уровне федерального законодательства приводит к существенному сужению компетенции субъектов Российской Федерации. Эту ситуацию еще в 1996 г. предугадал С.А. Авакьян, который считал, что «… наиболее рационален следующий принцип: в сферах совместного ведения предполагать большой объем федерального регулирования и в относительно скромных пределах – регулирование в субъектах».[[205]](#footnote-205)

Равноправие субъектов Российской Федерации

Часть 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации закрепляет разнообразие ее субъектов, упоминая о шести их видах, и тут же в части 4 устанавливает их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. По мнению М. Глигич-Золотаревой, налицо противоречие в конституционной модели закрепления статуса субъектов Российской Федерации, ввиду того, что при наличии шести разновидностей субъектов об их равноправии не может быть и речи[[206]](#footnote-206).

В первую очередь бросается в глаза проблема неправноправия республик-субъектов Российской Федерации и остальных ее субъектов.

На данный момент в теории существует три подхода к этой проблеме.

В соответствии с первым из них, это неравноправие закреплено в Конституции Российской Федерации как типология субъектов на республики и остальные субъекты федерации[[207]](#footnote-207). Сторонники этого подхода пытаются обосновать исключительность статуса республик наличием у них государственного суверенитета и отсутствием его у других субъектов[[208]](#footnote-208).

Согласно второму подходу статусы подразделяются в зависимости от шести видов субъектов закрепленных в федеральной Конституции[[209]](#footnote-209). Приверженцы этой позиции делают вывод, что все субъекты как политико-территориальные образования обладают единым статусом – субъекта Российской Федерации, но этот статус не тождественен и многовариантен[[210]](#footnote-210).

Более перспективным представляется третий подход, выражающийся в отрицании деления субъектов на виды. Наиболее последовательным представителем этой точки зрения, на наш взгляд, является Б.С. Крылов[[211]](#footnote-211). В развитие своих идей он указывает, что признание неравноправия субъектов федерации означает признание неравноправия граждан Российской Федерации, находящихся на территории этих неравноправных субъектов, что явно противоречит духу Основ конституционного строя. Также, по мнению Б.С. Крылова, следует считать деление субъектов на виды лишь данью исторической традиции, не более того[[212]](#footnote-212).

По нашему мнению, формально-юридический анализ ч.4 ст.5 Конституции позволяет сделать вывод о возможной разнице в статусе субъектов только в части их статутных прав и обязанностей. Это относится к упоминанию в ч.2 ст.5 республики в качестве государства; республики имеют свою конституцию (ч.2 ст.5, ч.1 ст.66), тогда как все остальные субъекты имеют уставы; республики могут устанавливать свои государственные языки.

Тезис о признании республик государствами и наличия у них государственного суверенитета был опровергнут Конституционным Судом[[213]](#footnote-213), в том смысле, что у республик государственного суверенитета нет и никогда не было. Следовательно, утверждение о республиках как о несуверенных государствах - нонсенс.

При возможном различии в порядке принятия конституций республик и уставов других субъектов, собственно в сущностно-функциональном назначении (в предмете регулирования, юридической силе, способам охраны) никаких различий между этими актами не наблюдается[[214]](#footnote-214). При таком сходстве юридических характеристик можно делать вывод лишь о различии в наименованиях этих актов. Формальный характер таких различий, не влекущих каких-либо правовых последствий, выражается, например, в том, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при указании на конституцию республики в скобках указывается устав как учредительный документ других субъектов Российской Федерации[[215]](#footnote-215).

Установление государственных языков республиками-субъектами Российской Федерации, по мнению В.В. Иванова[[216]](#footnote-216), противоречит принципу равноправия народов (ч. 3 ст.5 Конституции Российской Федерации), а также принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, независимо то языка (ч.2 ст.19). С другой стороны, при наличии необходимых обстоятельств, любой субъект Российской Федерации, в соответствии с Законом РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации»[[217]](#footnote-217) вправе своим законом установить режим иному языку, практически аналогичный государственному в республиках, так что и здесь никакой эксклюзивности республик не наблюдается.

Следует согласиться с мнением о том, что деление субъектов Российской Федерации на виды – дань преемственности российского конституционализма, частичное сохранение уникальности советской федеративной модели, основанной на сочетании национального и территориального принципов, при существовании субъектов федерации и несубъектов, и приоритете автономных республик в качестве единственных полноправных субъектов РСФСР[[218]](#footnote-218).

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что в Конституции Российской Федерации изначально была заложена конструкция симметричной федерации, а положения, позволяющие делать вывод о ее асимметричности, являются результатом политического компромисса между новой моделью федеративного устройства и наследством прежнего государственного устройства. Следовательно, все публично-территориальные образования, перечисленные как субъекты Российской Федерации, обладают единым общим статусом – статусом равноправного субъекта Российской Федерации.

Как мы уже указывали ранее, наряду с общим конституционно-правовым статусом субъекта Федерации, некоторые из них могут обладать специальным статусом при наличии специальной правосубъектности, и при наличии соответствующей правосубъектности - особым статусом.

На особый статус, по нашему мнению, может претендовать город Москва в силу своей особой столичной правосубъектности, закрепленной в ч.2 ст. 70 Конституции Российской Федерации. Этот статус регулируется специальным федеральным законом.

Часть 4 ст.66 Конституции России воспроизвела такую конструкцию как «сложносоставные» субъекты Российской Федерации, когда одни субъекты Российской Федерации – автономные округа, входят в состав других субъектов – края, областей. Феномен «сложносоставности» породил специальную правосубъектность, наделившую специальным конституционно-правовым статусом как автономные округа, входящие в состав края, областей, так и эти субъекты федерации, включающие в свой состав входящие округа.

Специальный статус «входящих» субъектов федерации по Конституции Российской Федерации присущ девяти из десяти автономных округов. Это Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Исключением является Чукотский автономный округ, который по Закону Российской Федерации от 17 июня 1992 г. № 3056 - Ι «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»[[219]](#footnote-219) был выведен из состава Магаданской области.

Специальный статус, «включающих» в свой состав автономные округа, субъектов федерации присущ шести областям и одному краю. К ним относятся Архангельская область, Иркутская область, Камчатская область, Пермская область, Тюменская область, Читинская область и Красноярский край.

В связи с принятием Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»[[220]](#footnote-220) с 1 декабря 2005 г. образуется Пермский край.

Феномен «сложносоставности» является обстоятельством, значительно влияющим на статус как «входящего», так и «включающего» субъекта федерации, что требует самостоятельного изучения, чему будет посвящен специальный раздел нашей работы.

§ 2. Автономные округа как субъекты Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (практика реализации)

Как мы уже указывали, структура статуса субъекта федерации, на наш взгляд, состоит из таких элементов как права, обязанности и ответственность. Следовательно, именно с этих позиций необходимо анализировать элементы правового статуса автономных округов как субъектов Российской Федерации.

Права и обязанности субъекта Российской Федерации

Весьма широкий перечень признаков субъекта федерации актуализирует вопрос об их классификации в виде прав и обязанностей, по одной из которых, в отношении субъекта Российской Федерации, возможно выделение: 1) признаков субъекта федерации (куда относятся нормы, включающие правообязанности субъекта федерации как субъекта права); 2) права и обязанности субъекта федерации во взаимоотношениях с субъектами правового общения: федеральными органами государственной власти, другими субъектами федерации, местным самоуправлением, субъектами международного права, гражданами. Кроме этого, в виде прав и обязанностей, выражаются принципы статуса, гарантии, ответственность и организационно-процедурный блок норм, включающий порядок приобретения статуса субъекта федерации и его изменения[[221]](#footnote-221).

По нашему мнению, такая классификация прав и обязанностей субъекта Российской Федерации представляется излишне подробной и не соответствует структуре правового статуса предложенной нами. Некоторые виды прав и обязанностей, из предложенной классификации, характеризуют субъект федерации уже как участника отношений регулируемых преимущественно другими отраслями права, чем конституционное право.

Как мы уже указывали в предыдущем параграфе, субъект федерации признается таковым именно в силу признания его субъектом федеративных отношений как сложного комплекса властеотношений по поводу децентрализации государственной власти и вытекающих из них широкого спектра иных отношений, связанных с реализацией компетенций федерации и ее субъектов. Таким образом, во всей совокупности прав и обязанностей субъекта Российской Федерации необходимо выделить как основные, его права и обязанности как субъекта федеративных отношений.

Эту совокупность прав и обязанностей предлагается разделить на две группы: статутные (сущностные) права субъекта Российской Федерации и права, реализуемые во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти[[222]](#footnote-222).

Первая, статутная группа прав субъекта Российской Федерации выделяется ввиду того, что выраженные в этих правах признаки характеризуют публично-территориальное образование как субъект федерации и потенциального участника федеративных отношений. Эти права носят абсолютный характер, реализация которых не связана со вступлением в конкретные правоотношения. Конституция Российской Федерации объединяет эти права и обязанностями в единые правообязанности, так как, одновременно наделяя субъект Российской Федерации правами, она предписывает их обязательную реализацию.

Вторая группа прав носит относительный характер, поскольку вторая сторона правоотношения – федеральные органы государственной власти – не только определена, но и наделена соответствующими обязанностями. Эти права могут быть реализованы только в конкретных правоотношениях по усмотрению субъекта при наличии соответствующего юридического факта[[223]](#footnote-223).

В отношении прямого закрепления обязанностей субъекта Российской Федерации, Конституция весьма скупа, и некоторые авторы выделяют только две обязанности: во-первых, соблюдение федеральной Конституции и законодательства, изданного по предметам исключительного ведения федерации и предметам совместного ведения; во-вторых, соблюдение принципа равенства конституционных права, свобод и обязанностей граждан России на всей территории федерации (в любом регионе)[[224]](#footnote-224). Следует согласиться с утверждением о том, что многие обязанности субъекта Российской Федерации выражены косвенно, через их права, и «прямых обязанностей» субъектов федерации в виде запретов и позитивных обязанностей практически нет[[225]](#footnote-225).

Ярким примером являются статутные права субъекта федерации квалифицируемые нами как его правообязанности. Все обязанности субъекта Российской Федерации, как прямые, так и косвенные предлагается разделить на три группы: во-первых, общие обязанности, распространяющиеся на всех субъектов конституционного права; во-вторых, обязанности, определяющие правосубъектность субъекта федерации, сюда, прежде всего, можно отнести обязанности, выводимые из статутных правообязанностей; в-третьих, обязанности во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти[[226]](#footnote-226).

Таким образом, публично-территориальное образование, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в качестве ее субъекта, правообязано:

состоять (находится) как равноправный субъект в составе Российской Федерации, признавать свое нахождение в составе России и иметь официальное наименование (ч.1 ст.5, ч.1 ст. 65);

иметь собственную территорию (ч.1 ст.67), границы которой не могут быть изменены без его согласия (ч.3 ст.67);

иметь ограниченную учредительную власть и собственную компетенцию, в пределах которой осуществлять всю полноту государственной власти (ч.1 и 2 ст.66, ст. 73);

иметь свою систему органов государственной власти (ч.2 ст.11, ч.1 ст. 77);

иметь свою нормативно-правовую систему, включающую основной закон (конституцию, устав), принимаемый самостоятельно, законы, иные нормативно-правовые акты (ч.2 ст.5, ч.1 и 2 ст.66, п. «а» ч.1 ст. 72, ч.2 и 4 ст. 76, ч.2 ст.85);

иметь представительство в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ч.2 ст.95) и т.д.

К правам и обязанностям субъекта Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти относятся:

право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, причем как в сфере совместной компетенции, так и в сфере исключительной компетенции Российской Федерации (ч.1 ст.104);

право вносить в Федеральное Собрание предложения о поправках и пересмотре положений Конституции (ст.134);

право участия в процедуре принятия поправок к Конституции (ст.136);

право заключать договоры о разграничении компетенции и соглашения о передаче осуществления части полномочий (ч.3 ст.11, ч.2 и 3 ст.78);

право обращения в Конституционный Суд (ч.2 и 5 ст.125);

право обращения к Президенту Российской Федерации для использования им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (ч.1 ст.85);

право выражения согласия Генеральному Прокурору Российской Федерации на назначение прокурора субъекта Российской Федерации (ч.3 ст.129);

обязанность согласовывать изменение своего статуса как субъекта Российской Федерацией (ч.5 ст.66).

Практика реализации автономными округами статуса субъектов Российской Федерации

При характеристике реализации автономными округами статуса субъекта федерации следует отметить, что их права и обязанности во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, практически полностью урегулированы федеральным законодательством и поэтому специфику реализации статуса субъекта федерации мы проиллюстрируем на основе, прежде всего, статутных правообязанностей, а также конституционно-правовой ответственности субъекта Российской Федерации.

В соответствии с ч.1 ст.5 и ч.1 ст.65 Конституции Российской Федерации в первых статьях своих Уставов Агинский Бурятский автономный округ[[227]](#footnote-227) (далее по тексту – АБАО) и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (далее по тексту – У-ОБАО)[[228]](#footnote-228) признают свое нахождение в составе Российской Федерации в качестве ее равноправных субъектов. Следует отметить, что в этой части автономные округа были всегда наиболее «дисциплинированными» субъектами Российской Федерации.

Территория автономных округов

Территориальные правообязанности субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч.1 и 3 ст.67 федеральной Конституции, реализуются автономными округами следующим образом: ст. 6 Устава АБАО устанавливает, что территория округа является частью единой территории Российской Федерации и определяется в границах на момент подписания на момент подписания Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Читинской области и органами государственной власти округа. Более лаконична формулировка п.1 ст.1 Устава У-ОБАО, где фиксируется, что территория округа является частью единой территории Российской Федерации. Гарантией территориальной целостности АБАО, в соответствии п.2 ст.6 его Устава, является то, что территория округа может быть изменена только с согласия его населения, здесь видимо предполагается форма прямой демократии - окружной референдум.

Учредительная власть автономных округов

Учредительная власть государственно-территориального образования выражается в реализации его населением своего суверенитета через его публично-правовую самоорганизацию. В случае с субъектами Российской Федерации их учредительная власть по определению является ограниченной, пределы которой, в соответствии с ч.1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации, устанавливает федеральная Конституция и Конституция (Устав) субъекта федерации. Следовательно, учредительная функция Конституции (Уставов) носит вторичный характер по отношению к учредительной функции федеральной Конституции, она ограничена рамками статуса субъектов Российской Федерации.[[229]](#footnote-229) Стоит заметить, что ограниченность учредительной власти автономных округов, как и других субъектов Российской Федерации не являющихся республиками, так же выражается в том, что федеральная Конституция не предусматривает возможность принятия устава этих субъектов на референдуме, что, на наш взгляд, является дискриминационным моментом в отношении этих субъектов федерации.

В юридическом смысле учредительная власть субъекта выражается в характеристиках его учредительного документа, в отношении автономных округов – это их уставы.

К уставам можно в полной мере отнести то, что они идентифицируют, в правовом отношении, субъект федерации, «облачают» территориальный коллектив в правовую форму субъекта федерации, переводя его из абстрактной модели в реальное, фактическое, по своему характеру явление.[[230]](#footnote-230)

Учредительный характер устава субъекта федерации выражается, прежде всего, в его верховенстве по отношению к иным правовым актам субъекта, а также в отношении федеральных законов, принятых по предметам ведения субъектов федерации.[[231]](#footnote-231) Учредительным документам присуще их прямое и непосредственное действие, отсутствие обязанности и необходимости их утверждения (регистрации) в федеральных органах власти. Учредительный характер Устава АБАО закреплен в его преамбуле, где говорится о том, что устав закрепляет правовые основы и полномочия округа, о его вторичности по отношению к федеральной Конституции и федеральному законодательству, о верховенстве по отношению к окружным правовым актам и актам местного самоуправления, и прямом действии Устава на всей территории округа.

Компетенция автономных округов

Статья 73 Конституции Российской Федерации компетенцию субъектов Российской федерации определяет по остаточному принципу. Вся полнота государственной власти субъекта федерации ограничена сферой исключительной компетенции Российской Федерации и полномочиями федерации в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Также, следует отметить, что субъект федерации не может вторгаться в предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления.

Как мы уже указывали, использование «компетенционного» подхода к разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в текущем федеральном законодательстве, привело к установлению четырех групп полномочий:

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Субъекты федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование этих полномочий и финансируют реализацию этих полномочий за счет средств своих бюджетов;

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Федерация здесь осуществляет рамочное правовое регулирование;

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета. Федерация здесь осуществляет детальное правовое регулирование и контроль за исполнением реализуемых полномочий;

полномочия, органов государственной власти Российской Федерации по предметам ее исключительного ведения, которые могут осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Здесь же следует отметить полномочия по предметам исключительного ведения Российской Федерации, которые могут осуществляться только федеральными органами государственной власти.

Теоретически, из смысла ст. 73 федеральной Конституции вытекает, что у субъектов Российской Федерации остается собственная сфера предметов ведения, по которым их органы вправе осуществлять правовое регулирование и государственное управление. Более того, предметы ведения и полномочия, не перечисленные в Конституции, которые могут возникнуть в будущем, будут принадлежать субъектам Российской Федерации.

Анализ федерального законодательства показывает, что фактически предметов ведения субъектов нет, и речь может идти лишь о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, оставшихся неурегулированными федеральным законодательством и в силу ст. 73 Конституции Российской Федерации отнесенных к их ведению.

Так п.2 ст.13 Устава АБАО к ведению округа относит:

принятие и изменение Устава округа, законов и иных нормативных правовых актов округа, контроль за их соблюдением и исполнением;

определение административно - территориального устройства округа;

установление системы органов государственной власти округа, порядка их организации и деятельности на основании общих принципов организации системы органов государственной власти, формирование органов государственной власти;

законодательное регулирование местного самоуправления на общих принципах организации местного самоуправления;

установление порядка управления и распоряжения государственной собственностью округа;

определение направлений социально-экономического развития округа, утверждение и выполнение программ социально-экономического развития, утверждение и выполнение окружных целевых программ округа;

установление наград округа;

осуществление международных и внешнеэкономических связей округа;

иные вопросы, находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и округа.

Трудно, что-либо из указанного в перечне, отнести к самостоятельным предметам ведения, так или иначе, не подвергнутым федеральному регулированию, скорее это перечень полномочий субъекта федерации. Представляется, что «компетенционный» подход позволяет нам говорить о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которыми они наделены федеральным и их собственным законодательством.

Таким образом, компетенция органов государственной власти автономного округа шире компетенции автономного округа как субъекта Российской Федерации и включает в себя кроме собственных полномочий полномочия по предметам совместного ведения, состоящих из двух групп: финансируемых за счет средств субъекта Российской Федерации и регулируемых им самостоятельно в рамках установленных федерацией, и финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, где федерация осуществляет детальное правовое регулирование. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно отнести и исполнительно-распорядительные полномочия федерального уровня, делегированные субъектам федерации.

Серьезной проблемой в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации является распространение власти области (края) на территорию округа и разграничение полномочий между их органами государственной власти. Изучению этого вопроса посвящен специальный раздел нашего исследования.

Система органов государственной власти автономных округов

Часть 2 ст. 11 и ч.1 ст.77 Конституции Российской Федерации закрепляют правообязанность субъектов Российской Федерации иметь свою систему органов государственной власти. Следовательно, самостоятельность субъектов федерации в этой сфере ограничена «…во-первых, основами конституционного строя; во-вторых, общими принципами организации органов государственной власти субъектов, закрепленными в федеральном законе».[[232]](#footnote-232)

Предусмотренный Конституцией закон[[233]](#footnote-233) был принят только через шесть лет после вступления в силу федеральной Конституции, вслед за законодательством субъектов Российской Федерации, которые к тому времени уже урегулировали вопросы организации собственной государственной власти.

С точки зрения соответствия наименования содержанию, принятый закон оказался небезупречным в отношении того, что вместо принципов организации он содержит принципы деятельности органов государственной власти, что уже подвергалось критике.

Как мы уже отмечали, к основным принципам организации государственной власти субъектов Российской Федерации следует отнести федерализм, республиканскую форму правления и разделение властей.[[234]](#footnote-234) На наш взгляд, принцип федерализма, в данном случае, следует рассматривать как установление двух подсистем единой системы органов государственной власти: федеральной и субъектов Российской Федерации. Республиканская форма правления предполагает выборность органов государственной власти. Разделение властей на уровне субъектов Российской Федерации, как мы уже указывали, имеет усеченный характер, ввиду того, что вертикаль судебной власти, фактически полностью находится в ведении Российской Федерации и на долю ее субъектов остается разделение полномочий между законодательными и исполнительными органами.

Данное обстоятельство подтверждается ст.4 Устава АБАО, п.2 которой устанавливает, что органами государственной власти в округе являются Агинская Бурятская окружная Дума и администрация округа. Система органов судебной государственной власти, действующих в округе, устанавливается Российской Федерацией.

Законодательные (представительные) органы автономных округов

Указанные организационные принципы в полной мере относятся к законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации.

Так, ст.24 Устава АБАО устанавливает, что Агинская Бурятская окружная Дума является однопалатным постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти округа. Более лаконичной является ст. 21 Устава У-ОБАО, в которой определяется, что Дума У-ОБАО является единственным законодательным органом государственной власти У-ОБАО.

Думы обоих автономных округов состоят из восемнадцати депутатов, половина которых избирается по мажоритарной системе в девяти одномандатных избирательных округах, а половина - по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Срок полномочий депутатов одного созыва обоих окружных Дум – пять лет.

Структура окружной Думы, в соответствии со ст.28 Устава АБАО, состоит из председателя окружной Думы, его заместителей и постоянных комитетов (комиссий). Обеспечение деятельности окружной Думы возложено на ее аппарат (ст.32 Устава АБАО).

В обобщенном виде, компетенция законодательных (представительных) органов, в том числе и субъектов Российской Федерации, включает в себя несколько групп полномочий: 1) законотворческие; 2) представительские; 3) контрольные; 4) учредительные.[[235]](#footnote-235)

Статья 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» распределяет полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на две группы в зависимости от формы правового акта, которым реализуются эти полномочия: законом субъекта Российской Федерации или постановлением регионального парламента.

Статья 26 Устава АБАО закрепляет открытый перечень полномочий окружной Думы, которые можно распределить на следующие группы:

полномочия, реализуемые в форме принятия законов, среди которых можно выделить, собственно законотворческие, контрольные и учредительные;

полномочия, реализуемые в форме принятия постановлений окружной Думы, среди которых можно выделить внутриорганизационные, представительские и кадровые полномочия.

Перечень полномочий окружной Думы не закрыт и п/п 37 п.3 ст.26 Устава АБАО предусматривает «иные вопросы, отнесенные к ведению окружной Думы».

Ст. 27 Устава АБАО закрепляет собственно контрольные полномочия окружной Думы.

Эффективность реализации полномочий регионального парламента в сфере финансового контроля, несомненно, повышается при наличии специализированного органа парламентского финансового контроля, с этой целью в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе Законом У-ОБАО от 10 ноября 2003 г. № 136-ОЗ[[236]](#footnote-236) была учреждена Контрольно-счетная палата (далее по тексту – КСП).

В Законе установлено, что КСП – постоянно действующий орган, образованный окружной Думой и подотчетный ей. Деятельность КСП не может быть приостановлена в связи с роспуском либо в связи с избранием нового состава Окружной Думы. В числе основных функций КСП перечислены контрольно-ревизионная, экспертно-аналитическая и информационная функции. К сожалению, места такому органу финансового контроля в системе органов государственной власти Агинского Бурятского автономного округа не оказалось.

Система органов исполнительной власти автономных округов

В отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализация принципов федерализма, республиканской формы правления и разделения властей имеет свою специфику, которая обусловлена, в соответствии с ч.2 ст.77 Конституции Российской Федерации, действием принципа единства системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Руководство единой системой органов исполнительной власти в части реализации федеральной компетенции осуществляют Президент и Правительство Российской Федерации и в данном случае налицо подчиненное положение региональных органов исполнительной власти по отношению к федеральным органам.

Как мы уже указывали в целях обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации установлен порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации[[237]](#footnote-237). Несомненно, усиление организационной подчиненности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральным органам государственной власти. Тем не менее, статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в части его компетенции регулируется субъектом Российский Федерации самостоятельно.

Структура органов исполнительной власти АБАО установлена в главе VI Устава АБАО.

В соответствии со ст.35 Устава АБАО Администрация округа является высшим исполнительным органом государственной власти округа и входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Администрация округа обеспечивает государственное управление на всей территории округа и состоит из Главы администрации округа, возглавляемого им коллегиального органа (собственно Администрация), а также подчиненных ему исполнительных органов.

На Администрацию округа возложена обязанность по разработке и осуществлению мер по проведению государственной политики комплексного социально-экономического развития округа. С этой целью ст.36 Устава АБАО, в соответствии со ст. 21, 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляет открытый перечень полномочий Администрация округа.

Глава администрации округа в соответствии со ст.37 Устава АБАО является высшим должностным лицом округа и возглавляет исполнительную власть округа на принципах единоначалия. Компетенция Главы администрации округа определена ст.38 Устава АБАО.

В соответствии со ст. 35,37,39 и 40 Устава АБАО, кроме Администрации округа, фактически являющейся коллегиальным органом при Главе администрации, в структуру органов исполнительной власти в АБАО входят администрации районов, управления, комитеты, отделы и иные исполнительные органы.

Сходная структура зафиксирована в Законе У-ОБАО от 22 июля 2004 г. № 09-ОЗ[[238]](#footnote-238), в соответствии с которой исполнительными органами государственной власти округа являются администрация округа и иные исполнительные органы. Администрация округа как постоянно действующий высший орган исполнительной власти состоит из главы администрации, первого заместителя и заместителей главы администрации, руководителей иных исполнительных органов государственной власти округа. Если администрация округа – это орган общей компетенции, то иные исполнительные органы – это органы, осуществляющие отраслевое и межотраслевое управление, исполнительно-распорядительные, контрольные и иные функции, основной перечень которых закреплен в п.3 ст.2 Закона. К иным органам относятся и территориальные органы исполнительной власти округа.

Анализ законодательства обоих автономных округов позволяет нам сделать вывод о том, что окружные администрации самостоятельными органами не являются, скорее это совещательные органы при Главах администраций с координационно-распорядительными функциями. Другой особенностью структуры органов исполнительной власти в обоих округах является наличие развитой системы территориальных органов исполнительной власти, в АБАО – это районные администрации (п.2 ст.40 Устава), в У-ОБАО – территориальные управления администрации округа.[[239]](#footnote-239) По своему статусу эти органы являются территориальными подразделениями окружных администраций призванные осуществлять функции государственного управления в пределах соответствующих административно-территориальных единиц округа.[[240]](#footnote-240)

Нормативно-правовая система автономных округов

Полномочия по правовому регулированию в установленных сферах общественных отношений является существенным элементом статуса субъекта Российской Федерации, результатом реализации которых становится система нормативно-правовых актов этого субъекта.

Как мы уже отмечали, вопрос о региональном праве является дискуссионным, и поэтому бесспорно мы можем утверждать о нормативно-правовой системе субъекта Российской Федерации, под которой понимается «… единая, целостная, дифференцированная и относительно стабильная совокупность издаваемых на региональном или муниципальном уровнях нормативных правовых актов, имеющая общей целью осуществление правового регулирования в субъекте Российской Федерации».[[241]](#footnote-241)

Система нормативно-правовых актов Агинского Бурятского автономного округа, в соответствии с п.2 ст.44 Устава АБАО, состоит из его Устава, законов округа, нормативно-правовых актов окружной Думы и администрации округа. Основному элементу нормативно-правовой системы округа – закону, посвящен Закон АБАО от 14 ноября 1997г. №29-ЗАО[[242]](#footnote-242).

В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, в соответствии с Законом У-ОБАО от 15 августа 1995г. №13-03[[243]](#footnote-243), в систему окружных нормативно-правовых актов включаются окружные Устав, законы, подзаконные нормативно-правовые акты исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Как видим, законодательство автономных округов неоднозначно трактует состав своих нормативно-правовых систем и поэтому, переходя к анализу элементов их составляющих, возьмем за основу теоретическое определение нормативно-правовой системы.

Некоторые авторы отождествляют нормативно-правовые системы субъектов Российской Федерации с региональным законодательством, видимо в широком его понимании, и выделяют следующие его параметры[[244]](#footnote-244):

Законодательство субъекта Российской Федерации – это неотъемлемая часть правовой системы Российской Федерации.

Системность законодательства субъекта Российской Федерации.

В доказательство этого тезиса можно отметить, что в большинстве субъектов РФ уже сформирован необходимый нормативно-правовой массив, обладающий такими качествами как взаимосвязанность, целостность, структурированность и иерархичность.

Относительная самостоятельность законодательства субъекта Российской Федерации.

Это положение основывается на том, что право самостоятельного правового регулирования, закрепленное в Конституции Российской Федерации, невозможно без собственной, самостоятельной системы законодательства, причем самостоятельной относительно, так как эта система самостоятельна в сфере исключительной компетенции субъекта Российской Федерации, в сфере же совместного ведения приоритет остается за федерацией.

Являясь системным образованием, региональное законодательство как система нормативно-правовых актов имеет определенную структуру, которая, может быть предметной и иерархической. Иерархическая структура регионального законодательства строится в зависимости от юридической силы нормативно-правовых актов ее составляющих. Предметная структура регионального законодательства строится в зависимости от предмета правового регулирования. Эта структура «…имеет сходство и различие с системой (структурой) федерального законодательства в той мере, в какой имеют сходство и различие предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов».[[245]](#footnote-245)

Теория определяет Устав субъекта Российской Федерации как основной закон государственно-подобного образования (края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа) «закрепляющий в соответствии с Конституцией РФ государственно-правовой статус данного субъекта РФ»[[246]](#footnote-246) или же «обеспечивающий комплексное регулирование всех важных сторон статуса субъекта Федерации и обладающий высшей юридической силой среди всех его правовых актов».[[247]](#footnote-247)

Легальное определение Устава содержится, например, в преамбуле Устава Агинского Бурятского автономного округа: «Устав Агинского Бурятского автономного округа является Основным законом Агинского Бурятского автономного округа, имеет прямое действие и применяется на всей его территории».

Региональные власти, опираясь на федеральное законодательство, определили предмет уставного регулирования и «… закрепили в уставах собственное представление о правовом статусе субъектов Федерации данной группы, системе региональных властных органов, их взаимоотношения с населением и вышестоящими учреждениями государственной власти и управления. Это самый характерный набор вопросов».[[248]](#footnote-248)

Исходя из предмета правового регулирования, можно определить функциональную нагрузку устава субъекта Российской Федерации, который выполняет: 1) учредительную функцию; 2) регулятивную (правонаделительную) функцию; и 3) охранительную функцию.

В теории права под законом принято понимать «… принятый органом законодательной власти субъекта Российской Федерации в рамках его компетенции или на региональном референдуме первичный нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой по отношению к иным региональным нормативным правовым актам».[[249]](#footnote-249)

Легальное определение закона субъекта Российской Федерации содержится, например, в ст.2 Закона АБАО «О законах Агинского Бурятского автономного округа»: Закон автономного округа – нормативно-правовой акт, принимаемый Агинской Бурятской окружной Думой (далее – окружная Дума) в установленном порядке, регулирующий наиболее важные общественные отношения по вопросам ведения автономного округа и совместного с Российской Федерацией.

Статья 5 Закона У-ОБАО «О законах и иных нормативно-правовых актах» определяет исключительную сферу законодательного регулирования, в нее включаются вопросы правого статуса граждан, определения порядка формирования и работы органов государственной власти округа, регулирование всех видов окружных налогов, а также административное, административно-процессуальное, трудовое и семейное законодательство.

Федеральный закон «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ч.2 ст.5 значительно расширяет перечень вопросов подлежащих региональному законодательному регулированию. Причем этот весьма обширный перечень не является закрытым, т.е. субъектам РФ предоставляется возможность в пределах их полномочий еще более детализировать предмет законодательного регулирования.

Интенсивно развивающаяся до последнего времени практика заключения внутрифедеральных договоров потребовала соответствующей теоретической проработки этого процесса. Однако можно констатировать, что теория нормативных договоров находится в зачаточном состоянии.

Конституционная природа внутрифедеральных договоров несомненна, так как федеральная Конституция несколько раз упоминает о них , в частности, в ч. 3 ст.11, ч.2 и 3 ст. 78, в п. «в» ч.2 ст.125. Особо ч. 4 ст.66 Конституции Российской Федерации упоминает о договорах между органами государственной власти края, области и входящими в их состав автономными округами.

Напомним, что к цели нашего исследования относятся только договоры, имеющие признаки нормативности.

Самым точным, на наш взгляд, на сегодняшний момент является определение гласящее, что «нормативный договор – это совместный правовой акт, оформление выражения согласованных обособленных волеизъявлений субъектов правотворчества, направленных на установление правовых норм».[[250]](#footnote-250)

Нормативность договоров определяется в соответствии со следующей логикой: сторонами договоров являются публичные субъекты; предметом этих договоров являются статус и полномочия публичных органов, движение бюджетных средств и т.п.; принимаемые положения касаются всех, кого представляют эти субъекты и являются для них общеобязательными, т.е. содержат правовые нормы.[[251]](#footnote-251)

Другое доказательство правомерности включения нормативных договоров в нормативно-правовую систему субъекта Российской Федерации: договор – правовой акт, выражающий согласованную волю публичных субъектов, соответственно учитывая их публичный характер «… нормативные договоры могут быть отнесены к числу нормативно-правовых актов».[[252]](#footnote-252)

Совокупность нормативных договоров, входящих в нормативно-правовую систему субъекта федерации, в свою очередь образует целую систему, элементный состав и структура которой достаточно сложны.[[253]](#footnote-253)

Особое место в нормативно-правовых системах автономных округов занимают договоры в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации, которые будут предметом специального исследования в нашей работы.

В настоящее время на федеральном уровне вопросы заключения договоров и соглашений урегулированы главой ΙV.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, мы рассмотрели большинство элементов нормативно-правовой системы субъекта Российской Федерации, добавим, что в эту систему также входит огромный массив подзаконных нормативных актов органов исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации, а также нормативные акты органов местного самоуправления.

Ответственность субъекта Российской Федерации

Одним из важнейших элементов обеспечения механизма правового регулирования является конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации.

В свою очередь конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации считается одним из видов конституционно-правовой ответственности в целом, которая, не будучи формализована в действующем законодательстве, признана как особый вид юридической ответственности[[254]](#footnote-254). Однако при определении содержания и понятия конституционно-правовой ответственности в науке присутствуют разногласия характерные общей теории юридической ответственности[[255]](#footnote-255).

Широкое толкование конституционной ответственности предполагает выделение в ней позитивной и негативной ответственности. Позитивная ответственность предполагает обязанность субъекта надлежащим образом реализовывать нормативно закрепленные полномочия, однако юридической ответственностью признать ее сложно, так как зачастую нет соответствующих корреспондирующих санкций за неисполнение этих обязанностей, следовательно, нет и ответственности.

На наш взгляд, с формально-юридической точки зрения, близка к истине узкая трактовка конституционной ответственности, признающая ее как негативную ответственность, в соответствии с которой как элемент конституционно-правового статуса субъекта конституционных правоотношений, это установленная положениями конституционного законодательства ответственность за нарушение конституционно-правовых норм.

При признании позитивной конституционной ответственности, в ее структуре наряду с юридической ответственностью выделяют политическую ответственность, а также ответственность на основе морали, нравственности и справедливости. Таким образом, конституционная ответственность приобретает смешанный, не всегда юридический характер[[256]](#footnote-256).

Не отрицая теснейшую связь конституционной ответственности с ответственностью политической[[257]](#footnote-257), мы придерживаемся точки зрения о том, конституционная ответственность как вид юридической ответственности наступает за нарушение правовых норм, охраняющих конституционные правоотношения[[258]](#footnote-258).

Формально-юридический подход к толкованию конституционно-правовой ответственности позволяет нам с этих же позиций анализировать и категорию конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации.

На данный момент этот вид ответственности в России находится на этапе формирования и является объектом активного изучения[[259]](#footnote-259), в ходе которого возникли дискуссии о понятии и содержании конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации.

Так, остается неясным вопрос о соотношении конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации с институтом федерального вмешательства (федеральной интервенции).

В узком смысле федеральное вмешательство охватывается конституционно-правовой ответственностью, куда включаются карательные, восстановительные, пресекательные и предупредительные меры принуждения[[260]](#footnote-260).

В широком смысле меры федерального вмешательства охватывают три группы мер: 1) предупредительные меры; 2) принудительные меры; 3) меры связанные с ограничением прав граждан[[261]](#footnote-261).

В такой трактовке конституционно-правовая ответственность явно уже по объему, чем меры федерального вмешательства и включается в принудительные меры. Исходя из нашего представления о конституционно-правовой ответственности как ответственности за совершение конституционного деликта, мы считаем, что к этому виду ответственности следует отнести меры принуждения карательного характера за виновно совершенное правонарушение.

Другим дискуссионным вопросом является проблема соотношения конституционно-правовой ответственности самих субъектов Российской Федерации в целом и конституционно-правовой ответственности их органов государственной власти.

Различая эти виды ответственности, В. Виноградов в качестве критериев для выделения конституционно-правовой ответственности субъектов федерации, предлагает, что меры, применяемые федеральными властями в отношении субъекта федерации, должны прямо или косвенно затрагивать все сообщество субъекта федерации: несколько, а не один из органов власти субъекта федерации; непосредственно интересы населения субъекта федерации; права и свободы гражданина и человека на данной территории[[262]](#footnote-262).

По нашему мнению, субъект федерации вступает в федеративные отношения в лице соответствующих органов и должностных лиц, и их ответственность – это ответственность субъекта федерации в целом, тем более, что юридическая ответственность может быть реализована только в рамках конкретных правоотношений, участником которых субъект федерации в целом не может быть по определению. В данном случае мы имеем в виду конституционно-правовую ответственность в рамках федеративных отношений, во всех остальных случаях, касающихся отношений органов власти субъекта федерации с другими субъектами конституционного права, конституционно-правовая ответственность субъекта федерации четко отделяется от ответственности его органов власти.

На основании ч. 4 ст. 78 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд отчасти уже признавал право на федеральное вмешательство. Тем не менее, часть судей не согласилась с решением Суда в части или в целом и выступила с особыми мнениями [[263]](#footnote-263). Спорный характер решения весьма метко был отмечен А.Н.Лебедевым: «Правильность позиций Конституционного Суда Российской Федерации с точки зрения политической целесообразности не вызывает сомнения. Юридическая оценка дана в особых мнениях судей»[[264]](#footnote-264).

Интересно, что, то же самое можно сказать в отношении другого Постановления Конституционного Суда посвященного вопросам конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[265]](#footnote-265).

Ставший предметом судебного разбирательства федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[266]](#footnote-266) (далее – федеральный закон) в ст.3.1 устанавливает общее основание для привлечения к ответственности и далее определяет целый перечень отдельных деликтов и санкций за их совершение.

В соответствии с п.4 ст.9 федерального закона, непринятие мер по устранению причин, в пределах своих полномочий, послуживших основанием для вынесения предупреждения Президентом Российской Федерации, является основанием для роспуска законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Роспуск оформляется федеральным законом, инициатором которого выступает Президент Российской Федерации.

Примерно по тем же основаниям, в соответствии со ст.29.1 федерального закона, Президент может отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Реализация указанных мер ответственности характеризуется крайней громоздкостью процесса, так как предполагает судебные процедуры до вынесения предупреждения и достаточно длительный срок для добровольного устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения.

В соответствии с п/п. «б» и «в» п.1 ст. 26.9 федерального закона за нарушение финансовой дисциплины, п.3 указанной статьи устанавливается возможность введения временной финансовой администрации, а п.4 предусматривает временное осуществление полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов федеральными органами исполнительной власти, с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Хотя в целях возможности реализации данных санкций были приняты необходимые изменения в Бюджетный Кодекс Российской Федерации[[267]](#footnote-267), до сих пор нет соответствующих изменений в процессуальное законодательство.

Несмотря на не устраненные пробелы в существующем законодательстве, институт конституционно-правовой ответственности субъектов получил новый импульс в виде Федерального закона от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 159 – ФЗ[[268]](#footnote-268) принятого по инициативе Президента Российской Федерации. В соответствии с данным законом существенно упрощается порядок роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, который будет оформляться только указом Президента Российской Федерации без сложного законодательного процесса. Еще более упрощенный порядок роспуска регионального парламента устанавливается в связи с его как минимум двукратным не утверждением кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), когда достаточно указа Президента без соответствующих судебных процедур как в первом случае.

Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предлагается осуществлять указом Президента в следующих случаях: во-первых, при выражении недоверия законодательным органом субъекта; во-вторых, при утрате доверия Президента Российской Федерации; в-третьих, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Законом могут предусматриваться иные основания для отрешения от должности.

Ответственность как важнейший элемент конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, к которым относятся и автономные округа, в полной мере урегулирован федерацией и на долю ее субъектов остается лишь признание в собственном законодательстве положений об ответственности в соответствии с федеральным законодательством.

Так, п. «а» ст.2 Устава АБАО, в числе принципов реализации правового статуса округа, закрепляет принцип ответственности за сохранение исторически сложившегося единства народов России и государственной целостности Российской Федерации. В развитие этого принципа ст.54 Устава АБАО устанавливает, что окружная Дума и Глава администрации округа несут ответственность в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Финансово-экономическая основа статуса автономных округов

С нормативно-правовой точки зрения автономные округа являются «обычными» субъектами Российской Федерации, однако реальность или фиктивность их статуса определяется их финансово-экономической обеспеченностью.

Экономикам Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов присущ доиндустриальный характер, когда ведущее место в экономике занимает аграрный сектор (преобладает животноводство), промышленность развита слабо, в основном это такие обрабатывающие отрасли как пищевая и лесная.[[269]](#footnote-269) Характеристика экономики, данная по состоянию на 1998 г., принципиальных изменений в структуре и количественных параметрах к 2004 г. не претерпела и, следовательно, самодостаточными автономные округа назвать сложно.

Ситуация усугубляется тем, что с начала 90-х годов XX века в Российской Федерации наблюдается нарастающая диспропорция в доходах и расходах между консолидированными бюджетами субъектов федерации и федеральным бюджетом в пользу последнего. Как следствие, в структуре консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации непропорционально большую долю составляют средства межбюджетного регулирования. В отдельных субъектах уровень собственных доходов составляет только 6-18 %[[270]](#footnote-270), что весьма похоже на параметры АБАО и У-ОБАО. Положение дел не изменилась и поныне.

Так, в АБАО объем безвозмездных перечислений из федерального бюджета в консолидированный бюджет этого субъекта за первые 5 месяцев 2004 г. составил 38,1 % к доходам его консолидированного бюджета. В У-ОБАО этот показатель составлял и вовсе 84 %. За первый квартал 2004 г., по результатам оценки прямых и обратных потоков консолидированных бюджетов субъектов входящих в Сибирский федеральный округ, соотношение безвозмездных перечислений из федерального бюджета в консолидированный бюджет и поступлений в федеральный бюджет с территории субъекта федерации по АБАО составил 126,4 %, а по У-ОБАО – 979,7 %.[[271]](#footnote-271)

В связи с разграничением доходных и расходных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, закрепленных в Бюджетном Кодексе Российской Федерации, вряд ли такие субъекты Российской Федерации как АБАО и У-ОБАО станут более самостоятельными в финансовой сфере. Без федеральной финансовой помощи эти субъекты Российской Федерации не могут выполнять свои основные функции, что все более обостряет вопрос о фиктивности их конституционно-правового статуса и о существовании их в качестве субъектов федерации.

§ 3. «Сложносоставность субъектов» как феномен государственного устройства России: проблемы и пути решения

Современная ситуация

Конституция Российской Федерации 1993 года наделила автономные округа всеми юридическими признаками субъектов Российской Федерации. Статья 65 Конституции Российской Федерации при определении субъектного состава РФ дает простой перечень автономных округов без всякого упоминания о вхождении их в ту или иную область (край).

В ч.4 ст.66 Конституции Российской Федерации упоминается (именно упоминается) об автономных округах, входящих в состав области (края).

Все это дает нам право утверждать о сохранении диспозитивности нормы о вхождении автономных округов в область (край), тем более что как равноправные субъекты РФ автономные округа вправе самостоятельно определять свое положение.

Диспозитивность вхождения автономных округов по Конституции Российской Федерации 1993 года дает повод для двоякого толкования, о чем заметил В.А. Кряжков: «Первое: после ее принятия автономные округа как равноправные субъекты РФ в юридическом смысле оказались вне краев, областей и были поставлены перед необходимостью выразить свою позицию: либо они входят в область, край, либо соглашаются с новым конституционным статусом. Второе толкование (его можно отнести к общераспространенному): пока автономный округ не заявляет иного, он, как и ранее, считается входящим в состав края, области»[[272]](#footnote-272).

На сегодняшний день есть все основания утверждать, что практика пошла по второму пути.

В соответствии с ч. 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации статус автономных округов определяется федеральной Конституцией и Уставом автономного округа, ч. 3 указанной статьи, подтверждает ранее имевшееся право автономных округов на «именные» законы.

Часть 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации предполагает два способа регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами: первый – через специальный федеральный закон, второй – через заключение договоров между органами власти указанных субъектов РФ.

Возможность принятия «именного» федерального закона, с учетом равноправия субъектов Российской Федерации и того, что их статус определяется федеральной Конституцией и их конституциями (уставами), ставит вопрос о предмете регулирования такого закона. Возможное регулирование отношений округов с областями (краем) и федеральным законом и договорами, с учетом неопределенности предмета регулирования «именного» федерального закона, посвященного тому или иному автономному округу, вносит путаницу в регулирование межсубъектных отношений. Неясно, какой способ регулирования имеет приоритет.

Конституция Российской Федерации оставила нерешенными многие проблемы, возникающие из самого факта «сложносоставности» субъектов Российской Федерации, хотя «такой субъектный симбиоз не может не порождать условия для многих юридических неопределенностей и коллизий»[[273]](#footnote-273).

В любом случае, такой перманентный конфликтогенный фактор, как субъектный симбиоз рано или поздно должен был заставить федеральный центр как-то выразить свое отношение к нему, хотя бы предпринять попытку разрешения этой проблемы.

И тут в силу своего положения на первое место вышел Конституционный Суд Российской Федерации, в двух своих актах, фактически, сформулировавший давно назревшую федеральную доктрину статуса автономных округов.

Первым актом является Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1996 года №73 «Об отложении рассмотрении дела о проверке конституционности Устава Тюменской области»[[274]](#footnote-274), из которого можно сделать следующие выводы:

Вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними;

Есть обязанность обоих субъектов федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции РФ и не противоречащих ей государственно-правовых реалий;

Предполагается определенное распространение, на основе взаимного согласия и договоренностей, юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа;

Конституционный суд рекомендовал Федеральному Собранию ускорить разработку и принятие соответствующего федерального закона, предусмотренного ч. 4 ст.66 Конституции Российской Федерации.

После таких декларативных положений Конституционный Суд фактически уклонился от решения поставленной перед ним проблемы, переложив все это на плечи самих спорящих сторон. Но ведь именно за разрешением спора и обращались стороны в Конституционный Суд!

Неясность ситуации позволила Н.М. Добрынину, на примере Тюменской области, сделать вывод о том, что «поддержание конфликта в регионе в «тлеющем» состоянии в какой-то степени устраивает его [федеральный центр – Д.Б.]»[[275]](#footnote-275).

Шагом вперед, по степени определенности, можно назвать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области[[276]](#footnote-276).

В данном Постановлении Конституционный Суд обрисовал важнейшие черты, характеризующие статус автономного округа:

С вхождением в состав области (края) автономный округ сохраняет все элементы статуса – территорию, население, систему государственных органов, законодательство и т.д. Однако при этом, являясь равноправным субъектом РФ, автономный округ составляет часть другого субъекта РФ – края или области. Это состояние определяет особенности статуса, как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит.

Автономный округ вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, который предоставлен ему Конституцией Российской Федерацией.

Для изменения статуса автономного округа в соответствии с ч. 5 ст.66 Конституции РФ, не требуется согласия или предварительного разрешения области (края).

Полномочия органов власти области (края) могут распространяться на территорию автономного округа в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов РФ и договором между их органами государственной власти.

Можно заметить, что эти черты, характеризующие статус автономного округа, содержатся в резолютивной части Постановления.

При системном анализе всего акта «не все положения данного Постановления представляются достаточно ясными и обоснованными»[[277]](#footnote-277):

В правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. На одной и той же территории функционирует федеральная власть, власть субъектов РФ, власть местного самоуправления нескольких уровней, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий. Следуя этой логике, на территории автономных округов действует федеральная власть, власть автономного округа, власть местного самоуправления нескольких уровней, то есть власти различного уровня и характера. В случае распространения власти края (области) на территорию автономного округа, следует вывод о функционировании на одной и той же территории властей двух субъектов федерации. Как должен быть разрешен этот юридический казус?

Вхождение автономного округа в область (край) означает признание населения округа составной частью населения области (края). Отсюда вытекает еще одна особенность «сложносоставных» субъектов: население автономного округа участвует в формировании органов государственной власти двух субъектов Российской Федерации: собственно автономного округа и всего области (края). Как это соотносится с принципом равноправия граждан, в части избирательных прав? О каких «избирательных» договорах, неизвестных российскому избирательному праву, идет речь в данном Постановлении Конституционного Суда?

Для изменения статуса автономного округа не требуется согласие или предварительное разрешение области (края). Однако здесь же, в Постановлении, говориться о том, что «вхождение» как состояние определяет особенности статуса, как автономного округа, так и края (области). Соответственно, «вхождение» можно считать факультативным элементом статуса обоих субъектов Российской Федерации. Следует вывод о том, что изменение статуса автономного округа автоматически влечет за собой изменение статуса края (области), которое может произойти без его согласия, с нарушением части 5 ст. 66 Конституции РФ. Отсюда, возможная динамика статуса автономного округа может быть заблокирована областью (краем).

В сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти области (края) на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором (соглашением) между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти области (края) на автономный округ. Почему в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации преимущества получает область (край)? Чем они обусловлены?

Автономный округ как равноправный субъект Российской Федерации вправе сам, напрямую, решать свои вопросы с федеральным центром, наличие договора означало бы согласие автономного округа на перераспределение полномочий. Распространение власти области (края), в отсутствие договора, означает одностороннее перераспределение полномочий, причем пределы этого перераспределения никак четко не обозначены, что вообще ставит под сомнение положения Конституции Российской Федерации о равноправии и самостоятельности автономных округов как субъектов Российской Федерации.

Следует добавить, что Постановление Конституционного Суда не внесло ясности и в вопросы осуществления полномочий в сфере совместного ведения федерации и ее субъектов. Нет механизма взаимодействия и совместного принятия решений органами власти округа и соответствующей области (края), в связи с этим, возникает проблема ресурсного обеспечения такой совместной деятельности. Непонятны и процедуры разрешения разногласий, которые могут возникнуть в ходе такой деятельности, в компетенции какого суда должны быть эти вопросы? Эти проблемы возникли сразу с момента конституционного закрепления феномена «сложносоставности» и, как видим, своего разрешения они не получили[[278]](#footnote-278).

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П вызвало оживленную полемику, в ходе которой, выявились прямо противоположные точки зрения.

Так, Б.С. Крылов, последовательно отстаивая принцип равноправия субъектов Российской Федерации, фактически обвинил Конституционный Суд в нарушении этого принципа, когда последний в своем Постановлении установил определенный приоритет областей (краев) над входящими в их состав автономными округами[[279]](#footnote-279).

Более конструктивную позицию занял М.И. Пискотин, заявивший, что в принципе, Постановление не закрывает автономным округам права добиваться особого, специфического статуса или выхода из состава области. Оно пресекает лишь попытки решить этот вопрос явочным путем, в одностороннем порядке[[280]](#footnote-280).

На наш взгляд, мнение Б.С. Крылова основано на формально-юридическом анализе норм федеральной Конституции и носит сугубо правовой характер, чего нельзя сказать о позиции М.И. Пискотина, во многом обусловленной политическими факторами, что позволяет понять Постановление Конституционного Суда как результат политического компромисса.

Тем не менее, парадоксы «сложносоставности» очевидны и ясно то, что решение Конституционного суда обусловлено явно политическими причинами. Отсутствие внятного правового регулирования заставляет Конституционный Суд « выступать против законов формальной логики, подчиняясь установившимся правилам»[[281]](#footnote-281).

По мнению В.В. Иванова, правовой феномен конструкции сложносоставных «регионов» при всей своей, на первый взгляд, абсурдности, поддается пониманию и исследованию[[282]](#footnote-282). В обоснование своей точки зрения, В.В. Иванов на примере зарубежной и советской практики государственного строительства выстраивает целую теорию сложносоставных территориальных образований[[283]](#footnote-283).

В соответствии с ней, «входящие» и «включающие» территориальные единицы, наряду с базовыми видовыми статусами обладают специальными статусами, суть которых в определенном перечне прав и обязанностей. Так, «входящая» единица должна иметь: а) право или обязанность «вхождения»; б) право на реализацию самостоятельности в пределах «включающей» единицы; в) обязанность установления отношений с «включающей» единицей; г) право на выход из состава «включающей» единицы. «Включающая», соответственно должна иметь: а) право или обязанность «включения»; б) обязанность признавать самостоятельность «входящей» единицы; в) обязанность установления отношений с «входящей» единицей; г) обязанность согласовывать выход «входящей» единицы из своего состава.

Отказываясь от концепции «видов субъектов федерации» и признавая наличие нескольких статусов у субъектов Российской Федерации, В.В. Иванов считает, что статусы «включающего» и «входящего» субъектов – суть специальные статусы, не отражающиеся на базовых видовых статусах субъектов Российской Федерации, что совершенно не нарушает принцип равенства субъектов[[284]](#footnote-284).

Ничуть не умаляя достоинства цитируемой работы, хочется отметить, что при переносе модели «сложносоставных» территориальных образований на практику «сложносоставных» субъектов Российской Федерации, автором допущены некоторые теоретические ошибки.

Во-первых, все авторские обобщения по конструкции «сложносоставных» территориальных образований относятся к случаям, когда одно образование входит в состав другого, являясь, наряду с «включающим» образованием, частью территориального образования более высокого уровня. При этом и «входящее» и «включающее» образования между собой неравноправны изначально. В случае со «сложносоставными» субъектами Российской Федерации ситуация иная, так как оба субъекта федерации признаются равноправными. Следовательно, «сложносоставность» территориальных образований как общая конструкция не подходит к условиям «сложносоставности» субъектов Российской Федерации, что признает и автор этой конструкции.[[285]](#footnote-285)

Во-вторых, хотя во многих случаях специальная правосубъектность просто дополняет общую, взаимодействие между ними может быть более сложным, при котором специальный статус влияет на общий, ограничивая и видоизменяя его. Например, статус государственного служащего связан с рядом ограничений в правах (на совместительство, занятие предпринимательской деятельностью и др.)[[286]](#footnote-286).

Именно такое взаимодействие специального и общего статусов наблюдается в случае вхождения автономного округа в состав области (края). Факт «вхождения» порождает специальный статус, ограничивающий общий статус субъекта федерации, то есть реализация в полном объеме общего статуса блокирована «вхождением» и частично этот статус становится формальным. «Вхождение» предопределяет обязанность «входящего» и «включающего» субъектов федерации перераспределить полномочия в пользу последнего и договор в данном случае является лишь формой выражения субординационных отношений между формально равноправными субъектами федерации.

Практика межсубъектных взаимоотношений в условиях «сложносоставности»

Анализ практики взаимоотношений в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации к 1997 году позволил М.А. Митюкову вывести три модели государственно-правового регулирования таких взаимоотношений[[287]](#footnote-287):

Модель жесткая, на примере отношения Тюменской области к входящим в ее состав автономным округам, когда проблемы пытаются решить в обход принципа равноправия субъектов Российской Федерации, что естественно, вызывает жесткий отпор со стороны бывших автономий.

Модель мягкая, как в Уставах Архангельской, Пермской, Иркутской и Читинской областей. Эти документы равноправие субъектов учитывают весьма корректно и прописывают контурно отношения, оставляя решение конкретных вопросов главным образом посредством договора, либо в какой-то мере федерального закона.

Средняя модель регулирования государственно-правовых отношений между краем и автономными округами, которая существует в уставе Красноярского края, где попытались обойти некоторые резкие вопросы.

Почти зеркальным отображением моделей государственно-правового регулирования межсубъектных взаимоотношений, определенных М.А. Митюковым, выглядит классификация по степени урегулирования договоров между областью (краем) и автономным округом, входящим в их состав, предложенная В.И. Ульяновым[[288]](#footnote-288) в конце 1999 года:

Высокий уровень регулирования отношений, для которого характерно:

признание вхождения округа в состав области, края;

признание вхождения территории округа в территорию области, края;

участие населения округа в референдуме края, области и выборах органов власти края, области;

разграничение предметов ведения и полномочий между областью и округом с делегированием (передачей) полномочий органам власти области;

распространение юрисдикции органов власти края, области на территорию автономного округа на основе федерального законодательства и согласия округа;

длительность или бессрочность договора и жесткие условия прекращения договора – как правило, по согласию сторон.

Этот уровень взаимоотношений характерен для Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа; для Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа; Красноярского края и Эвенкийского автономного округа.

Средний уровень регулирования отношений, для которого характерно:

признание вхождения автономного округа в состав области, края;

разграничение предметов ведения и полномочий;

распространение юрисдикции края, области на территорию автономного округа при согласии округа;

ограничение срока договора 4-5 годами.

Условность выделения этого класса отношений признает и сам автор,[[289]](#footnote-289)так как практика регулирования отношений между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом, приводимая в качестве примера, близка к высокому уровню урегулированности, что позднее привело к объединению этих субъектов Российской Федерации, о чем будет сказано в следующем разделе нашего исследования.

Низкий уровень регулирования отношений договором, для которого характерно:

признание вхождения автономного округа в состав края, области;

определение только приоритетных сфер (направлений) сотрудничества;

короткие сроки договора и возможность прекращения его действия в любое время по желанию одной из сторон.

Такая практика была характерна для Тюменской области и Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов; Архангельской области и Ненецкого автономного округа; Красноярского края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

По мнению В.И. Ульянова, степень урегулированности отношений в «сложносоставных» субъектах зависит в большей степени от автономных округов[[290]](#footnote-290), поэтому понятна напряженность в тех «сложносоставных» субъектах, где экономически сильные автономии противятся установлению зависимости от области (края).

Отношения между Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, и Читинской областью и Агинским Бурятским автономным округом, по вышеназванным критериям, можно отнести к мягкой модели с высоким уровнем урегулированности, каковыми они остаются и по сей день.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа от 27 июля 1995г.[[291]](#footnote-291) был одним из первых актов такого рода.

В преамбуле этот договор исходит из признания факта вхождения округа в состав области и нахождения в едином экономическом пространстве.

Целью заключения договора является осуществление согласованного и единого [разрядка наша – Д.Б.] подхода к проблемам социально-экономического развития территорий обоих субъектов РФ. Статья 1 Договора содержит основные принципы взаимоотношений сторон, порядок реализации которых определен в ст.2.

Договор в ст.4 фиксирует полномочия и предметы ведения, переданные округом области. Определена и сфера совместного ведения, которая разграничена в ст.5. В соответствии со ст.7 и 8 в целях развития, конкретизации и уточнения положений договора, стороны считают возможным и необходимым подготовку и заключение дополнительных соглашений (договоров).

Становится ясно, что анализируемый договор – рамочный, требующий в свое развитие издания новых правовых актов. Еще одно замечание: область получает нормотворческие полномочия по переданным предметам ведения, то есть автономный округ делегирует области часть своих правотворческих функций.

Более подробным по содержанию и качественным по некоторым элементам юридической техники является Договор Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 11 июля 1996г.[[292]](#footnote-292)

Перечень форм взаимоотношений окружных и областных органов государственной власти закреплен в ст.3 и развернуто регламентирован в разделе VI договора.

В ч.2 ст.4 определены полномочия органов государственной власти области, осуществляемые ими на территории округа, перечень предметов ведения по которым переданы эти полномочия автономный округ признал в ст.5 договора. Перечень этот не закрыт, в соответствии с новыми соглашениями он может быть расширен. Объем переданных полномочий и дополнительные предметы ведения, порядок и условия их передачи устанавливаются отдельными соглашениями.

И здесь, как и в вышеуказанном договоре, договор о взаимоотношениях субъектов РФ является основой для последующего нормотворчества. Также, область получает право на распространение действия своих нормативных актов на территорию автономного округа.

Важным моментом является обязательство сторон в определенный срок с момента вступления договора в силу привести свои Уставы и законодательство в соответствие с ним. Иркутская область свои обязательства выполнила,[[293]](#footnote-293)впрочем, как и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Здесь важно то, что договор между округом и областью, имея конституционно-правовую природу, вносит новеллы в Основные законы субъектов РФ. Получается, что по своей юридической силе такие договоры сопоставимы с уставами, более того, можно отметить, что наряду с федеральной Конституцией, уставом субъекта Российской Федерацией, договор между областью (краем) и входящим в ее состав автономным округом является регулятором правового статуса обоих субъектов федерации.

Особое значение для Иркутской области и автономного округа имели положения ст.19 договора касающиеся необходимости заключения единого [разрядка наша – Д.Б.] для области и округа Договора о разграничении предметов ведения и полномочий с органами государственной власти Российской Федерации. Такой Договор был заключен 27 мая 1996г.[[294]](#footnote-294), его особенностью являлось то, что, формально являясь трехсторонним, фактически он являлся двусторонним, где с одной стороны выступает Российская Федерация, а с другой, с единой стороны – два субъекта РФ. Анализ договора показывает, что автономный округ находится в явно приниженном положении и его полномочия фактически «поглощены» областью. Так, статья 2 Договора устанавливала предметы совместного ведения Российской Федерации, Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, однако в Договоре не были зафиксированы принципы участия в совместном ведении автономного округа. Неравноправие субъектов выделяется и при анализе соглашений[[295]](#footnote-295), заключенных между Правительством Российской Федерации и Администрацией Иркутской области во исполнение указанного трехстороннего Договора. Все соглашения были заключены без участия автономного округа, что наводит на мысли о не только неравноправии, а соподчиненности субъектов федерации[[296]](#footnote-296).

В принципе, складывающаяся обстановка отражает фактическое положение, ведь большинство автономных округов (за исключением, пожалуй, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского) - это субъекты с депрессивной экономикой и соответствующим властным потенциалом. В случае с автономными округами их фактическое положение не совпадает с их юридическим статусом.

Договоры между областями (краем) и входящими в их состав автономными округами устанавливают различные формы взаимоотношений. Так, упомянутый Договор Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 11 июля 1996 г., закрепляет право населения автономного округа участвовать в выборах органов государственной власти области. По Договору, органы государственной власти округа могут иметь своего постоянного представителя в органах государственной власти области. Закрепляется взаимная обязанность органов государственной власти области и округа координировать свою деятельность во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Договор предоставляет взаимное право законодательной инициативы органам государственной власти обоих субъектов в парламентах области и округа соответственно.

Нужно отметить, что дальше всего в организационных формах взаимоотношений продвинулись Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В Договоре об отношениях органов исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа[[297]](#footnote-297) и Договоре между органами государственной власти перечисленных субъектов[[298]](#footnote-298), говорится о таких координационных органах как Административный Совет Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа, позднее преобразованный в Совет Губернаторов, и о Совете Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа, Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. Также этими актами предусматривалась возможность совместных заседаний указанных региональных парламентов.

Справедливости ради следует отметить то, что столь подробная регламентация взаимоотношений не стала препятствием к разногласиям, порой казавшимися неразрешимыми.

Для разрешения возможных разногласий Договор между Иркутской областью и Усть-Ордынским автономным округом закрепляет возможность создания постоянных или временных согласительных комиссий, а также возможность обращения в Конституционный Суд или другие государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Однако, анализ договоров регулирующих отношения области (края) и автономных округов показывает, что нет механизма юридической защиты таких договоров, то есть, не установлен порядок их судебной защиты, нет юридической ответственности за нарушение положений этих договоров.

С юридической точки зрения, на наш взгляд, во взаимоотношениях в «сложносоставных» субъектах на первое место выходит проблема действия на территории округа правовых актов области (края), которая и определяет дальнейшее разграничение компетенции, собственности и др.

При всей нелогичности отдельных положений Постановления Конституционного Суда от 14 июля 1997г. «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» №12-П[[299]](#footnote-299), из него следует один практический вывод: оба субъекта Федерации обязаны сохранять территориальную целостность и единство в интересах населения, для чего им необходимо произвести разграничение предметов ведения и полномочий, в том числе и в сфере нормотворчества.

Существует обоснованное мнение Н.А. Власенко, участника судебного процесса, результатом которого стало анализируемое Постановление, о том, что «именно иркутская практика взаимоотношений округ – область выступила фактической основой толкования этой проблемы».[[300]](#footnote-300)

Действительно, еще задолго до упомянутого Постановления Конституционного Суда автономные округа и области начали поиск путей для взаимоприемлемого решения проблем, в том числе и в сфере правотворчества.

Статья 2 Договора между Читинской областью и Агинским Бурятским автономным округом определяет следующий порядок действия областных нормативных актов на территории округа:

Органы государственной власти Читинской области при принятии решений по вопросам находящимся в их ведении и требующим единого подхода к их решению на всей территории области. Направляют их в окружные органы государственной власти. Окружные органы в случае признания обоснованности такого решения, своими актами распространяют действие правового акта области на территорию округа.

Решения областных органов власти по вопросам, переданным в их ведение автономным округом, обязательны для исполнения на территории округа.

При вынесении указанных решений обязательна следующая процедура:

а) проект областного акта направляется на заключение соответствующему окружному органу власти, его заключение и поправки к нему рассматриваются областным органом власти в обязательном порядке;

б) при отрицательном заключении окружного органа по проекту акта его рассмотрение областным органом откладывается на один месяц;

в) в этот срок проект акта должен быть доработан согласительной комиссией, созданной сторонами на паритетной основе.

Окружные органы вправе приостанавливать решения областных органов по переданным в их ведение вопросам, если эти акты:

а) нарушают права округа, закрепленные Конституцией РФ и настоящим договором;

б) нарушают предусмотренные нормативно-правовыми актами РФ права народов и национальных групп;

в) выходят за пределы полномочий, определенных настоящим договором.

Несколько иной порядок действия областных нормативно-правовых актов на территории автономного округа закрепляет ст. 13 Договора между Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом:

Областные правовые акты, реализующие делегированные полномочия обязательны для исполнения на территории округа, причем, в пределах этих полномочий, они приоритетны перед правовыми актами автономного округа.

Областные правовые акты, принятые по вопросам, не переданным в компетенцию областных органов власти, действуют на территории округа в случае их утверждения (ратификации) правовыми актами округа.

Здесь установлена следующая процедура:

а) областные органы в десятидневный срок с момента подписания правового акта передают его на рассмотрение окружным органам;

б) окружные органы рассматривают в срок не позднее двух месяцев вопрос о ратификации областного правового акта;

в) окружные органы в срок не позднее десяти дней с момента принятия решения уведомляют областные органы о результатах рассмотрения вопроса о ратификации.

Таким образом, автономные округа, через делегирование своих полномочий областям, фактически априорно имплементировали областные нормативно-правовые акты, действующие на территории округа, в свою нормативно-правовую систему. В отношении других своих полномочий, которые могут быть переданы областям, округа закрепляют механизм имплементации областных правовых актов через процедуру их утверждения (ратификации).

В развитие Договора Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа 30 июля 2001 г. было заключено Соглашение между Администрацией Иркутской области и Администрацией Усть-Ордынского Бурятского автономного округа о социальном, экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве[[301]](#footnote-301).

По сути, Соглашение ничего нового в договорную практику не внесло, лишь подтвердив дальнейшие намерения сторон сотрудничать в указанных сферах. По нашему мнению, Соглашение было заключено в пропагандистских целях в период выборов Губернатора Иркутской области, и особых правовых последствий для взаимоотношений области и округа не имело.

Заключение новых межсубъектных договоров было обусловлено Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[[302]](#footnote-302) (с последующими изменениями), в соответствии с которым, возникла необходимость уточнения исключительной компетенции округов и совместной компетенции с областями (краем).

Так, 28 марта 2003 г. был заключен Договор о разграничении полномочий между органами государственной власти Читинской области и органами государственной власти Агинского Бурятского автономного округа[[303]](#footnote-303).

По данному Договору к совместным полномочиям органов власти области и округа на территории округа отнесены полномочия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и их последствий; полномочия по транспортным коммуникациям общеобластного значения; полномочия в сфере памятников, архивов и культуры, в том числе этнические ее аспекты, включая национально-культурную автономию; полномочия в различных видах специализированной медицинской помощи. Для реализации этих полномочий должны быть заключены соответствующие соглашения.

Все остальные полномочия определенные в ст.3 Договора, по перечню относятся к полномочиям, закрепленным за органами государственной власти округа. По сути, в Договоре речь идет о полномочиях по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые и разграничиваются между областью и округом.

Следует заметить, что вступление в силу Федерального закона от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[304]](#footnote-304), обуславливает заключение новых договоров между областями (краями) и входящими в их состав автономными округами, в связи с новым разграничением доходно-расходных полномочий между ними.

В соответствии с требованиями данного федерального закона был заключен Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.[[305]](#footnote-305)Стороны этого Договора, реализуя возможности, закрепленные п.2 ст.26-3 и п.3 ст.26-6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», подтвердили статус автономных округов, оставив за ними полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, за исключением полномочий, связанных с реализацией областных программ, которые осуществляются областными органами власти на территории всей области, включая и автономные округа. Областные программы касаются вопросов социальной защиты и медицинского обслуживания населения всей области, развития дорожно-транспортной инфраструктуры, сельского хозяйства и т.п. Для целевого финансирования областных программ и для обеспечения компенсации выпадающих доходов, автономные округа передали для зачисления в бюджет области средства налога на прибыль организаций по нормативу в размере 29,5 % и налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья по нормативу в размере 100 %. Сумма последнего налога доходит до 10 миллиардов рублей в год.[[306]](#footnote-306)

В соответствии с Договором между органами государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 24 января 2005 г.[[307]](#footnote-307) за органами государственной власти автономного округа сохраняются полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, однако финансирование этих полномочий будет осуществляться за счет субвенций из бюджета Иркутской области, куда в свою очередь, они поступают из федерального бюджета. Целевой характер субвенций предоставил возможность областным властям фактически установить финансовый контроль за бюджетом округа, что, естественно, вызвало противодействие окружных властей, пытающихся восстановить прямые финансовые отношения с федеральным бюджетом[[308]](#footnote-308).

Сложившаяся практика регулирования межсубъектных отношений в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации указывает на приоритет договорной формы регулирования и видимо, поэтому не возникает необходимость в принятии «именного» федерального закона о том или ином автономном округе.

По нашему мнению следует согласиться с В.В. Ивановым в том, что необходимости в принятии федерального закона посвященного основам взаимоотношений края, области с входящими в их состав автономными округами больше нет. Этот закон обречен дублировать положения Постановления Конституционного Суда от 14 июля 1997 г.[[309]](#footnote-309)

Не навязывая единой модели отношений областей (краев) и входящих в их состав автономных округов необходимо предложить им единую модель установления и оформления этих отношений федеральным законом о договорах между этими субъектами федерации[[310]](#footnote-310).

В отсутствие специального закона общие контуры договорных отношений устанавливают ст. 26.6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[[311]](#footnote-311) и ч.4 ст. 56 Бюджетного Кодекса Российской Федерации[[312]](#footnote-312). При отсутствии Договора регулирующего отношения в «сложносоставных» субъектах и специального федерального закона, полномочия субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения с федерацией передаются для исполнения области (краю). Налицо стремление федерации установить субординацию в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации, что уже подверглось критике[[313]](#footnote-313).

Варианты решения проблемы «сложносоставности»

С.А. Авакьян предлагает несколько вариантов выхода из сложившейся ситуации:

сохранение нынешнего статус-кво;

выход автономных округов из состава области (края) и вхождение в Российскую Федерацию напрямую;

ликвидация округов и превращение их в территориальные автономии в составе области (края)[[314]](#footnote-314).

Наибольшим является количество сторонников сохранения статус-кво, предложения которых разнятся между собой не очень существенно.

Так, В.И. Ульянов предлагает урегулировать взаимоотношения области (края) и автономного округа через включение в их уставы единообразных по содержанию глав, посвященных этим взаимоотношениям, в соответствии с положениями Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П[[315]](#footnote-315).

По мнению В.В. Иванова, как уже указывалось, оптимальным вариантом является принятие Федерального закона посвященного не основам взаимоотношений области (края) и автономного округа, как широко предлагалось, а закона о договорах между органами государственной власти автономных округа и органами государственной власти края, области.

Другим направлением упорядочивания отношений внутри «сложносоставных» субъектов федерации, может стать, как предлагает В.В. Иванов, использование Федерального закона от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»[[316]](#footnote-316). Закон позволяет образовывать ассоциации, объединяющие «входящий» автономный округ и «включающий» край, область[[317]](#footnote-317).

Именно к этим ассоциациям можно свести предложения С.А. Авакьяна об образовании «государственно-правовых союзов»[[318]](#footnote-318) между «входящими» автономными округами и «включающими» краем, областями.

А.А. Ливеровский предлагает на ближайшую перспективу фактически сохранить «сложносоставность» в виде договорной «мини-федерации» как наиболее соответствующей требованиям права и рациональности[[319]](#footnote-319), что также сходно с предложением В.В. Иванова.

Н.Л.Пешин приводит те же варианты решения проблемы «сложносоставности», что и С.А. Авакьян, при этом, считает, что необходим закон об основах взаимоотношений области (края) и автономного округа, а в будущем необходимо ликвидировать «матрешечные» субъекты[[320]](#footnote-320).

Сохранение «сложносоставности» с очень высоким уровнем урегулированности между «входящим» и «включающим» субъектами, с решением большинства возникающих между ними разногласий, на данном этапе представляется максимально привлекательным. Тем более, что нормативной базой для этого варианта является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П, в развитие положений которого остается принять федеральный закон о договорах внутри «сложносоставных» субъектов Российской Федерации.

Однако консервация субординации между субъектами является проблемой российского федерализма, решение которой лишь отложено, ведь нет никаких гарантий от того, что, при возможном изменении политической и экономической коньюктуры, «входящий» субъект федерации не поднимет вопрос о равноправии и выходе из состава «включающего» субъекта.

По поводу варианта с выходом автономных округов из «включающих» областей (края) можно сказать, что это наименее вероятный путь.

Обусловлено это во многом тем, что большинство автономных округов являются анклавными публично-территориальными образованиями и фактически вести самостоятельное государственно-правовое существование в качестве самостоятельных субъектов федерации не в состоянии.

С.А. Авакьян в качестве критериев способности территории быть субъектом Российской Федерации выделяет экономический, организационный и национальный факторы[[321]](#footnote-321).

С точки зрения экономической состоятельности автономные округа можно разделить на две неравные группы, в одну группу могут войти лишь Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, которые, являясь основными источниками углеводородного сырья в стране, находятся в числе наиболее экономически развитых субъектов Российской Федерации, все остальные автономные округа с экономической точки зрения являются глубоко дотационными.

С точки зрения организационного фактора, все автономные округа представляют собой управляемые, на достаточном уровне, территории, соответствующие предъявляемым требованиям.

С точки зрения национального фактора все автономные округа, практически утратили свою национальную основу, титульные этносы в них составляют ничтожное меньшинство. Исключением являются Агинский Бурятский и Коми-Пермяцкий автономный округ, и, пожалуй, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ.

Таким образом, ни один автономный округ, ни с точки зрения экономического, ни с точки зрения национального факторов, критериям самостоятельности субъекта федерации не соответствует.

Против данного варианта есть возражения и юридического плана, как мы уже указывали, возможная динамика статуса автономного округа может быть заблокирована «включающим» субъектом федерации, так как в соответствии с ч.5 ст.66 федеральной Конституции изменение статуса возможно только с его согласия. Выход автономного округа из состава области (края) однозначно является изменением статуса как «включающего», так и «входящего» субъекта федерации.

Более радикальным решением представляется ликвидация автономных округов как субъектов федерации и складывается впечатление, что именно этот вариант выбран федеральными властями.

Судя по всему, федеральные власти определились на ближайшую перспективу с основым направлением реформирования федеративного устройства, которое наряду с централизацией предполагает сокращение субъектного состава федерации путем укрупнения. Учитывая невозможность на данном этапе крупномасштабного и радикального переустройства федеративной организации государства, внимание федеральных властей привлечено к автономным округам, как к атавизмам прежнего государственного устройства. Будучи, в большинстве своем, неспособными к самостоятельному государственно-правовому существованию без финансово-экономической помощи федерации, автономные округа оказались наиболее «беззащитными» перед унитаристскими проявлениями федеральной политики.

Нормативная база для реализации именно этого варианта уже существует[[322]](#footnote-322), также имеется и первая практика применения этого закона в виде объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.[[323]](#footnote-323)

Глава 3. Укрупнение субъектов Российской Федерации и перспективы конституционно-правового статуса автономных округов

§ 1. Укрупнение субъектов Российской Федерации: правовое регулирование и практика

Укрупнение субъектов Российской Федерации: необходимость и правовое регулирование

Вопрос о существовании асимметричной федерации в России с ее большим количеством разностатусных субъектов как исторического наследия советского государственного устройства становится все более актуальным.

Конституция РФ 1993 г. отразила максимально возможный уровень притязаний национальных и региональных элит в условиях слабости центральной власти, зафиксировав крайне неоднородный субъектный состав, в котором особое место занимает феномен «сложносоставных» субъектов.

Многочисленность субъектов, их фактическое неравноправие между собой, экономическая несостоятельность многих из них объективно обуславливают необходимость изменений в субъектном составе России в сторону его сокращения через укрупнение ее субъектов[[324]](#footnote-324). Первыми кандидатами на этот процесс стали автономные округа, входящие в состав «сложносоставных» субъектов Российской Федерации.

В научной литературе и в публицистике предлагались различные варианты укрупнения субъектов РФ через их «республиканизацию» или, наоборот, через «губернизацию», некоторые видят прообразы укрупненных субъектов в Ассоциациях экономического взаимодействия регионов, другие – в федеральных округах. Очевидно, что проблема назрела, однако простое механическое укрупнение регионов России ничего не решит, так как ни во властных структурах, ни в теоретических кругах до сих пор нет ответа на главный вопрос: «Какую федерацию мы должны построить?»[[325]](#footnote-325).

Сторонники укрупнения субъектов Российской Федерации в качестве основных проблем российского федерализма, которые необходимо решить, указывают на, во-первых, большое количество, по мировым меркам, субъектов федерации, что объективно вызывает трудности управленческого характера. Второй проблемой, по их мнению, является экономическая несостоятельность большинства субъектов Российской Федерации.

Управленческие проблемы в Российской Федерации сводятся к увеличению аппаратов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вряд ли «разбухание» системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти напрямую связано с большим количеством субъектов Российской Федерации, тем более, что у федерации нет обязанности формировать их в каждом субъекте и законодательством предусмотрена возможность передачи их отдельных полномочий органам власти субъектов Российской Федерации. Нет никаких гарантий, что в результате укрупнения на региональном уровне сократится управленческий аппарат субъектов Российской Федерации. Также, не видна ни прямая связь, ни корреляция связи укрупнения с повышением эффективности собственно государственно-управленческой деятельности.

Таким образом, «…корень проблемы здесь не в установлениях Конституции, а в их реализации»[[326]](#footnote-326).

Требовать от субъектов Российской Федерации полной экономической самостоятельности абсурдно, ввиду того, что проблемы их экономической несостоятельности, во многом, обусловлены наследием предыдущей эпохи в виде диспропорций региональной экономики, конкретных исторических и географических особенностей.

На современном этапе экономическая ущербность многих субъектов Российской Федерации усугубляется фискальной политикой самой федерации, концентрирующей в своих руках все ресурсы. Основная задача любой федерации – оптимальное разграничение компетенции между двумя уровнями государственной власти, вслед затем пропорционально должны распределяться экономические ресурсы, и в первую очередь – финансы. Следовательно, проблема в создании такой ситуации, в которой субъекты Российской Федерации могли бы в основном обеспечивать собственное самовоспроизводство с максимально возможной бюджетной независимостью[[327]](#footnote-327). Тогда на долю Российской Федерации остались бы только основные ее функции, в том числе и экономическое выравнивание территорий.

Вопрос только в том, создаст ли ситуацию экономической автаркии субъектов Российской Федерации их укрупнение?

Тем не менее, после многочисленных проволочек, в декабре 2001 г. вступил в силу федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[[328]](#footnote-328) (далее – ФКЗ 2001г.), регулирующий, в том числе и вопросы укрупнения субъектов Российской Федерации.

Относительно подробно описывая процедурные вопросы, к сожалению, в отношении материально-правовых аспектов закон крайне немногословен, рамочный характер закона, видимо, в этом отношении объясняется тем, что в каждом конкретном случае будет приниматься отдельный федеральный конституционный закон, учитывающий региональную специфику.

Системное толкование ч.2 ст.2 и ч.1 ст.5 ФКЗ 2001 г. позволяет нам сделать вывод о том, что образование нового субъекта РФ осуществляется в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Это единственная форма образования нового субъекта Российской Федерации, которая направлена только на укрупнение субъектов федерации, что существенно ущемляет права населения на создание новых субъектов Российской Федерации, хотя полностью соответствует политике централизации и укрепления государственного единства, проводимой в современной России.

Часть 2 ст.5 этого же ФКЗ гласит о том, что образование нового субъекта может [разрядка моя – Д.Б.] повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению. Толкование этого положения приводит нас к заключению о том, что возможны два варианта объединения, которые влекут за собой 1) либо прекращение существования объединяющихся субъектов и образование нового субъекта Российской Федерации, 2) либо образование нового субъекта Российской Федерации не исключает существования одного из объединяющихся субъектов Российской Федерации.

Одновременное существование объединяющихся субъектов Российской Федерации при уже образованном новом субъекте Российской Федерации представляется невозможным, так как это означало бы, что в результате объединения на территории нового субъекта Российской Федерации существуют несколько других субъектов федерации и эта ситуация не означает «сложносоставности», так как «вхождение» одного субъекта Российской Федерации в состав другого не означает объединения. Объединение субъектов Российской Федерации предполагает потерю статуса субъекта федерации объединяющимися субъектами, а «вхождение» в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. №12-П[[329]](#footnote-329) предполагает лишь специфику сохраняющегося статуса субъекта Российской Федерации. Очевидна нелогичность диспозитивности указанной формулировки. Следовательно, на территории объединившихся субъектов Российской Федерации только один из субъектов может сохранить свой статус, остальные субъекты свой статус утрачивают.

Из вышеуказанного следует, что объединение возможно в двух формах: 1) слияния, когда прекращают свое существование объединившиеся субъекты Российской Федерации, и образуется новый субъект Российской Федерации; 2) присоединения, когда сохраняется один субъект Российской Федерации, а остальные объединяющиеся субъекты Российской Федерации входят в его состав, прекращая свое существование. Во втором случае, сохранившийся субъект, исходя из смысла ФКЗ 2001 г., видимо следует считать новым субъектом Российской Федерации, образованным в результате объединения. В противном случае следует вывод о бессмысленности действующей формулировки ч.2 ст.5 указанного ФКЗ.

Здесь необходима, как нам представляется, процедура признания прекращения существования присоединенных субъектов Российской Федерации и легитимации изменения территории и населения субъекта Российской Федерации, в состав которого вошли присоединенные субъекты.

Анализ процедуры образования нового субъекта Российской Федерации показывает, что данная процедура фактически полностью находится в ведении федерации, подтверждая тезис о фактической унитаризации России: заинтересованные субъекты Российской Федерации вправе лишь выдвинуть предложение об объединении, представить сопроводительные документы и провести референдумы об объединении. Иначе говоря, федеральные власти только учитывают мнение заинтересованных субъектов Российской Федерации, в дальнейшем процессе субъекты Российской Федерации не участвуют, так как для принятия федерального конституционного закона их согласие не требуется.

Укрупнение субъектов Российской Федерации: первый опыт

Хотя неполнота и противоречивость данного закона уже подверглась справедливой критике[[330]](#footnote-330), его нормы стали реализовываться в отношении «сложносоставных» субъектов Российской Федерации, где пионерами стали Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ. Практика объединения пошла по пути присоединения к области входящего в ее состав округа, что означает фактическое поглощение, формально влекущее за собой образование нового субъекта Российской Федерации.

Первый опыт применения ФКЗ 2001 г. показал такой его недостаток, как отсутствие права федеральных органов власти участвовать в подготовке объединения.

Так, органы власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа оказались неспособными без помощи федеральных органов даже составить документы, направляемые Президенту Российской Федерации для инициации процедуры объединения на федеральном уровне[[331]](#footnote-331).

Крайне неудачно был составлен Прогноз социально-экономических последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, который не содержал характеристики методов исчисления прогнозных показателей, а по существу, его авторы, механически суммировали соответствующие показатели области и округа и вывели некие усредненные цифры[[332]](#footnote-332).

О фактическом поглощении округа говорит некоторая терминологическая путаница: если в Меморандуме об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа[[333]](#footnote-333) (далее – Меморандум) говорилось о новом субъекте как об области (видимо Пермской), то в Соглашении между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края[[334]](#footnote-334) (далее – Соглашение) говорится уже как о крае.

Присоединенный округ в Соглашении определяется как особая административно-территориальная единица со статусом единого муниципального образования. Указанное означает, что Коми-Пермяцкий округ фактически возвращается в прежнее состояние, определенное советскими Конституциями.

В Прогнозе социально-экономических последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа[[335]](#footnote-335) определены притязания объединяющихся субъектов на федеральную финансовую помощь, почти со всеми из которых, федеральные власти согласились, о чем свидетельствует Указ Президента Российской Федерации от 3 ноября 2003 г. № 1283 «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермской области»[[336]](#footnote-336).

Платой за потерю статуса, полученной окружными властями, стали капиталовложения из федерального бюджета, сравнимые с тремя бюджетами автономного округа[[337]](#footnote-337).

В Меморандуме фиксируется сохранение до 01.01.2015 г. особого порядка финансирования из федерального бюджета Коми-Пермяцкого округа аналогично существовавшему до объединения порядку в отношении Коми-Пермяцкого автономного округа, причем в качестве определенной гарантии закрепляется норма о том, что уровень бюджетной обеспеченности объединенного субъекта Российской Федерации не должен быть ниже суммарного уровня бюджетной обеспеченности области и округа до объединения.

Гарантиями относительной финансовой независимости округа в объединенном субъекте является то, что Соглашение устанавливает, что до 2005 г. окружной бюджет будет получать средства из федерального бюджета напрямую, в 2006 – 2008 г.г. через краевой бюджет целевым назначением в утвержденной сумме и только с 2009 г. межбюджетные отношения между округом и краем будут регулироваться в полном объеме законодательством края.

Процесс образования Пермского края получил одобрение подавляющего большинства населения на референдуме 7 декабря 2003 года в Пермской области (83,81%) и Коми-Пермяцком автономном округе (89,69 %), логическим продолжением которого стало принятие федерального конституционного закона от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми- Пермяцкого автономного округа»[[338]](#footnote-338) (далее – ФКЗ 2004 г.).

С 1 декабря 2005 года, в соответствии с указанным ФКЗ, Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают свое существование как субъекты Российской Федерации, и считается образованным Пермский край – новый субъект Российской Федерации. В состав нового субъекта в соответствии с п.2 ст.4 ФКЗ 2004 г. входит Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальная единица края с единой территорией и с особым статусом, определяемым Уставом края в соответствии с федеральным законодательством. Неизбежно возникает вопрос о содержании особого статуса округа, учитывая, что никаких упоминаний об этом в федеральном законодательстве в настоящий момент нет.

С момента образования нового субъекта Российской Федерации и до завершения формирования его законодательного (представительного) органа государственной власти первого созыва, но не позднее 31 января 2007 г., действует переходный период с особым правовым режимом на период образования Пермского края. Специфика переходного периода выражается в нескольких моментах.

Губернатор края, который должен быть избран не позднее первого воскресенья декабря 2005 г., до момента окончательного формирования остальных органов государственной власти края, прежде всего законодательного, вынужден взаимодействовать с продолжающими действовать органами государственной власти Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Вся деятельность органов государственной власти Пермского края, Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа подчиняется задачам переходного периода. В этих целях п.2 ст.7 ФКЗ 2004 г. устанавливает ограничения на полномочия Законодательных Собраний области и округа, которые не могут:

принимать нормативно-правовые акты и осуществлять другие действия связанные с отчуждением собственности данных субъектов федерации;

утверждать договоры и соглашения с другими субъектами Российской Федерации, а также в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей;

принимать нормативно-правовые акты, а также решения, в том числе о проведении референдумов, направленных на прекращение процесса образования Пермского края;

принимать нормативно-правовые акты, содержащие требование об отставке губернатора края, а также губернатора области, главы администрации автономного округа (до окончания срока их полномочий) и назначенных ими должностных лиц.

Ст.8 ФКЗ 2004 г. в п.2 содержит корреспондирующее ограничение на досрочный роспуск региональных парламентов области и округа для губернаторов края, области и главы администрации округа. По поводу ограничений распространяющихся на региональные парламенты есть вполне обоснованное, на наш взгляд, мнение Н. Яшина, президента фонда развития федеративных отношений «Пермский край», о спорности запрета на отчуждение имущества и заключение соглашений с другими субъектами федерации, иностранными государствами и коммерческими структурами[[339]](#footnote-339).

Пункт 7 ст.6 ФКЗ 2004 г. для решения задач переходного периода, с момента вступления в должность губернатора края, устанавливает обязанность Законодательных собраний области и округа принимать решения совместно большинством голосов от общего числа депутатов каждого представительного органа в либо на совместных пленарных заседаниях, либо на заседаниях с общей повесткой дня.

Губернатор края в переходный период осуществляет непосредственное руководство органами исполнительной власти Пермской области и общее руководство органами исполнительной власти Коми-Пермяцкого автономного округа, непосредственное руководство которыми осуществляет должностное лицо, назначаемое губернатором края. В дальнейшем, после окончания переходного периода, статус указанного должностного лица предлагается урегулировать Уставом края с учетом специфики особого статуса Коми-Пермяцкого округа.

Наиболее отчетливо специфика переходного периода отражается в финансово-правовых нормах упоминаемого ФКЗ 2004 г., в частности, в вопросах бюджетного устройства и бюджетного процесса (ст.14). До 2006 г. бюджеты области и края утверждаются раздельно в обычном порядке и исполняются самостоятельно соответствующими органами исполнительной власти каждого субъекта до вступления в должность губернатора края, который с этого момента обеспечивает исполнение бюджетов раздельно по каждой территории. Проект бюджета Пермского края на 2007 г. формируется органами исполнительной власти края, а бюджет утверждается совместным решением Законодательных собраний Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, если же такое решение принято не будет, то бюджет утверждается губернатором края. Формирование проекта бюджета края на 2008 г., утверждение и исполнение бюджета в течение 2008 г. осуществляется по общим правилам в соответствии с федеральным и краевым бюджетным законодательством, за исключением межбюджетных отношений.

С 2006 г. по 2008 г. включительно расчет объема федеральной финансовой помощи производится раздельно по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, то есть, прекратив свое существование де-юре, эти субъекты будут учитываться в межбюджетных отношениях как существующие. В этот же период федеральная финансовая помощь бюджету округа будет передаваться через бюджет края. Федеральный центр согласился на сохранение объема финансовой поддержки Пермского края до 2008 г. в размере не ниже уровня, сложившегося в 2006 г. по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу. Таким образом, притязания на особый статус в получении федеральной финансовой помощи до 2015 г., закрепленные в Меморандуме, поддержки федерального центра не получили.

Начиная с 2009 г. в межбюджетных отношениях с Российской Федерацией бюджет края учитывается как бюджет единой территории, а межбюджетные отношения края и округа регулируются краевым законодательством.

Анализ всего массива документов по теме объединения показывает, что интерес, как объединяющихся субъектов, так и федеральных властей находится, прежде всего, в финансово-экономической сфере. Наличие субъектов Российской Федерации с депрессивной экономикой чрезвычайно тяготит федеральный бюджет, которому предстоящее объединение сулит хотя и в дальней, но в обозримой перспективе уменьшение размеров финансовой помощи объединенному субъекту. С уменьшением количества субъектов также объективно должны решиться управленческие проблемы в федерации. Объединяющиеся субъекты Российской Федерации пытаются в процессе объединения получить максимальные финансово-экономические преференции, решив, таким образом, тактические задачи, тогда как федеральный центр решает задачи стратегического характера. Результат одного такого торга между объединяющимися субъектами и федеральным центром мы и получили в анализируемом нами ФКЗ 2004 г., хотя в каждом отдельном случае ситуация может существенно различаться.

Намерения федерального центра объединить, прежде всего «сложносоставные» субъекты Российской Федерации выражаются, например, в федеральном законе от 4 апреля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,[[340]](#footnote-340)в соответствии с которым с 1 января 2005 г. вступают в силу ст. 26.3, 26.6 и глава IV.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при условии вступления в силу не позднее 1 января 2005 г. соответствующих изменений в Бюджетный и Налоговый Кодексы Российской Федерации. Указанные изменения и дополнения в отношении «сложносоставных» субъектов Российской Федерации касаются передачи практически всех статутных полномочий автономных округов в пользу областей (краев), в состав которых они входят, и, прежде всего в сфере доходно-расходных полномочий.

Реализация этих законов приведет к тому, что наиболее устойчивые в экономическом отношении округа потеряют большую долю своих доходов от природной ренты в пользу субъектов, в состав которых они входят. Таким образом, федеральные власти недвусмысленно дают понять округам, вне зависимости от их экономического положения, о своем намерении укрупнить их через ликвидацию как субъектов федерации.

Здесь хотелось бы заметить, что гораздо эффективнее административного давления была бы экономическая логика объединения, что показывают те же Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, в случае которых объединяются хронически дотационный округ и более сильная экономически область, где 80% промышленных предприятий округа оказались структурными подразделениями областных компаний. Сложившиеся обстоятельства приводили к тому, что почти вся созданная в округе добавленная стоимость уходила в налогооблагаемую базу области, после объединения данный дисбаланс должен быть ликвидирован за счет специальных краевых трансфертов.[[341]](#footnote-341) Налицо экономический интерес объединяющихся субъектов.

Совершенно обратная ситуация складывается в Тюменской области в отношениях между ней и входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, где через административное давление федеральный центр пытается объединить сильные в экономическом отношении округа и относительно слабую область. Судя по сообщениям СМИ, федеральный центр добился определенных успехов[[342]](#footnote-342).

Процесс объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, которые пытались соперничать в скорости объединения с Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом, и о котором говорилось очень много, на самом деле не прошел даже первый этап: не направлены совместные предложения субъектов Президенту Российской Федерации об объединении. Причина в целом комплексе проблем:

окружную Думу не устаивает предлагаемый будущий статус округа как обычного муниципального образования;

как следствие сорвана процедура голосования в Думе по совместным предложениям об объединении;

федеральный центр дал понять области и округу, что не намерен удовлетворять все финансово-экономические притязания объединяющихся субъектов[[343]](#footnote-343).

Представляется, что за кадром остается очень важная политическая проблема, связанная с неопределенностью будущего статуса окружной элиты.

Интересно заметить, что проведение референдума об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа срывается окружной Думой не в первый раз, впервые это произошло на осенней сессии Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа 2000 г[[344]](#footnote-344). Тем не менее, существуют научно проработанные предложения по теме объединения[[345]](#footnote-345).

Пытаясь не допустить попыток принуждения к объединению с Читинской областью Агинского Бурятского автономного округа, его руководство в превентивных целях категорически выступает против объединения[[346]](#footnote-346).

Как видим, кампания по массовому укрупнению субъектов Российской Федерации принесет больше вреда, чем пользы, и вопросы планирования укрупнения «следует решать, сочетая комплексность критериев с индивидуальным подходом»[[347]](#footnote-347).

§ 2. Право на самоопределение народов и перспективы конституционно-правового статуса автономных округов

Равноправие и самоопределение народов

Часть 3 ст.5 Основ конституционного строя в качестве принципа федеративного устройства России закрепляет равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

Хотя право народов на самоопределение является общепризнанным в международном праве принципом, наблюдается известная противоречивость его толкования, как в доктрине, так и на нормативном уровне.

Международный пакт о гражданских и политических правах[[348]](#footnote-348) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах[[349]](#footnote-349) в своих первых статьях говорят о том, что «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Далее говорится, что все участвующие в этих Пактах государства должны «… поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

Декларация о принципах международного права 1970 г.[[350]](#footnote-350), с одной стороны, подтверждая обязанность государств поощрять право на самоопределение, устанавливает обязанность государств «воздерживаться от любых насильственных действий, лишающих народы, о которых говорится выше, в конкретизации настоящего принципа, их права на самоопределение, свободу и независимость». В Декларации закрепляются такие формы самоопределения как «свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом...». С другой стороны, Декларация указывает, что «ничто… не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств». При этом «каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства».

Исторически право народов на самоопределение было основано на принципе национальности, сформулированном в ходе образования национальных государств в результате распада многонациональных империй в Европе. Замена принципа национальности правом наций на самоопределение была впервые осуществлена большевиками, причем в основе этого права находился национальный суверенитет, выражающийся в государственно-правовой и международной правосубъектности этносов. На практике это право было не более чем популистской декларацией. Распад колониальных систем актуализировал право на самоопределение, однако фактически шла реализация права на самоопределение территорий, а не наций. На современном этапе, по мнению некоторых ученых, реализация права наций на самоопределение в форме образования нового государства в силу международно-правовых норм практически невозможна и, следовательно, реализация этого права в указанной форме является политической декларацией без каких-либо вытекающих публично-правовых последствий. Реализация права на самоопределение в иных формах относится уже к сфере внутригосударственного регулирования[[351]](#footnote-351).

Не совсем ясна трактовка принципа равноправия и самоопределения народов и в Конституции Российской Федерации.

Федеральная Конституция закрепляет свободу национальной самоидентификации (ч.1 ст.26), право на сохранение, изучение и развитие родных языков всех народов (ч.3 ст.68), гарантируются права коренных малочисленных народов (ст.69). К исключительной компетенции Российской Федерации Конституция относит регулирование и защиту прав национальных меньшинств (п. «в» ст.71), одновременно, защита национальных меньшинств относится к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ст.72), сюда же относится защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ст.72).

Конституционное закрепление общепризнанного международно-правового принципа равноправия и самоопределения народов неизбежно порождает вопросы о субъектах права на самоопределение, о формах реализации этого права и их влиянии на федеративное устройство[[352]](#footnote-352).

Выяснение субъекта права на самоопределение приводит нас к проблеме соотношения понятий «народ» и «нация», с учетом того, что право на самоопределение является правом коллективным[[353]](#footnote-353).

Некоторые авторы считают, что субъектом права на самоопределение следует считать только народ как территориальную общность людей вне зависимости от их этнической принадлежности[[354]](#footnote-354). Объясняется это тем, что в советский период произошла подмена понятия права на самоопределение народов в общегражданском смысле на право наций на самоопределение как право этническое. Другая точка зрения заключается в том, что предлагается понимать нацию как совокупность граждан государства без учета этнического фактора[[355]](#footnote-355).

Указанные взгляды, так или иначе, сводятся к деэтнизации права на самоопределение, когда субъект права на самоопределение рассматривается с надэтнических общегражданских позиций.

При всей своей логичности данный подход представляется нам небесспорным. На наш взгляд, абсолютное игнорирование этнического фактора в вопросах самоопределения является попыткой ухода от решения проблемы, тем более что «народ» и «нация» (в этническом смысле) как субъекты права не тождественны, следовательно, и право на самоопределение этих субъектов, как и формы реализации этого права, различны и исходно не противоречат друг другу[[356]](#footnote-356).

На наш взгляд вполне обосновано мнение о том, что право наций (именно наций, а не людей и государств) на самоопределение, основанное на национальном суверенитете, является политически взрывоопасным[[357]](#footnote-357). Однако то, что национальный суверенитет должен быть поглощен суверенитетом народным, как категорией более высокого порядка, представляется весьма спорным.[[358]](#footnote-358) Единственным вариантом такого поглощения может быть реализация народного суверенитета гомогенным, в этническом смысле, населением публично-территориального образования. Во всех иных случаях, в публично-территориальных образованиях сосуществуют различные этносы, составляющие его единый народ.

Достаточно подробно проблема соотношения национального суверенитета с правом наций (в этническом смысле) на самоопределение была разработана в советском государствоведении. Общепризнанное в науке советского государственного права определение национального суверенитета было дано Ю.Г. Судницыным. «Под национальным суверенитетом, - считал он, - понимается политико-правовое свойство нации (народа), в силу которого она путем свободного волеизъявления самостоятельно и свободно от других наций определяет свой политический статус и осуществляет свое экономическое, социальное и культурное развитие на основе неотъемлемого права каждого народа на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного национального государства, равно как и право на объединение с другими нациями на добровольных и равноправных началах в любых государственных формах в целях обеспечения прогрессивного развития всех наций»[[359]](#footnote-359).

Что касается структуры национального суверенитета, то эта проблема являлась, пожалуй, самой дискуссионной в советском учении о национальном суверенитете.

Ю.Г.Судницын структуру национального суверенитета связывал с такими понятиями как «суверенность наций (народностей)» и «принцип самоопределения наций (народов)». Связь указанных явлений, по его мнению, выглядела следующим образом: « …суверенность нации как неотъемлемое социально-политическое свойство нации, означающее ее государственно-правовую, а часто и международно-правовую правосубъектность, предполагает и включает в себя в виде ее основного элемента право наций на самоопределение как государственно-правовое средство и форму ее проявления. Это право является исходным моментом и основой для осуществления национального суверенитета как политико-правового свойства нации, которое представляет собой практическую реализацию права на самоопределение и проявляется в свободном и самостоятельном развитии данной нации в политической, экономической, социальной и культурной областях»[[360]](#footnote-360).

Налицо определенное противоречие между понятием национального суверенитета и его структурой данной Ю.Г. Судницыным, если суверенитет это свойство нации, то это явление неотделимое от нее, всегда присущее ей и в этом смысле правом быть не может. И.Д. Левин по этому поводу отмечал, что «суверенитет не состоит из прав; он является основанием прав; выражая вместе с тем и характер осуществления этих прав»[[361]](#footnote-361). Соответственно, первоначальным является национальный суверенитет, а право на самоопределение лишь юридическое средство его реализации, «оно представляет собой как бы правовой эквивалент национального суверенитета»[[362]](#footnote-362). По мнению К.Д.Коркмасовой, говорить о раздельном существовании понятий «суверенность наций» и «национальный суверенитет» нет существенных оснований, принципиально эти понятия тождественны[[363]](#footnote-363).

Национальный суверенитет как качественная характеристика нации и народности, по мнению советских ученых, имеет прямую связь с такой качественно-количественной характеристикой как суверенные права нации, под которыми понимались основные жизненно важные права нации, полнота которых составляет ядро национального суверенитета.

К таким правам нации относили: «1) право на самоопределение; 2) право свободно определять свой общественный и государственный строй; 3) право на национальную территорию; 4) право на свободное экономическое развитие, на свободное распоряжение своими естественными ресурсами, право на руководство экономической жизнью; 5) право на свободное развитие национальной культуры; 6) право на свободное развитие и применение национального языка; 7) право на уважение национальной чести, национального достоинства, прогрессивных обычаев и традиций наций; 8) право свободно решать все другие внутренние жизненно важные вопросы национального развития»[[364]](#footnote-364).

Таким образом, мы можем прийти к выводу о том, что национальный суверенитет юридически выражается в праве народов на самоопределение как коллективное этническое право.

Анализ норм международного и внутригосударственного права России и большинства зарубежных стран позволяет нам прийти к выводу о том, что этническое право на самоопределение в границах одного государства может быть реализован в различных формах национальной автономии. Так, одной из приоритетных форм национальной автономии в Российской Федерации является национально-культурная автономия, подходящая больше, на наш взгляд, дисперсно проживающим этносам.[[365]](#footnote-365) Другой, менее распространенной формой в Российской Федерации, является национально-территориальная автономия, рассчитанная на компактно проживающие этносы, и о которой речь идет при анализе статуса коренных малочисленных народов. Наиболее полно статус этих народов исследован в публикациях В.А. Кряжкова[[366]](#footnote-366) и некоторых других авторов.[[367]](#footnote-367) В практике скандинавских стран встречается и такая форма национальной автономии как корпоративная автономия, когда те или иные этносы образуют на общегосударственном уровне консультативные органы представляющие их интересы.[[368]](#footnote-368)

Так или иначе, все формы выражения национального суверенитета сводятся к естественным попыткам национального самосохранения и воспрепятствования этнической ассимиляции, следовательно, сферой национального суверенитета, в первую очередь, является сфера этнической культуры, языка, обычаев, религии, традиционного образа жизни, экономической деятельности и связанных с ними прав на определенные территории и природные ресурсы.

Безусловно, что реализация национального суверенитета в многонациональных государствах имеет свою специфику, заключающейся, прежде всего, в разумном балансе интересов разных этносов и в совместном выражении народного суверенитета, являющегося основой государственного суверенитета. Следовательно, вопросы федеративного устройства относятся к сфере реализации народного суверенитета, когда образование субъектов федерации как государственно-подобных образований является выражением суверенитета населения всей его территории, а не отдельных этносов. Таким образом, в идеале федерация должна формироваться по территориальному принципу с учетом потенциальной возможности того или иного субъекта федерации самостоятельно реализовывать свою компетенцию. Как показывает мировая практика государственного строительства, образование федераций на основе национального принципа является весьма конфликтогенным фактором.

Однако игнорировать этнический фактор в практике государственного строительства и территориальной организации в пользу общегражданских концепций, по крайней мере, на обозримую перспективу, как предлагают некоторые авторы[[369]](#footnote-369), было бы ошибочным. С другой стороны, методологически неверно пытаться реанимировать устаревшие концепции реализации национального суверенитета в национально-государственных формах.[[370]](#footnote-370)

Этническая федерация советского типа получила свое отражение в федеративном устройстве современной России в виде сочетания национального и территориального принципов организации государства, причем «…пока национальный момент является своего рода предопределяющим для нашей Федерации».[[371]](#footnote-371)

Конкуренция национального и территориального начал в федеративном устройстве во многом обострена асимметричностью в статусе «национальных» и «территориальных» субъектов Российской Федерации. Причем, если правовая асимметрия в статусе субъектов федерации постепенно преодолевается, наиболее раздражающим фактором является финансово-экономический партикуляризм в федеральной политике, когда «национальные» субъекты получают существенные преимущества перед «территориальными».

Многие проблемы конкуренции между национальным и территориальным принципами организации Российской Федерации могут быть решены путем достижения реального равноправия ее субъектов. Уравнивание фактического положения субъектов Российской Федерации должно стать первым шагом к формированию в перспективе территориальной федерации в России, а на современном этапе, наиболее приемлемой нам представляется комплексно-территориальная организация федеративного устройства страны.[[372]](#footnote-372) Существующие «национальные» субъекты Российской Федерации должны быть признаны формой государственности не только «титульных» этносов, но и всего населения, то есть формой выражения народного суверенитета, а не суверенитета только титульной нации.

Перспективы конституционно-правового развития автономных округов в контексте укрупнения субъектов Российской Федерации

Как мы уже отмечали, механизм укрупнения субъектов Российской Федерации запущен и появились новые кандидаты на эту процедуру.

Так, 17 апреля 2005 г. прошел объединительный референдум в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах[[373]](#footnote-373). В целях стимулирования объединения, по уже сложившейся практике, перед референдумом был издан Указ Президента Российской Федерации[[374]](#footnote-374), в котором дается поручение федеральному Правительству осуществить комплекс экономических мероприятий, удовлетворяющий запросы объединяющихся субъектов федераций.

С другой стороны, намечавшееся объединение Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов приостановлено и заключен договор о разграничении полномочий между этими субъектами, в соответствии с которым, автономные округа сохраняют самостоятельность, как минимум до 2010 г[[375]](#footnote-375).

По всей видимости, федеральный центр в своем стремлении укрупнить регионы, в каждом отдельном случае стал применять индивидуальный подход, тем более что многие автономные округа явно не желают расставаться с высоким статусом субъекта Российской Федерации, о чем мы уже упоминали выше.

Сохранение нынешнего статус-кво в современных условиях, даже при подчиненном положении автономных округов областям (краю), отвечает интересам окружных элит и титульных этносов.

Однако, в стратегической перспективе ясно, что конструкция «сложносоставных» субъектов Российской Федерации обречена и на повестке дня встает вопрос о национально-территориальной автономии, как об одном из вариантов реализации этнических прав.

Показателен первый опыт объединения «сложносоставного» субъекта Российской Федерации, когда правящая элита, да и население Коми-Пермяцкого автономного округа, не готово к превращению в обычное административно-территориальное образование, тем более к территориальному расчленению, и требует себе особого статуса, неизвестного ни федеральному, ни региональному законодателям.

Такие же требования выдвигает и часть элиты Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, саботирующая процесс объединения округа и Иркутской области.[[376]](#footnote-376)

Здесь было бы уместным привести слова В.В. Невинского о том, что «российский конституционализм прежде времени задвинул на задворки государственного строительства автономию как одну из форм территориального образования, известную более чем 50 государствам и имеющую несколько иную природу, чем федерализм»[[377]](#footnote-377).

Действительно, если в советский период по идеологическим причинам абсолютно игнорировалась национально-культурная автономия, и на первое место превозносилась автономия территориальная, причем в смешанном варианте с элементами государственности, то на данный момент ситуация обратная. Вся современная государственная национальная политика направлена на развитие только одной их форм национального самоопределения – национально-культурную автономию[[378]](#footnote-378).

Было бы логичным развивать оба направления национальной автономии – культурную и территориальную, так как именно в этих формах может найти свое выражение национальный суверенитет того или иного этноса.

При этом на наш взгляд, следует обратить внимание на, наряду с зарубежным опытом, огромный положительный опыт национально-территориальной автономии (именно автономии!) советского периода. Именно в этот период были разработаны многие теоретические положения, касающиеся принципов, критериев и форм организации территориальной автономии.

При рецепции советского опыта следует иметь в виду то, что вопросы государственности и автономии - это принципиально разные вопросы и смешивать этническое право на самоопределение с правом формирования государственноподобных образований, а тем более государств, не стоит.

Право на публично-правовое самоопределение в государственноподобных и государственных территориальных образованиях в условиях полиэтнических сообществ имеет все население территории, а не отдельные этносы.

Стоит отметить, что разные формы (виды) национальной автономии имеют разных носителей.

Национально-культурная автономия рассчитана, в первую очередь, на дисперсные этносы, которые в виде тех или иных диаспор находятся в массе инонационального населения. Сюда же, по все видимости, относится и так называемая корпоративная автономия.

Национально-территориальная автономия предназначена для компактно размещенных этносов имеющих элементарные возможности для организации самостоятельного публично-правового существования. Такие этносы в России есть, причем многие из них обладают богатым историческим государственно-правовым опытом.

Наука советского государственного права выработала критерии, по которым определялась конкретная форма и вид автономии, однако следует оговориться о том, что эти критерии носили теоретический характер и имели существенное расхождение с существовавшей государственно-правовой практикой.

В самом общем виде, по мнению Э.В. Тадевосяна многообразие форм советской автономии обусловлено «различиями в уровне социально-экономического, политического и культурного развития национальных районов, численности их населения, величине территории и ее географическом положении, в темпах классовой дифференциации и формирования национального рабочего класса, в степени национальной консолидации и развития национального самосознания, в характере и сложности межнациональных отношений, национальном составе населения и способе его расселения и т.д. В основе избрания той или иной формы национальной государственности всегда лежала свободное волеизъявление наций или народностей, опиравшееся на учет условий и интересов развития, как данного народа, так и всего многонационального государства в целом».[[379]](#footnote-379)

В указанной трактовке критерии носят крайне субъективный и неопределенный характер, что противоречит природе самих критериев и принципам правового регулирования.

Более определенно по этому поводу высказалась К.Д. Коркмасова, по ее мнению, «наиболее стабильным критерием, на наш взгляд, является этнический момент (имеется в виду, конечно, нация, народность, компактно проживающая в пределах определенной территории), отсутствие его делает бессмысленным само существование национальной государственности».[[380]](#footnote-380)

Близких позиций к вышеуказанной придерживаются Ю.Г. Судницын и А.И. Потапов. Они выделяют такие факторы как: 1) волеизъявление нации; 2) национальный состав населения; 3) территориальная распределенность и компактность расселения национальностей; 4) количественный состав населения; 5) географическое положение и размеры территории и другие.[[381]](#footnote-381)

Особо выделяются факторы национально-территориальной компактности. Существование национальной государственности в плане национальных отношений связано с наличием трех основных критериев, которые раскрывают содержание этнической территории, как основы образования форм национальной государственности. К таким критериям относятся:

Удельный вес – количество граждан коренной нации или народности, давшей имя конкретной форме национальной государственности в общей численности населения, проживающего на ее территории. Удельный вес может быть абсолютным или относительным. При абсолютном количество жителей коренной национальности составляет более 50% всего населения, а при относительном - оно выше, чем количество жителей любой другой национальности, проживающей на этой же территории.

Доля проживания – отношение численности коренной национальности в своем автономном образовании к общему числу лиц этой же национальности, проживающих на территории СССР.

Компактность расселения – слитность проживания коренной национальности на этнической территории.

А.В. Радвогин компактность трактует как расселение в границах определенной экономической более или менее целостной территории основной массы той или иной нации, которая по численности превосходит группы лиц этой же нации, проживающей разрозненно в других местностях.[[382]](#footnote-382)

Таким образом, все критерии образования национально-территориальной автономии можно разделить на объективные, к которым относятся все вышеуказанные, и субъективный критерий, под которым понимается волеизъявление субъекта автономии. Анализ советской практики позволяет нам, пожалуй, добавить еще один субъективный критерий – воля высших органов государства.

Не претендуя на создание новой теории национально-территориальной автономии, хотелось бы высказать несколько практических рекомендаций по поводу возможного статуса автономных округов в укрупненных субъектах Российской Федерации.

В отношении автономных округов, которые сохранили свою национальную основу, можно сказать, что возвращение прежнего советского статуса административной автономии, естественно с учетом современных реалий, для них - единственный способ сохранится как субъект права.

Округа, сохранившие национальную основу, отличаются сильнейшей зависимостью от федеральных финансовых вливаний и поэтому сохранение статуса территориальной автономии для них - это максимум возможного.

Автономному округу как виду (форме) национально-территориальной автономии, возможно, будут присущи следующие признаки:

В идеале, статус округа, в общих чертах, должен быть урегулирован федеральным законом, а детально, законом субъекта федерации. Здесь возможны варианты, например, если нет соответствующего федерального закона, то субъект вправе в порядке опережающего нормотворчества своим законом урегулировать эту проблему, в пределах собственной исключительной компетенции и совместной компетенции с федерацией. Возможно, статус округа будет регулироваться его уставом, принимаемым им самостоятельно, но подлежащим утверждению органами власти субъекта федерации.

Акт, регулирующий статус округа, должен устанавливать систему органов власти округа, порядок их формирования, их компетенцию, гарантии их относительной самостоятельности.

Компетенция органов власти округа, в общем виде, должна соответствовать полномочиям и функциям органов власти субъекта федерации с учетом территориального масштаба и пределов делегированной власти в рамках их автономии.

В систему органов власти могут включаться либо только орган исполнительной власти, либо представительный орган и орган исполнительной власти. Зависит это от того, какого вида будет территориальная автономия – законодательная или административная. В случае административной автономии, орган исполнительной власти округа может быть по статусу территориальным подразделением областных (краевых) органов исполнительной власти.

Должен быть установлен механизм обеспечения соответствия актов органов власти округа правовым актам федерального уровня и субъекта федерации.

Необходимо установление финансовых гарантий самостоятельности округа. В этих целях в бюджетном законодательстве возможно закрепление в составе консолидированного бюджета субъекта бюджета округа, либо отдельной сметы расходов и доходов округа в составе бюджета субъекта, с системой собственных (закрепленных) доходов и нормативно закрепленными расходными полномочиями. Изменения в системе и структуре доходных и расходных полномочий на региональном уровне потребует обязательных изменений в федеральном и региональном бюджетном и налоговом законодательстве.

Необходимо обязательное закрепление представительства округа в органах власти субъекта федерации. В этих целях возможно закрепление в избирательном законодательстве субъекта федерации формирование избирательных округов с учетом территории автономного округа, установление особых избирательных квот. Руководитель исполнительного органа власти округа по должности может быть одним из заместителей главы субъекта.

Отдельно стоит остановиться на полномочиях в сфере национально-культурного строительства, которые должны иметь особые правовые, организационные и финансово-экономические гарантии.

Все указанные особенности будущего статуса автономных округов, как вида (формы) национально-территориальной автономии, должны быть зафиксированы во всех «объединительных» документах и, хотя бы в контурном виде, обозначены в федеральном конституционном законе об образовании нового субъекта Российской Федерации в результате объединения области (края) и входящего (-их) в их состав автономного округа (-ов).

В заключении хотелось бы отметить то, что чрезмерное форсирование процесса укрупнения субъектов федерации, более того, применение мер принуждения в разных формах к этому, принесет больше потерь, чем пользы.

Думается, что субъекты федерации должны сами «созреть» до объединения, без активного внешнего вмешательства, и, возможно, к тому времени на федеральном уровне прояснится вопрос с выверенной в научном и политическом смысле концепцией федерализма в России.

Заключение

Завершая наше исследование конституционно-правового статуса автономных округов Российской Федерации в качестве итога мы считаем нужным привести свои выводы.

Находясь под жестким партийно-идеологическим контролем, советские государствоведы, в своих исследованиях по вопросам национальной автономии и федеративного устройства государства, разработали ряд рекомендаций имеющих практическое значение и сегодня.

Сущность автономии являлась, в соответствии с теорией советского государственного права, одной из основных форм реализации народом национального суверенитета, одним из юридических выражений принципа суверенности и равноправия наций (народностей) в государственном строительстве. Реализация национального суверенитета допускалась только в государственно-правовых территориальных формах. Соответственно, сердцевиной автономии объявлялся национальный суверенитет.

В советской государственно-правовой литературе выделялось три вида автономий: автономная республика, автономная область и автономный округ, которые, в свою очередь, подразделялись на две формы – законодательная и административная, к первой относилась автономная республика, ко второй – автономная область и автономный (национальный) округ.

Определение той или иной формы и вида автономии, теоретически, зависело от таких факторов как: 1) волеизъявление нации; 2) национальный состав населения; 3) территориальная распределенность и компактность расселения национальностей; 4) количественный состав населения; 5) географическое положение и размеры территории и другие.

Особо выделялись факторы национально-территориальной компактности, выражающиеся в таких критериях как удельный вес, доля проживания, компактность расселения.

Национальные (автономные) округа относились к административной форме советской автономии, которая формировалась, как считалось, на основе национально-территориального принципа, принципа интернационализма, выражающегося в патерналистском отношении к ним со стороны русских краев и областей. Реальное положение округов определял принцип демократического централизма.

С юридической точки зрения, автономный округ являлся по сути административно-территориальным образованием, причем не первого порядка, с некоторым национально-бытовым колоритом. По статусу округ не относился к субъектам РСФСР основанной, как полуфедерация, частично, на квазигосударственной автономии национально-территориальных образований и, частично, административно-территориальных образованиях, в состав которых и входили автономные округа.

Если большинство национальных (автономных) округов учреждалось на территориях расселения малочисленных народов Севера, требующих патерналистского подхода, то бурятские автономии были образованы для частей самого крупного коренного народа Сибири в «обмен» за потерю более высокого статуса. Во всем остальном правовое положение автономных округов было одинаково и до начала 90-х годов прошлого века фактически было законсервировано.

После заключения Федеративного Договора автономные округа по статусу можно отнести к квазигосударственным публично-территориальным образованиям, полноценными субъектами они стали только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

При анализе территориальной организации государства, принципиальным моментом является разграничение таких видов публично-территориальных образований как автономное территориальное образование и субъект федерации возможно по следующим критериям:

Во-первых, статус автономного территориального образования может быть изменен по решению высших органов власти государства, чего не может быть в принципе в отношении субъекта федерации, статус которого изменяется с его согласия.

Во-вторых, субъект федерации обладает определенными учредительными правами, акт, определяющий его статус, принимается им самостоятельно, в пределах его полномочий и не требует утверждения органами федерации, чего нельзя сказать в отношении автономных территориальных образований, у которых таких прав нет.

В-третьих, у субъектов федерации имеется исключительная компетенция, даже если она определена как остаточная, собственной компетенции у автономных территориальных образований нет.

Отсюда можно сделать вывод о том, что субъект федерации – это публичноправовая организация его народа (населения), обладающая на своей территории (по конституции и/или договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции федерации, являющаяся участником федеративных правоотношений, статус которого может быть изменен только с его согласия.

В структуре правового статуса субъекта федерации, который может быть общим и специальным, мы выделяем права, обязанности и ответственность, в качестве предстатусных элементов выступают правосубъектность и принципы федеративного устройства.

На наш взгляд, перечень принципов федеративного устройства России включает в себя следующее: государственный суверенитет, единство системы государственной власти, разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, равноправие субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

Государственный суверенитет Российской Федерации означает отсутствие суверенитета у субъектов Российской Федерации, права у них на сецессию, единство государственной власти, а также такие суверенные права как право компетенции компетенции и право федерального вмешательства.

Единство системы государственной власти Российской Федерации, своим содержанием, охватывает единство государственной власти как совокупности государственно-властных полномочий, единство системы органов государственной власти и единство конституционно-правовой системы. Как принцип единство означает, что, несмотря на относительную самостоятельность каждого уровня государственной власти, они образуют единую систему, обусловленную социальным единством и выражающейся в единстве общих целей и задач, субсидиарности и взаимной ответственности по отношению друг к другу.

Кооперативный федерализм, закрепленный в российской конституционной модели разграничения компетенции, при использовании «компетенционного» подхода с использованием критериев финансирования и нормативного регулирования, на уровне федерального законодательства оказался весьма близок к австрийскому и германскому федерализму.

По нашему мнению, в Конституции Российской Федерации изначально была заложена конструкция симметричной федерации, а положения, позволяющие делать вывод о ее асимметричности, являются результатом политического компромисса между новой моделью федеративного устройства и наследством прежнего государственного устройства, и, на сегодня, правовых последствий не влекут. Следовательно, все публично-территориальные образования, перечисленные как субъекты Российской Федерации, обладают единым общим статусом – статусом равноправного субъекта Российской Федерации.

В принципе самоопределения народов следует различать, право наций (в этническом смысле) на самоопределение в форме различных видов национальной автономии и право народов (в смысле населения) на самоопределение вплоть до образования субъектов федерации в границах одного государства. Уравнивание фактического положения субъектов Российской Федерации должно устранить конкуренцию между национальным и территориальным принципами организации России.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации предполагает две группы правообязанностей: статутные (сущностные) и реализуемые во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Конституционно-правовая ответственность субъекта Российской Федерации, исходя из нашего представления о конституционно-правовой ответственности как ответственности за совершение конституционного деликта, выглядит как мера принуждения карательного характера за виновно совершенное правонарушение в рамках федеративных отношений.

Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа обладают всеми признаками субъектов Российской Федерации: территорией, компетенцией, системой органов государственной власти, нормативно-правовой системой, однако с финансово-экономической точки зрения они не способны без федеральной финансовой помощи выполнять свои основные функции, что все более обостряет вопрос о фиктивности их конституционно-правового статуса и о существовании их в качестве субъектов федерации.

Проблема конституционно-правового статуса автономных округов усложнена феноменом «сложносоставности» субъектов Российской Федерации, когда факт «вхождения» порождает специальный статус, ограничивающий общий статус субъекта федерации, то есть реализация в полном объеме общего статуса блокирована «вхождением» и частично этот статус становится формальным. «Вхождение» предопределяет обязанность «входящего» и «включающего» субъектов федерации перераспределить полномочия в пользу последнего и договор в данном случае является лишь формой выражения субординационных отношений между формально равноправными субъектами федерации.

Практика взаимоотношений в «сложносоставных» субъектах Российской Федерации позволяет вывести три модели государственно-правового регулирования таких взаимоотношений: жесткую, мягкую и среднюю.

Отношения между Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, и Читинской областью и Агинским Бурятским автономным округом, можно отнести к мягкой модели с высоким уровнем урегулированности, каковыми они остаются и по сей день.

Потребность в единой модели установления и оформления договорных отношений между областями (краем) и входящими в их состав округами предполагает принятие федерального закона о таких договорах.

При решении проблемы «сложносоставности» возможны следующие варианты:

сохранение нынешнего статус-кво;

выход автономных округов из состава области (края) и вхождение в Российскую Федерацию напрямую;

ликвидация округов и превращение их в территориальные автономии в составе области (края).

Сохранение «сложносоставности» с очень высоким уровнем урегулированности между «входящим» и «включающим» субъектами, с решением большинства возникающих между ними разногласий, на данном этапе представляется максимально привлекательным. Тем более, что нормативной базой для этого варианта является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года №12-П, в развитие положений которого остается принять федеральный закон о договорах внутри «сложносоставных» субъектов Российской Федерации.

Однако консервация субординации между субъектами является проблемой российского федерализма, решение которой лишь отложено, ведь нет никаких гарантий того, что, при возможном изменении политической и экономической коньюктуры, «входящий» субъект федерации не поднимет вопрос о равноправии и выходе из состава «включающего» субъекта.

По поводу варианта с выходом автономных округов из «включающих» областей (края) можно сказать, что это наименее вероятный путь, ввиду того, что выход округа меняет статус «включающего» субъекта, который может и не согласиться с выходом.

Более радикальным решением представляется ликвидация автономных округов как субъектов федерации через их объединение с «включающими» субъектами.

Федеральное законодательство предполагает объединение только в двух формах: 1) слияния, когда прекращают свое существование объединившиеся субъекты Российской Федерации, и образуется новый субъект Российской Федерации; 2) присоединения, когда сохраняется один субъект Российской Федерации, а остальные объединяющиеся субъекты Российской Федерации входят в его состав, прекращая свое существование. Целью объединения является укрупнение субъектов и автономные округа по объективным причинам в «сложносоставных» субъектах рано или поздно будут ликвидированы.

Практика объединения показывает, что автономные округа стараются дорого «продать» статус субъекта федерации в обмен на щедрые федеральные инвестиции, причем округа претендуют на особый статус публично-территориального образования и терять единство не намерены.

Ясно, что вопросы планирования укрупнения должны решаться, в сочетании комплексности критериев с индивидуальным подходом.

В отношении автономных округов, которые сохранили свою национальную основу и стали кандидатами на объединение с «включающим» субъектом, можно сказать, что статус территориальной автономии, аналогичный прежнему советскому статусу, естественно, с учетом современных реалий, для них - единственный способ сохранится как субъект права.

С этой с этой точки зрения, весьма перспективной становится проблема разработки новой теории национально-территориальной автономии.

Библиография

* 1. Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа: принята III Всероссийским съездом Советов 13 янв. 1918 г. // СУ. - 1918.- № 15. - Ст. 215.
	2. Конституция (Основной закон) РСФСР: принята V Всероссийским съездом Советов на заседании 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. - 1918.- № 51. - Ст.582.
	3. Конституция (Основной Закон) СССР: утв. постановлением II Съезда Советов СССР от 31 янв. 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. -1924. - №2. – Ст.24.
	4. Конституция (Основной Закон) РСФСР: утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. - 1925. - № 30. - Ст. 218.
	5. Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР: утв. Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 25 окт. 1926 г. // СУ РСФСР. - 1926. - № 73. - Ст.575.
	6. О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 окт. 1927 г. // СУ РСФСР. - 1927. - № 111. - Ст.746.
	7. О взаимоотношениях между автономными областями, вошедшими в состав краевых, областных объединений, и органами краевой (областной) власти: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 29 окт. 1928 г. // СУ РСФСР. - 1928. - № 137. - Ст. 889.
	8. Об образовании самостоятельных бюджетов районными туземными исполкомами // СУ РСФСР. - 1929. - № 57.- Ст.551.
	9. О дополнении и изменении ст.ст.11,18,23,25,154,167,188,190,192 и 210 Положения о местных финансах РСФСР и о дополнении того же положения ст.ст.146-1 и 147-1 в связи с образованием бюджетов районных туземных исполнительных комитетов: постановление ВЦИК и СНК от 20 нояб. 1929 г. // СУ РСФСР. - 1929.- № 84. - Ст.823.
	10. Об образовании Ненецкого национального округа // СУ РСФСР. - 1929. -№87. - Ст.891.
	11. О ликвидации округов: постановления ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930 г. // СЗ СССР. - 1930. - № 37. - Ст.400.
	12. Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера: постановление Президиума ВЦИК от 10 дек. 1930 г. // СУ РСФСР. - 1931. - № 8. - Ст. 98.
	13. О проведении перевыборов Советов районных и окружных съездов Советов в национальных районах и округах Крайнего Севера: постановление Президиума ВЦИК РСФСР от 10 сент. 1931 г. // СУ РСФСР. - 1931. - № 56. - Ст. 413.
	14. Об утверждении Положения об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 апр. 1932 г. // СУ РСФСР. - 1932. - № 39. - Ст.176.
	15. Об органах юстиции в национальных округах и районах северных окраин РСФСР: постановление ВЦИК и СНК от 10 марта 1933 г. // СУ РСФСР. - 1933. -№ 21. - Ст.70.
	16. Об утверждении Положения о кочевых советах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР: постановление ВЦИК и СНК от 20 авг. 1933 г. // СУ РСФСР. - 1933. - № 49. - Ст.209.
	17. Положение «О кочевых общественных судах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР» // СУ РСФСР. - 1933. - № 54. - Ст.241.
	18. Конституция (Основной закон) СССР: утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 5 дек. 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1936. - 6 дек. (№ 283).
	19. О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области: постановление ЦИК СССР от 26 сент. 1937 г. // СЗ СССР. - 1937. - № 66. - Ст.299.
	20. Конституция (Основной закон) РСФСР: утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 янв. 1937 г. // СУ РСФСР. - 1937. - №2. - Ст.11.
	21. Конституция (Основной Закон) СССР: принята Верховным Советом СССР 7 окт. 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1977. - № 41. - Ст.617.
	22. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апр. 1978 г. - М.: Юрид. лит., 1978.
	23. О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР: закон РСФСР от 20 нояб. 1980 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1980. - № 48. - Ст.1593.
	24. Об автономных округах РСФСР: закон РСФСР от 20 нояб. 1980 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1980. - № 48. - Ст.1594.
	25. Декларация о государственном суверенитете РСФСР: принята Съездом нар. депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - №2. - Ст.22.
	26. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: закон РСФСР от 15 дек. 1990 г. № 423-I // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - №29. - Ст.395.
	27. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-I // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - №22. - Ст.776.
	28. О языках народов Российской Федерации: закон РСФСР от 25 окт. 1991 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 50. - Ст.1740.
	29. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-I // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 13. - Ст.663.
	30. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: договор от 31 марта 1992 г. // Рос. газ. - 1992. - 18 марта.
	31. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: договор от 31 марта 1992 г. // Рос. газ. - 1992. - 18 марта.
	32. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: договор от 31 марта 1992 г. // Рос. газ. - 1992. - 18 марта.
	33. О Федеративном договоре: постановление Съезда нар. депутатов РФ от 10 апр. 1992 г. // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 17. - Ст.898.
	34. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: закон РФ от 21 апр. 1992 г. № 2708-I // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 20. - Ст.1084.
	35. О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации: закон РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-Ι // Ведомости Съезда нар. депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 28. - Ст.1618.
	36. Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации – России: закон РФ от 9 дек. 1992 г. № 4061-I // Ведомости Съезда нар. депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1993. - № 2. - Ст. 55.
	37. По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. - 1994. - № 23.
	38. Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа: указ Президента РФ от 27 окт. 1993 г. № 1765 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 44. - Ст.4189.
	39. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. - 1993. - 25 дек.
	40. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 дек. 2001г. № 6-ФКЗ // Рос. газ. - 2001. - 20 дек.
	41. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. N 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. - № 13. - Ст. 1110.
	42. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации": постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П // Собр. актов Президента и Правительства РФ. - 1995. - № 33. - Ст. 3424.
	43. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв. 1996 г. // Собр. законодательства РФ. - 1996. - № 4. - Ст.409.
	44. По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. №12-П // Собр. законодательства РФ. - 1997. - № 29. - Ст.3581.
	45. 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: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Российская газета. - 2000. - 21 июня.
	46. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апр. 2002 г. N 8-П // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 15. - Ст. 1497.
	47. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 1999. - № 26. - Ст.3176.
	48. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. N 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.
	49. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 5 авг. 2000 г. N 113-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2000. - № 32. - Ст. 3336.
	50. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации": федер. закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2003. - № 27 (часть II). - Ст. 2709.
	51. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: федер. закон от 20 авг. 2004 г. N 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2004. - № 34. - Ст. 3535.
	52. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11 дек. 2004 г. № 159-ФЗ // Рос. газ. - 2004. - 15 дек.
	53. О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: договор от 276 мая 1996 г. // Рос. вести. - 1996. - 25 июля.
	54. Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. N 909 // Собр. законодательства РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 3010.
	55. О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области: указ Президента РФ от 3 нояб. 2003 г. № 1283 // Собр. законодательства РФ. - 2003. - № 45. - Ст. 4359.
	56. О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: указ Президента РФ от 12 апреля 2005 г. № 412 // Собр. законодательства РФ.- 2005. - №16. - ст. 1439
	57. Устав Агинского Бурятского автономного округа: закон Агинского Бурятского автономного округа от 23 нояб. 1994 г. № 8 // Агинская правда. - 1994. - 6 – 10 дек. (в ред. Законов Агинского Бурятского автономного округа от 08.06.1995 г. № 4, от 16.02.1996 г. № 4, от 09.09.1996 г. № 12, от 26.12.1997 г. №34 – ЗАО, от 26.03.1998 г. № 41 – ЗАО, от 02.06.1998 г. № 56 – ЗАО, от 11.10.1999 г. № 107 – ЗАО, от 04.07. 2000 г. № 146 – ЗАО, от 24.10.2000 г. № 155 – ЗАО, от 24.10.2000 г. № 156 – ЗАО, от 28.04.2001 г. № 170 – ЗАО, от 28.04.2001 г. № 179 – ЗАО, от 06.07.2001 г. № 202 – ЗАО, от 17.09.2001 г. № 209 – ЗАО,01.11.2002 г. № 291 – ЗАО, от 22.04.2003 г. № 291 – ЗАО, от 17.12. 2003 г. № 386 – ЗАО, от 20.04. 2004 г. № 424 – ЗАО).
	58. Об утверждении (ратификации) Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: закон Агинского Бурятского автономного округа от 01.11.1995 г. № 7 // Агинская правда. - 1995. - 9 нояб.
	59. О законах Агинского Бурятского автономного округа: закон АБАО от 14 нояб. 1997 г. № 29-ЗАО // Собр. законодательства Агинского Бурятского автономного округа. - 1998. - №3. - С. 51-57.
	60. Об утверждении Договора между органами государственной власти Читинской области и органами государственной власти Агинского Бурятского автономного округа: закон Агинского Бурятского автономного округа от 22.04.2003 г. № 343- ЗАО // Агинская правда. - 2003. - 5 июня.
	61. Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 13 июня 1995 г. № 8 - ОЗ // Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. - Усть-Ордынский, 1995. (в ред. Законов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 28.09.1995 г. № 15 – ОЗ, от 02.11.1995 г. № 17 – ОЗ, от 08.12.1997 г. № 26 – ОЗ, от 09.12.1997 г. № 26 – ОЗ, от 09.12.1998 г. № 70 – ОЗ, от 07.06.1999 г. № 94 – ОЗ, от 03.01.2001 г. № 1 – ОЗ, от 05.12.2002 г. № 91 – ОЗ, от 02.06.2003 г. № 99 – ОЗ, от 10.11. 2003 г. № 146 – ОЗ, от 16.12.2003 г. № 153 – ОЗ).
	62. О законах и иных нормативно-правовых актах: закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 15 авг. 1995 г. № 13-03 // Сборник законов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (1994-1996гг.). - Усть-Ордынский, 1997. - С.94-102.
	63. О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 10 нояб. 2003 г. № 136-ОЗ // Панорама округа. - 2003. - 18 нояб.
	64. О структуре исполнительных органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 22 июля 2004 г. № 09-ОЗ // Панорама округа. - 2004. - 23 июля.
	65. О структуре исполнительных органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: постановление Главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 23.07.2004 г. № 175-п // Панорама округа. - 2004. - 26 июля.
	66. О создании территориального управления администрации округа по Аларскому району: постановление Главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 23.07.2004 г. № 176-п // Панорама округа. - 2004. - 26 июля.
	67. О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области: закон Иркутской области от 07.12.1998г. № 55-03 // Вост.- Сиб. правда. - 1998. - 23 дек.
	68. О взаимоотношениях между органами государственной власти Иркутской области и органами государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа : договор от 11 июля 1996 г // Вост.-Сиб. правда. - 1996. - 15 июня.
	69. Договор об отношениях органов исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа // Вестник Тюменской областной Думы. - 1995. - №10.
	70. Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа // Новости Югры. - 1997. - 27 марта.
	71. Соглашение между Администрацией Иркутской области и Администрацией Усть-Ордынского Бурятского автономного округа о социальном, экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 30 июня 2001 г. // Панорама округа. - 2001. - 7 июля.
	72. Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 г. http: // www.admhmao.ru/pravo/dogovor.htm
	73. Договор между органами государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 24 января 2005 г. // Архив автора
	74. Прогноз социально-экономических последствий объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // http://krai.perm.ru/news.asp?id=462 15.02.03
	75. Меморандум об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // http://krai.perm.ru/doc/asp 17.02.03
	76. Соглашение между Пермской областью и Коми-Пермяцким автономным округом о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края от 11 ноября 2003 г. // http://krai.perm.ru/doc/asp 15.02.03
	77. Абдулатипов Р.Г. Федерализм в истории России / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров.- М.: Республика, 1993.- Кн. 3., ч. 1.- 351 с.
	78. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. - М.: Юрид. лит.,1982.- Т.2.- 360 с.
	79. Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во научно-образовательной литературы РЭА, 1999. -160 с.
	80. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики / И.Н. Барциц.- М.: Изд-во МГУ, 2000.- 150 с.
	81. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985.-152 с.
	82. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь.- М., 1950.- 142 с.
	83. Бродский М.Н. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации / М.Н. Бродский, А.А. Ливеровский. - СПб.: Изд-во СпбГУ, 2000.- 372 с.
	84. Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые проблемы формирования, компетенции и организации работы / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников.- М.: Городец-издат, 2001.- 288 с.
	85. Винницкий Д.В. Субъекты налогового права / Д.В. Винницкий.- М.: Изд-во НОРМА, 2000. -192 с.
	86. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук.- М.: Наука, 1979.-230 с.
	87. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе.- М.: Юрид. лит., 1982.-184 с.
	88. Демидов В.А. Народы Сибири на путях интернационализма / В.А. Демидов, В.В. Демидов, В.С. Познанский. - Новосибирск: Наука, 1990. 178 с.
	89. Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами / Н.М. Добрынин.- Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 1998.-238 с.
	90. Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. - М.: ИНИОН РАН, ИЗиСП при Правительстве РФ, Центр правовых проблем северных территорий, 1999.- 283 с.
	91. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы / Т.А. Рабко, Т.М. Толстая, А.В. Федоров. - М.: Изд-во МГУ, 2001.- 96 с.
	92. Елаев А.А. Бурятия: путь к автономии и государственности / А.А. Елаев.- М.: Антал 1994.- 176 с.
	93. Железнов Б.Л. АССР – высшая форма советской автономии / Б.Л. Железнов. - Казань: Изд-во Казанского университета, 1984.- 144 с.
	94. Зибарев В.А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917 – 1932) / В.А. Зибарев. - Томск: ТГУ, 1968.- 354 с.
	95. Златопольский Д..Л. Государственное устройство СССР / Д.Л. Златопольский.- М.: Госюриздат, 1960.- 300 с.
	96. Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство / Д.Л. Златопольский.- М.: Изд-во МГУ, 1967.- 335 с.
	97. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование) / В.В. Иванов.- М.: Изд-во МГУ, 2002.- 256 с.
	98. Иванов В.В. «Сложносоставные субъекты» Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений/ В.В. Иванов. - Красноярск: Краснояр. гос. аграрный университет, 1998.- 102 с.
	99. Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательство. Основные понятия и термины / В.В. Игнатенко.- Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1996.- 56 с.
	100. История Усть-Ордынского Бурятского автономного округа / отв. ред. Дамешек Л.М. - М.: Прогресс, 1995.- 544 с.
	101. Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: Проблемы становления и опыт законодательного кодекса/ М.Ф. Казанцев.- Екатеринбург: Институт философии и права УРО РАН, 1998.- 180 с.
	102. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н.М. Колосова.- М.:Городец, 2000.- 192 с.
	103. Конституционное право субъектов Российской Федерации /отв. ред. проф. В.А. Кряжков.- М.: Городец-издат, 2002.- 864 с.
	104. Конституционный статус личности в СССР/[ ред.кол.: Н.В. Витрук, В.А. Масленников, Б.Н. Топорнин].- М.: Юрид. лит., 1980.- 256 с.
	105. Коркмасова К.Д. Национальная государственность в СССР/ К.Д. Коркмасова. – Ростов н/Д: Изд-во РГУ, 1970.- 167 с.
	106. Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства / К.Т. Курашвили. - М.: Компания Спутник +, 2000.- 172 с.
	107. Кучинский В.А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский- М.: Юрид. лит, 1978.- 208 с.
	108. Левин И.Д. Суверенитет / И.Д. Левин. - М.: Госюриздат, 1948.- 376 с.
	109. Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика) / А.И. Лепешкин.- М.: Юрид. лит., 1977.- 319 с.
	110. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.- 687 с.
	111. Малый А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации/ А.Ф. Малый. - Архангельск: Изд-во Поморского госуниверситета, 1999.- 240 с.
	112. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве / Л.С. Мамут. - М.: Изд-во НОРМА, 1999.- 160 с.
	113. Маркс К. Манифест коммунистической партии / К. Маркс, Ф. Энгельс // Соч. - Т.4. – С.419-459.
	114. Миронов О.О. Субъекты советского государственного права / О.О. Миронов.- Саратов: Изд-во СГУ, 1975.- 80 с.
	115. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич.- М.: Госюриздат , 1962.- 214 с.
	116. Мулукаев Р.С. Советская автономия / Р.С. Мулукаев.- М.,1960. - 115 с.
	117. Национальный вопрос в Бурятии / И.С. Урбанаева и [др]. - Улан-Удэ: БИОН, 1989.- 21 с.
	118. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления / В.И. Новоселов.- Саратов: Изд-во СГУ, 1977.- 166 с.
	119. Онищук Н.Т. Создание советской национальной государственности народностей Севера / Н.Т. Онищук.- Томск: Изд-во ТГУ, 1986.- 230 с.
	120. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. - М.: Республика, 1994.- 160 с.
	121. Ржевский В.А. Территориальная организация советского государства / В.А. Ржевский. - Саратов: Поволжское книжное издательство, 1966. - 180 с.
	122. Состояние законности в Российской Федерации (1993 – 1995 годы): аналитический доклад. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 1995.- 200 с.
	123. Субъект федерации. Правовое положение и полномочия: научно-практическое пособие / отв. ред. Б.С. Крылов.- М.: Юрид. лит ,1998.- 240 с.
	124. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров.- М.: Юринформцентр, 2001.- 355 с.
	125. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко.- М.:Юрид. лит , 1980. - 176 с.
	126. Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России / В.В. Толстошеев. – М.: Изд-во БЕК, 1999. - 392 с.
	127. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практ. пособие / И.А. Умнова. - М.: Дело, 1998.- 280 с.
	128. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М.Н. Марченко.- М.: Юрист, 2000.- 344 с.
	129. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно – правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин.- М.: Юрист, 2001.- 376 с.
	130. Халилов А.М. РСФСР – социалистическое федеративное государство / А.М. Халилов.- Казань: Изд-во Казанского ун- та, 1967.- 138 с.
	131. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина.- М.: Юрид. лит , 1974. - 352 с.
	132. Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства / В.С. Шевцов.- М.: Юрид. лит., 1982. - 264 с.
	133. Шишкин С.И. Государственно-правовые проблемы регионализации Российской Федерации / С.И. Шишкин.- Иркутск: Изд-во ИГУ, 1996.- 234 с.
	134. Юсубов Э.С. Теория федерализма в России / Э.С. Юсубов.- Томск: Изд-во НТЛ, 1998.- 110 с.
	135. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А.Ю. Якимов. - М.: Проспект, 1999.- 200 с.
	136. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: учебник для вузов / К.В. Арановский.- М.: Форум- Инфра-М, 1998.- 487 с.
	137. Карапетян Л.М. Федерализм и права народов: курс лекций / Л.М. Карапетян.- М.: ПРИОР, 199- 112 с.
	138. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций / Н.М. Конин. – М.: Юрист, 2004.- 560 с
	139. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. – М.: Изд-во НОРМА, 2000.- 688 с.
	140. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 томах. Т. 1-2.Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун.- М.: Изд-во БЕК, 1995.- 778 с.
	141. Курс советского государственного права: учеб. пособие / под ред. Щетинина Б.В., Горшенева А.Н. - М.: Высш. шк., 1971. – 448 с.
	142. Курс советского государственного права. Т. 2. / А.И. Лепешкин и [др.]. - М.: Госюриздат, 1962. – 592 с.
	143. Рахлевский В.А. Формы советской автономии: лекция / В.А. Рахлевский.- М.: ВЮЗИ, 1975.- 50 с.
	144. Рахлевский В.А. Советская социалистическая федерация: учеб. пособие / В.А. Рахлевский.- М.: ВЮЗИ, 1980. - 80 с.
	145. Советское государственное право: учебник / под ред. С.С.Кравчука. – 2-е изд., испр. и доп. - М.: Юрид. лит., 1985. - 464 с.
	146. Советское конституционное право / под ред. С.И. Русинова, В.А. Рянжина.- Л.: Изд-во ЛГУ, 1975.- 464 с.
	147. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М.: ИНИОН РАН, 1995. - 72 с.
	148. Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР: конспект лекций / Ю.Г. Судницын. - Свердловск: СЮИ, 1979.- 49 с.
	149. Тадевосян Э.В. Национально-государственное устройство СССР/ Э.В. Тадевосян. - М.: Знание, 1978.- 56 с.
	150. Теория права и государства: учебник / под ред. Г.Н. Манова.- М.: БЕК, 1996.- 336 с.
	151. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: учебно-практ. и справ. пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская.- М.: Юринформцентр, 1999.- 381 с.
	152. Уманский Я.Н. Советское государственное право: учебник / Я.Н. Уманский. - М.: Высш. шк., 1970- 448 с.
	153. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. - М.: Зерцало, 1998. - 448 с.
	154. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник / В.Е. Чиркин.- М.: Юрист, 1999. - 400 с.
	155. Авакьян С. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. - 1996. - № 20. - С.15-17.
	156. Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм.- 1998.- № 3.- С. 107-136.
	157. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. - 2003. - № 2. - С. 18 – 37.
	158. Авакьян С.А. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран / С.А. Авакьян // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: материалы науч. конф. Москва, 27-28 апр. 2000 г. / под ред. С.А. Авакьяна.- М., 2000.- С. 5-17.
	159. Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. - 1997. - № 7. - С.51-69.
	160. Автономные округа России: материалы парламентских слушаний // Думский вестник. – 1997 - № 2. - С.116-134.
	161. Андреева А.В. Организация и развитие советской государственности в национальных округах / А.В. Андреева // Представительные органы социалистических стран: советско-монгольское совместное исследование: сб. / [ред. кол.: Э.Авирмед, О.В. Иванов, В.А. Немцев]. - Иркутск – Улан-Батор: Изд-во ИГУ, 1975.- С. 36-55.
	162. Андриченко Л.В. Правовое положение коренных малочисленных народов Российской Федерации / Л.В. Андриченко, Е.В. Белоусова // Федеративное устройство России: история и современность. - М., 1995.- С.137-153.
	163. Андриченко Л.В. Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации / Л.В. Андриченко, Е.В. Белоусова // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации: сб. - М., 1995. - С. 137-151.
	164. Барциц И.Н. Территориальная целостность Российской Федерации: вопросы теории / И.Н. Барциц, И.В. Левакин // Журнал российского права .- 2002. - № 10. - С.11-12.
	165. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. - 1994. - № 3. - С. 15-25 .
	166. Бахрах Д.Н. Субъекты административного права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л.Л.. Попов, М.С. Студеникина. - М., 2004. - С.72-90.
	167. Безруков А.В. Совместная компетенция и совершенствование взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов // Изв. вузов. Правоведение. - 2003. - № 4. - С. 16-23.
	168. Белкин А.А. О некоторых вопросах разграничения предметов ведения и полномочий в российском федеративном устройстве // Право и жизнь. -1996. - № 9. - С. 38-45.
	169. Бобракова Е.Е. Федеративные отношения в Российском государстве и проблемы взаимодействия органов государственной власти автономных округов и края, области, в состав которых они входят // Российская государственность: состояние и перспективы развития: сб. - М., 1995. - С.235-278.
	170. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. - 1998. - № 3. - С.3-20.
	171. Болтенкова Л.Ф Соотношение прав Российской Федерации и ее субъектов в области организации системы органов государственной власти // Российская государственность: состояние и перспективы развития : сб. - М., 1995. - С.152-210.
	172. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность: сб. докладов / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. - М., 2000. - С.49-66.
	173. Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 2004. - № 2 (47). - С. 210-218.
	174. Витрук Н. Права национальных меньшинств в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 2001. - № 2. - С.65-79.
	175. Витрук Н. Федерализм, автономия и права национальных меньшинств: современная ситуация в России // Право и жизнь. – 1996. - № 11. - С.64-82.
	176. Восточно-Сибирский экономический район // Федерализм. - 1998. - № 3.- С. 217-239.
	177. Выдрин Н. Устав области и правовое пространство // Российская Федерация. - 1995. - №23. - С. 53-55.
	178. Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. - 2003. - № 3. - С. 88-91.
	179. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. - 2003. - № 2. - С.37-66.
	180. Глигич - Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // Федерализм. – 2002 - № 1. - С. 93-108.
	181. Гриценко Е.В. Нормативные договоры и соглашения органов государственной власти субъектов Федерации // Вопросы правоведения.- Иркутск, 1999. - Вып.2. - С. 10-24.
	182. Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. - 2001. - №9. - С. 66-74.
	183. Дамдинов Б.Д. Государственный суверенитет в системе принципов федеративного устройства России: некоторые проблемы теории и практики // Сибирский юридический вестник. - 2003. - № 4. - с. 15 – 19.
	184. Дамдинов Б.Д. К вопросу об объединении «сложносоставных» субъектов Российской Федерации: первый опыт и перспективы (конституционные и финансово-правовые аспекты) // Сибирский юридический вестник. - 2004. - № 2. - с. 20 – 23.
	185. Дамдинов Б.Д. О понятии субъекта федерации теоретические аспекты // Сибирский юридический вестник. - 2003.- № 2. - с. 27 – 30.
	186. Дамдинов Б.Д. Проблема правового статуса автономных округов: федеральная доктрина.// Сибирский юридический вестник. - 1999. - № 3. - с. 6-10.
	187. Дамдинов Б.Д. Развитие правового регулирования статуса автономных округов в Российской Федерации. // Сибирский юридический вестник. - 1998. - № 2. - с. 82-83.
	188. Дамдинов Б.Д. Регионализация законодательства: практика автономных округов // Сибирский юридический вестник. - 2000. - № 3. - с.17-24.
	189. Дамдинов Б.Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации //Сибирский юридический вестник. 2002. № 3. с. 12-16.
	190. Дамдинов Б.Д. Укрупнение субъектов Российской Федерации: первый опыт и дальнейшие перспективы (конституционные и финансово-правовые аспекты) // Научные труды РАЮН. Выпуск 4. Том 1. М.: РАЮН, 2004. с.309-311.
	191. Демидов А.И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. - 1994. - № 11. - С.3-11.
	192. Дмитриев Ю.А. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю.А. Дмитриев, Ф.Ш. Измайлова // Государство и право. - 1996. - №4. - С. 88-96.
	193. Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и конституционная реформа как неизбежность перемен // Журнал российского права. - 2004.- № 3. - С. 9-15.
	194. Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты // Журнал российского права. - 1998. - № 7. - С.19-24.
	195. Золотарева М. Национальный суверенитет: на стыке права и политики // Федерализм. - 1999. - № 3. - С.139-160.
	196. Иванов В.В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал российского права. - 2002. - № 1.- С.91-100.
	197. Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. - 2000. - № 7. - С.85-97.
	198. Иванов В.В. Новые походы к теории территориального устройства и федеративная система России // Изв. вузов. Правоведение. - 2002. - №3.- С.63-84.
	199. Иванов В.В. «Сложнопостроенные» субъекты РФ: конституционная реальность и проблемы регулирования // Журнал российского права. - 1998. - № 2.- С.49-58.
	200. Карапетян Л. Субъекты федерации. Перспективы выравнивания конституционного статуса // Свободная мысль. - 1996. - № 11. - С.83-93.
	201. Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. - 2001. - № 9. - С.37-42.
	202. Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Изв. вузов. Правоведение. - 1960. - № 1. - С.26-33.
	203. Ким А.И. Национальное меньшинство и этнографическая группа как субъекты советской автономии / А.И. Ким, Ф.А. Муртаза-оглы // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР: сб. - Свердловск, 1982. - С. 105-116.
	204. Ковешников Е.Н. Правовое регулирование положения автономных округов РСФСР/ Е.Н. Ковешников, М.А. Шафир // Советское государство и право. - 1981. - № 12. - С. 11-19.
	205. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. - 2002. - № 5. - С.3-11.
	206. Козлов В.И. Национализм, национал-сепаратизм и русский вопрос //Отечественная история. - 1993. - № 2. - С.44-65.
	207. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. - 1997. - №2. - С. 86-91.
	208. Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. - 2003. - № 6.- С.4-20.
	209. Коркмасова К.Д. Критерии форм национальной государственности СССР // Советское государство и право. - 1970. - № 11. - С.45-51.
	210. Крылов Б. Как разрушается основа федерализма. О Конституционном суде Российской Федерации и одном из его решений // Независимая газета.- 1997.- 3 сент.
	211. Крылов Б.С. Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. - М.: ИЗиСП, 1995. - С. 43-54.
	212. Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. - 2002. - № 11.- С.13-24.
	213. Кряжков В.А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. - 1994. - № 6. - С.3-12.
	214. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. - 1997. - № 1. - С.18-23.
	215. Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация. - 1996. - № 2. - С. 48-50.
	216. Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. - 2000. - № 1. - С. 20-25.
	217. Куприц Н.Я. Об автономной области как одной из форм советской автономии и ее правовом положении // Советское государство и право. - 1940. - № 5. - С. 15-20.
	218. Кушнир А. Федерация или унитарное государство (у истоков Российской Федерации. 1917 – 1921 годы) // Народный депутат. - 1992. - № 6. - С. 55-60.
	219. Лавровский Б. Сибирский вектор // Эксперт-Сибирь. - 2004. - № 21. - С.10-15.
	220. Левин И.Д. Национально-государственное строительство // Октябрь и социалистическое государство: сб. / Н.П. Фарберов [и др.]. - М., 1967. - С. 85-98.
	221. Левин И.Д. Советская федерация – государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР // Вопросы советского государства и права. 1917 –1957 гг.: сб. / ред. кол.: П.Е. Орловский, И.В. Павлов, В.М. Чхиквадзе. - М., 1957.- С. 231-255 .
	222. Лексин И.В. Институт договора о разграничении компетенции: возможности и пределы применения в современной России // Право и власть. - 2002. - № 2. - С. 67-77.
	223. Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. - 2001. - №1.- С. 63-86.
	224. Ливеровский А.А. О народе и территории субъекта Российской Федерации // Ученые записки Института права СПб ГУЭФ. Вып. 2. / под ред. А.А. Ливеровского. - СПб., 1999. - С.14-22.
	225. Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. - 2000. - № 2. - С.89-96.
	226. Ливеровский А.А. Субъект федерации: суверенитет, сецессия, акцессия // Ученые записки Института права СПб ГУЭФ. Вып. 3./ под ред. А.А. Ливеровского.- СПб., 1999. – С. 15-22 .
	227. Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журнал российского права. - 2002. - № 9.- С.33-41.
	228. Лукашов Л.А. Региональное право в системе российского права // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: материалы научно-практ. конф. (26-27 нояб. 1997г.). - Саратов, 1998.- С.35-36.
	229. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России // Государство и право. - 1997. - № 8. - С.14-20.
	230. Марченко М.Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Изв. вузов. Правоведение. - 2003.- № 1. - С.186-197.
	231. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. - 2001. - № 3. - С.94-99.
	232. Миронов О.О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты // Личность и власть: сб. - Ростов н/Д., 1995. - С.76-85.
	233. Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма: обзор // Федеративное устройство России: история и современность: сб. - М., 1995. - С.76-118.
	234. Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Федерации – реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. - 1999. - № 9. - С.78-87.
	235. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. - 1994. - № 3. - С.49-59.
	236. Нарутто С.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства государственной власти в Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. - 1999. - № 4. - С.27-34.
	237. Невинский В.В. Автономный округ в крае, области (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой)// Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации: научно-практ. конф. 18 февр. 1998 г. - Салехард, 1998. - С.15-22.
	238. Невинский В.В. Проблемы и решения в конституционно-правовом самоопределении автономных округов (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению: тезисы выступлений участников круглого стола.- М., 1999. - С. 120-128.
	239. Некрасов С.И. Конституционные основы статуса субъектов Российской Федерации (проблемы равноправия и равенства) // Журнал российского права. – 1997. - № 9. - С.62-70.
	240. Никитина Е.Е. Устав области (края) как источник конституционного права // Журнал российского права. - 1997. - № 11. - С.60-69.
	241. Онохова В.В. Проблемы развития межнациональных отношений в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. - 1999. - № 2. - С.8-12.
	242. Палхаева Е.Н. К вопросу образования бурятских национальных округов // Взаимоотношения народов России и Дальнего Востока: история и современность. Национальное, социальное и экономическое развитие в Байкальской Азии: материалы междунар. научно-практ. конф. 16 –20 сент. 1999 г. - Улан-Удэ, 2000. - С. 88-90.
	243. Пешин Н.Л. Проблемы взаимоотношений автономных округов с краями (областями), в состав которых они входят // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. - 2002. - № 6. - С.66-73. .
	244. Пискотин М. Федерация – это единое государство. Решение Конституционного Суда по делу «Об автономных округах» пойдет на пользу России // Независимая газета. - 1997. - 27 нояб.
	245. Поздняков А. Политика регионального выравнивания в России (основные подходы и принципы) / А. Поздняков, Б. Лавровский, В. Масаков // Вопросы экономики. - 2000. - № 10. - С.74-91.
	246. Поленина С.В. Система законодательства субъектов Российской Федерации // Регионология. - 2000. - № 2. - С. 40-48.
	247. Потапов А.И. Правовое положение автономного округа // Советское государство и право. - 1979. - № 6.- С.12-18.
	248. Потапов А.И. Теоретические проблемы советской автономии в условиях развитого социализм // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. – Свердловск, 1982. - С.95-104.
	249. Радвогин А.В. Национальный округ – субъект национальной автономии // Изв. вузов. Правоведение. – 1961. - № 3. - С.25-34.
	250. Радвогин А.В. О понятии советской национальной государственности // Советское государство и право. - 1966. - № 7. - С. 125-131.
	251. Резниченко Л.Ю. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Каким должен быть предмет его регулирования с позиций Конституции Российской Федерации? // Сибирский юридический вестник. – 2000. - № 2. - С.8-10.
	252. Ржевский В.А. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации / В.А. Ржевский, А.В. Киселева // Государство и право. - 1994. - № 10. - С.38-46.
	253. Ровный В.В. О категории «правовой модус» и ее содержании // Государство и право. - 1998. - № 4. - С.86-88. .
	254. Саленко А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Изв. вузов. Правоведение. - 2001. - № 2. - С.63-73.
	255. Саликов М. Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития // Федерализм. - 2003. - № 3. - С. 5-18.
	256. Семенов П.Г. Автономия в советском государственном строительстве //Советское государство и право. - 1959. - № 3. - С.30-40.
	257. Суверенитет в государственном и международном праве // Государство и право. - 1995. - № 5. - С.3-28. .
	258. Судницын Ю.Г. Суверенитет социалистических наций в условиях Советского общенародного государства // Сборник ученых трудов. Вып. 6. - Свердловск, 1966. - С.51-66.
	259. Сурков Д.Л. Проблемы реализации общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. - 2000. - № 1. - С.45-47.
	260. Сурков Д.Л. Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: юридический аспект // Россия в современном мире: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции (Иркутск, 27 апреля 2004 г.). Часть 1: Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения / Восточно-Сибирский филиал Российской академии правосудия. – Иркутск, 2004. С.17-25
	261. Тавадов Г.Т. Конституционные основы российского федерализма // Социально-политический журнал. - 1995. - № 6. - С.40-51.
	262. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. - 2002. - № 3. - С.17-26.
	263. Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. - 1996. - № 10. - С.3-14.
	264. Тимофеев Е.В. Новые аспекты принципа права наций на самоопределение // Московский журнал международного права. - 1993. - № 4. - С.100-113.
	265. Тишков В. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм. - 1997. - № 3. - С. 71-108.
	266. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. - 1998. - № 4/5. - С.36-46.
	267. Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. - 1994. - № 8/9. - С. 43-51.
	268. Усс А.В. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма / А.В. Усс, А.В. Безруков, А.А. Кондрашов // Журнал российского права. - 2004. - № 7. - С.15-29.
	269. Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. - 1994. - № 2. - С. 3-21.
	270. Филиппов В. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. - 2002. - № 4.- С.185-216.
	271. Филиппова Н.А. Конституционно-правовой статус автономных округов в составе сложноустроенных субъектов федерации: проблемы совершенствования // Российский юридический журнал. - 1999. - № 4. - С. 19-34.
	272. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. - 2002. - № 2. - С.5-15.
	273. Хабриева Т.Я. Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2003. - № 7. - С.3-19.
	274. Хабриева Т. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации // Федерализм. - 2003. - № 2. - С. 5-20.
	275. Черданцев А.Ф. Государственная власть и ее обоснование // Изв. вузов. Правоведение. - 1992. - № 2. - С.3-12.
	276. Черепанов А.В. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. -2003. - № 9. - С.32-39.
	277. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции //Журнал российского права.- 2004. - № 2. - С.34-39.
	278. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. - 2000. - №10. - С.5-12.
	279. Чиркин В.Е. О публичной власти (постановка проблемы) // Государство и право. - 2003. - № 10. - С.8-15.
	280. Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Государство и право. - 2003. - № 7. - С. 5-9.
	281. Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. - 2002. - № 5. - С.5-12.
	282. Широкова Е.М. К характеристике национальных округов // Ученые записки Пермского университета. - Пермь, 1970. - С.115-165.
	283. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - №7. - С. 35-43.
	284. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы // Академический правовой журнал. - 2003. - № 2. - С.4-17.
	285. Штурнев А.Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции // Сибирский юридический вестник.- 1998. - № 2. - С.74-75.
	286. Эбзеев Б.С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов / Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян // Государство и право. - 1995.- № 3. - С.3-12.
	287. Юсубов Э.С. Федерализм и его ценность для государственной целостности России // Личность и государство на рубеже веков: сб. науч. ст. / под ред. В.В. Невинского. - Барнаул, 2000. - С.197-206.
	288. Андреева А.В. Проблемы законодательного регулирования правового положения национальных округов РСФСР (на материалах Усть-Ордынского Бурятского и Агинского Бурятского национальных округов): автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.В. Андреева. - Иркутск, 1971. - 19 с.
	289. Бабурин С.Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: авторефер. дис. … докт. юрид. наук / С.Н. Бабурин. - М., 1998.- 19 с.
	290. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … докт. юрид. наук / В.В. Гошуляк.- М., 2000.- 45с.
	291. Евдокимов И.В. Проблемы правового регулирования статуса субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / И.В. Евдокимов. - Екатеринбург,1999. - 24 с.
	292. Жамсуев Б.Б. Национальная политика современной России: становление и перспективы: автореф. дис. … канд. политич. наук / Б.Б. Жамсуев.- М., 1999. - 25 с.
	293. Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Т.В. Заметина. - Саратов, 1998. - 25 с.
	294. Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы: автореф. дис. … канд. юрид. наук / М.В. Золотарева. - М., 1999. - 21с.
	295. Калашников О.А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы): автореф. дис. … канд. юрид. наук / О.А. Калашников. - М., 2002. - 26 с.
	296. Кондрашов А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.А. Кондрашов. - М., 2001. - 25 с.
	297. Кочев В.А. Система государственной власти в Российской Федерации: основные публично-правовые параметры: автореф. дис. … докт. юрид. наук / В.А. Кочев. - М., 2002. - 48 с.
	298. Кухтик С.Н. Конституционно-правовые основы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.Н. Кухтик. - М., 1998. - 22 с.
	299. Лебедев А.Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.Н. Лебедев. - М., 1998. - 22 с.
	300. Лукашева Н.В. Правовое положение автономных образований в странах северной Европы: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н.В. Лукашева.- Екатеринбург, 1998. - 23 с.
	301. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: автореф. дис. … докт. юрид. наук / С.В. Нарутто. - М., 2002. - 41 с.
	302. Палхаева Е.И. Становление и развитие Агинского и Усть-Ордынского Бурятских автономных округов, как национально-государственных образований (1937 –1995): дис. … канд. историч. наук / Е.И. Палхаева . -Улан – Удэ, 2000. - 189 с.
	303. Потапов А.И. Автономный округ в системе национально-территориальной организации РСФСР : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.И. Потапов. - Свердловск, 1977.- 24 с.
	304. Саломаткин А.С. Территориальная организация российского государства (государственно-правовые аспекты): автореф. дис. … докт. юрид. наук. /А.С. Саломаткин. - М., 1996.- 39 с.
	305. Собянин С.С. Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.С. Собянин. - М., 1999. - 23 с.
	306. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: автореф. дис. … док. юрид. наук / Д.Л. Сурков. - М., 1999. - 43 с.
	307. Ульянов В.И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений: автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.И. Ульянов . - Тюмень, 1999. - 24 с.
	308. Хамнуев Ю.Г. Конституционное законодательство республики-субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия): автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ю.Г. Хамнуев . - М., 2003. - 27 с.
	309. Чердаков С.В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области): автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.В. Чердаков. - М., 2001. - 27 с.
	310. Юндунова И.Б. Конституционно-правовой статус Агинского Бурятского автономного округа: автореф. дис. … канд. юрид. наук / И.Б. Юндунова. - М., 1999. - 21 с.
	311. Ямалов Р.К. Идея национально-культурной автономии: историко-социологический аспект: дис. … канд. филос. наук / Р.К. Ямалов. - Екатеринбург, 1993. - 198 с.
1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1-2.Общая часть/ Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С.653. [↑](#footnote-ref-1)
2. Например, см.: Саломаткин А.С. Территориальная организация российского государства: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук. М., 1996. С.13. [↑](#footnote-ref-2)
3. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. М., 1998. С. 227. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. С. 657-658. [↑](#footnote-ref-4)
5. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). С.23. [↑](#footnote-ref-5)
6. Иванов В.В. Автономные округа в составе края …С.37-40. [↑](#footnote-ref-6)
7. Например, см.: Курс советского государственного права. М.,1962. Т. 2. С. 167.; Советское конституционное право. Л., 1975. С. 239; Железнов Б.Л. АССР – высшая форма советской автономии. Казань, 1984. С. 14. [↑](#footnote-ref-7)
8. Рахлевский В.А. Формы советской автономии. М., 1975. С. 10. [↑](#footnote-ref-8)
9. Златопольский Д..Л. Государственное устройство СССР. М.,1960. С. 48. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Куприц Н.Я. Об автономной области как одной из форм советской автономии и ее правовом положении // Сов. государство и право. 1940. № 5 / 6. С.18 -19. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Левин И.Д. Национально-государственное строительство // Октябрь и социалистическое государство. М., 1967. С.92. [↑](#footnote-ref-11)
12. Рахлевский В.А. Формы советской автономии. М., 1975. С. 12. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С.207; Уманский Н.Я. Советское государственное право. М., 1970. С.286; Мулукаев Р.С. Советская автономия. М., 1960. С.23. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Рахлевский В.А. Указ. соч. С.12. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Курс советского государственного права. М.,1962. Т.2. С.177. [↑](#footnote-ref-15)
16. Лебедев А.Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 1998. С.10. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Правоведение. 2001. №1. С.66. [↑](#footnote-ref-17)
18. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование).С. 7. [↑](#footnote-ref-18)
19. Лазаревский Н.И. Русское право. Т.1. Конституционное право. Вып.1. 4-е изд. Пг.,1917. С.46. [↑](#footnote-ref-19)
20. Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства. М., 1982. С. 94 [↑](#footnote-ref-20)
21. Бабурин С.Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: Автореф. дис. д-оа юрид. наук. М., 1998. С.32. [↑](#footnote-ref-21)
22. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М., 1999. С.21. [↑](#footnote-ref-22)
23. Миронов О.О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты // Личность и власть. Ростов н/Д, 1995. С.79. [↑](#footnote-ref-23)
24. См. подробнее: Барциц И.Н., Левакин И.В. Территориальная целостность Российской Федерации: вопросы теории // Журнал российского права. 2002. № 10. С.11 – 12. [↑](#footnote-ref-24)
25. Трайнин И.П. Вопросы территории в государственном праве // Изв. АН СССР. 1947. № 4. С.225. Цит. по статье: Барциц И.Н., Левакин И.В. Территориальная целостность Российской Федерации: вопросы теории // Журнал российского права. 2002. № 10. С.11 – 12. [↑](#footnote-ref-25)
26. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2000. №10. С.6. [↑](#footnote-ref-26)
27. Убедительную аргументацию см.: Марченко М.Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение.2003.№ 1. С.190-196 [↑](#footnote-ref-27)
28. Ушаков Н.А. Указ. соч. С. 13. [↑](#footnote-ref-28)
29. Мюллерсон Р.А. Суверенитет в государственном и международном праве // Государство и право. 1995. № 5. С. 15-16. [↑](#footnote-ref-29)
30. Там же. С. 17. [↑](#footnote-ref-30)
31. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Рос. газ. 2000. 21 июня. [↑](#footnote-ref-31)
32. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С.94. [↑](#footnote-ref-32)
33. См. например: Демидов А.И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 3 – 11. [↑](#footnote-ref-33)
34. См. подробнее: Черданцев А.Ф. Государственная власть и ее обоснование // Правоведение. 1992. № 2. С. 3 – 12. [↑](#footnote-ref-34)
35. Малый А.Ф. Указ. соч. С. 96. [↑](#footnote-ref-35)
36. См. подробнее: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник: В 4 т. Т. 1 – 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун.С.673 – 674. [↑](#footnote-ref-36)
37. См. подробнее: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно – правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 71 – 72. [↑](#footnote-ref-37)
38. Подробнее см.: Чиркин В.Е. Субъекты федерации и несубъекты в федеративном государстве // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно – правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.2001. С. 72 – 77. [↑](#footnote-ref-38)
39. Матузов Н.И. Право и личность // Теория государства и права: Курс лекций. М., 1997. С.232 . [↑](#footnote-ref-39)
40. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С.21-26. [↑](#footnote-ref-40)
41. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С.29. [↑](#footnote-ref-41)
42. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С.115. [↑](#footnote-ref-42)
43. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977. С. 7 – 8; См. также: Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. [↑](#footnote-ref-43)
44. Витрук Н.В. Указ. соч.; Кучинский В.А. Указ. соч. [↑](#footnote-ref-44)
45. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С.12; У этой точки зрения есть последователи и в современное время, как среди теоретиков права, так и среди представителей отраслевых наук, например см.: Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1997. С.294 – 295; Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С.8. [↑](#footnote-ref-45)
46. Например: Матузов Н.И. Указ. соч. С.238. [↑](#footnote-ref-46)
47. Подробнее, см.: Якимов А.Ю. Указ. соч. С.19 - 20. [↑](#footnote-ref-47)
48. Об этом, например, см.: Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С.19. [↑](#footnote-ref-48)
49. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С.33 . Цит. по: Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 6. С.8. [↑](#footnote-ref-49)
50. Иванов В.В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал российского права.2002.№ 1.С.93. [↑](#footnote-ref-50)
51. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 3. С.5. [↑](#footnote-ref-51)
52. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. М., 1998. С.47. [↑](#footnote-ref-52)
53. Воеводин Л.Д. Понятие правового положения личности и особенности статуса различных категорий лиц в СССР // Советское государственное право / Под ред. С.С.Кравчука. М., 1985. С. 139 – 150. [↑](#footnote-ref-53)
54. Лукашева Е.А. Права и свободы человека // Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1996. С.233 – 234. [↑](#footnote-ref-54)
55. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 3. С. 14 – 18. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ливеровский А.А. О статусе субъекта Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. 2000. № 2. С. 90 [↑](#footnote-ref-56)
57. Ливеровский А.А. Указ. соч. С. 92; См. также Бродский М.Н., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. СПб., 2000. [↑](#footnote-ref-57)
58. Конституционное право субъектов Российской Федерации /Отв. ред. В.А. Кряжков. М., 2002. С.118. [↑](#footnote-ref-58)
59. В данном случае мы солидарны с точкой зрения А.А. Кондрашева. Подробнее см.: Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 6. С.6-8. [↑](#footnote-ref-59)
60. СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст.582. [↑](#footnote-ref-60)
61. Кушнир А. Федерация или унитарное государство (у истоков Российской Федерации. 1917 – 1921 годы) // Нар. депутат. 1992. № 6. С. 57. [↑](#footnote-ref-61)
62. Там же. С.59. [↑](#footnote-ref-62)
63. Цит.: по кн.: Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. М., 1967. С. 78. [↑](#footnote-ref-63)
64. Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе // Правоведение. 1960. № 1. С. 23 . [↑](#footnote-ref-64)
65. Там же. С. 28. [↑](#footnote-ref-65)
66. Например, Фарберов Н.П.О некоторых спорных вопросах в теории советского государственного права // Сов. государство и право. 1961. № 9. С.143. [↑](#footnote-ref-66)
67. Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977. С.203. [↑](#footnote-ref-67)
68. Рахлевский В.А. Советская социалистическая федерация. М., 1980 . С. 48. [↑](#footnote-ref-68)
69. Курс советского государственного права / под ред. Щетинина Б.В., Горшенева А.Н. М., 1971. С.248. [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: Левин И.Д. Советская федерация – государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР // Вопросы советского государства и права. 1917 –1957 гг. М., 1957. С. 246. [↑](#footnote-ref-70)
71. См.: Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 210; Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 68. [↑](#footnote-ref-71)
72. См.: Рахлевский В.А. Указ. соч. С. 46-47. [↑](#footnote-ref-72)
73. Ковешников Е.Н., Шафир М.А. Правовое регулирование положения автономных округов РСФСР // Сов. государство и право. 1981. № 12. С. 12. [↑](#footnote-ref-73)
74. Рахлевский В.А. Указ. соч. С. 47. [↑](#footnote-ref-74)
75. Коркмасова К.Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д, 1970. С.96. [↑](#footnote-ref-75)
76. Например, см.: Радвогин А.В. Национальный округ – субъект национальной автономии // Изв. вузов. Правоведение. 1961. № 3. С.26. [↑](#footnote-ref-76)
77. См.: Широкова Е.М. К характеристике национальных округов // Ученые записки Пермского университета. – Пермь, 1970. С. 118-121. [↑](#footnote-ref-77)
78. Радвогин А.В. Указ. соч. С.26. [↑](#footnote-ref-78)
79. См.: Рахлевский В.А. Формы советской автономии. М.,1975. С.44 -46. [↑](#footnote-ref-79)
80. Широкова Е.М. Указ. соч. С.124-125. [↑](#footnote-ref-80)
81. См. подробнее: Широкова Е.М. Указ. соч. С.130 -132. [↑](#footnote-ref-81)
82. Семенов П.Г. Автономия в советском государственном строительстве // Сов. государство и право. 1959. № 3. С.38. [↑](#footnote-ref-82)
83. Радвогин А.В. Указ. соч. С.29. [↑](#footnote-ref-83)
84. См. подробнее: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С.346 – 347; Аналогичной точки зрения придерживались и авторы учебника: Советское конституционное право. Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. С.291 – 292. [↑](#footnote-ref-84)
85. См.: подробнее: Широкова Е.М. Указ. соч. С.147. [↑](#footnote-ref-85)
86. СЗ СССР. 1930. № 37. Ст. 400. [↑](#footnote-ref-86)
87. Андреева А.В. Организация и развитие советской государственности в национальных округах // Представительные органы социалистических стран: Советско-монгольское совместное исследование. Иркутск; Улан-Батор, 1975. С.38. [↑](#footnote-ref-87)
88. Радвогин А.В. Указ. соч. С.31. [↑](#footnote-ref-88)
89. Подробнее см.: Онищук Н.Т. Создание советской национальной государственности народностей Севера. Томск, 1986. С.92 – 99. [↑](#footnote-ref-89)
90. Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР: утв. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 73. Ст.575. [↑](#footnote-ref-90)
91. О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 октября 1927 г. // СУ РСФСР. 1927. № 111. Ст.746. [↑](#footnote-ref-91)
92. Зибарев В.А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917 – 1932). Томск, 1968. С. 307. [↑](#footnote-ref-92)
93. Об образовании Ненецкого национального округа // СУ РСФСР. 1929. № 87. Ст.891. [↑](#footnote-ref-93)
94. СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98. [↑](#footnote-ref-94)
95. СУ РСФСР. 1931. № 56. Ст. 413. [↑](#footnote-ref-95)
96. СУ РСФСР. 1932. № 39. Ст.176. [↑](#footnote-ref-96)
97. Широкова Е.М. К характеристике национальных округов / / Ученые записки Пермского университета. Пермь, 1970. С. 142. [↑](#footnote-ref-97)
98. Широкова Е.М. Указ. соч. С. 129. [↑](#footnote-ref-98)
99. СУ РСФСР. 1933. № 49. Ст.209. [↑](#footnote-ref-99)
100. СУ РСФСР. 1933. № 21. Ст.70. [↑](#footnote-ref-100)
101. СУ РСФСР. 1933. № 54. Ст.241. [↑](#footnote-ref-101)
102. Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Рос. Федерация. 1996. № 2. С.48. [↑](#footnote-ref-102)
103. СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст.11. [↑](#footnote-ref-103)
104. Андреева А.В. Проблемы законодательного регулирования правового положения национальных округов РСФСР (на материалах Усть-Ордынского Бурятского и Агинского Бурятского национальных округов): Автореф. дис…канд. юрид. наук. Иркутск, 1971. С. 15 – 17. [↑](#footnote-ref-104)
105. Потапов А.И. Автономный округ в системе национально-территориальной организации РСФСР : Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Свердловск, 1977. С.21. [↑](#footnote-ref-105)
106. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст.617. [↑](#footnote-ref-106)
107. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М., 1978. [↑](#footnote-ref-107)
108. Ковешников Е.М,. Шафир М.А. Указ. соч. С. 13. [↑](#footnote-ref-108)
109. См.: Потапов А.И. Правовое положение автономного округа // Сов. государство и право. 1979. № 1. С. 13-16. [↑](#footnote-ref-109)
110. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст.1594. [↑](#footnote-ref-110)
111. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст.1593. [↑](#footnote-ref-111)
112. Кряжков В.А. Указ. соч. С. 49. [↑](#footnote-ref-112)
113. СЗ СССР. 1937. № 66. Ст.299. [↑](#footnote-ref-113)
114. История Сибири. Л., 1968. Т.2. С. 286. [↑](#footnote-ref-114)
115. Известия ЦИК и ВЦИК. 1922. 12 января [↑](#footnote-ref-115)
116. Подробнее см.: Палхаева Е.И. Становление и развитие Агинского и Усть-Ордынского Бурятских автономных округов, как национально-государственных образований (1937 –1995): Дис… канд. ист. наук.Улан – Удэ, 2000. С. 21 – 25. [↑](#footnote-ref-116)
117. Елаев А.А. Бурятия: путь к автономии и государственности. Улан-Удэ, 1994. С.122. [↑](#footnote-ref-117)
118. Елаев А.А. Указ. соч. С.123. [↑](#footnote-ref-118)
119. Например, см.: Андреева А.В. Организация и развитие советской государственности в национальных округах // Представительные органы социалистических стран. Советско-монгольское совместное исследование. Иркутск; Улан-Батор, 1975. С. 40 –43; Демидов В.А., Демидов В.В., Познанский В.С. Народы Сибири на путях интернационализма. Новосибирск, 1990. С.80 . [↑](#footnote-ref-119)
120. Андреева А.В. Указ. соч. С.43 -44. [↑](#footnote-ref-120)
121. Подробнее см.: Чимитдоржиев Ш.Б. Как исчезла единая Бурят-Монголия. 1937-1958 г.г. // Конгресс бурятского народа. Улан-Удэ, 1997. С.41 -43. [↑](#footnote-ref-121)
122. Национальный вопрос в Бурятии. Улан-Удэ, 1989. С.5. [↑](#footnote-ref-122)
123. Палхаева Е.Н. К вопросу образования бурятских национальных округов // Взаимоотношения народов России и Дальнего Востока: История и современность. Национальное, социальное и экономическое развитие в Байкальской Азии: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 16 –20 сент. 1999 г. Улан-Удэ, 2000. С.133 - 137 [↑](#footnote-ref-123)
124. История Усть-Ордынского Бурятского автономного округа / Под ред. Л.М. Дамешека. М., 1995. С.436. [↑](#footnote-ref-124)
125. Подробнее см.: Палхаева Е.И. Становление и развитие Агинского и Усть-Ордынского Бурятских автономных округов, как национально-государственных образований (1937 –1995): Дис. на соиск. учен. степ. канд. ист. наук. - Улан – Удэ, 2000. С. 37 – 42. [↑](#footnote-ref-125)
126. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. №27. Ст.1594. [↑](#footnote-ref-126)
127. Ведомости Съезда нар. депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст.22. [↑](#footnote-ref-127)
128. См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Кн. 3, ч. 1. М., 1993. С.53. [↑](#footnote-ref-128)
129. Ведомости Съезда нар. депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст.395. [↑](#footnote-ref-129)
130. См.: Иванов В.В. «Сложносоставные субъекты» Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск, 1998. С.15-16. [↑](#footnote-ref-130)
131. Рос. газ. 1992. 18 марта ( после подписания Договор официально не публиковался) [↑](#footnote-ref-131)
132. См.: Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М., 2002. С.92-95. [↑](#footnote-ref-132)
133. Подробнее см.: Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма. Обзор // Федеративное устройство России: история и современность. М., 1995. С. 86-87. [↑](#footnote-ref-133)
134. Болтенкова Л. К истории и содержанию Федеративного Договора // Этнополис. 1992. № 1. С. 34. [↑](#footnote-ref-134)
135. Ведомости Съезда нар. депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 20. Ст.1084. [↑](#footnote-ref-135)
136. Иванов В.В. «Сложнопостроенные» субъекты РФ: конституционная реальность и проблемы регулирования // Журнал российского права. 1998. № 2. С.51. [↑](#footnote-ref-136)
137. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 23. [↑](#footnote-ref-137)
138. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст.4189. [↑](#footnote-ref-138)
139. См. подробнее: Состояние законности в Российской Федерации (1993 – 1995 годы): Аналит. доклад. М., 1995. С. 53 – 55. ( Автор раздела – Скуратов Ю.И.) [↑](#footnote-ref-139)
140. См., например: Тавадов Г.Т. Конституционные основы российского федерализма // Соц.-полит. журн.1995. № 6. С.40 – 51. [↑](#footnote-ref-140)
141. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 46 – 48. [↑](#footnote-ref-141)
142. Данная точка зрения получила признание в литературе, например: Юсубов Э.С. Федерализм и его ценность для государственной целостности России // Личность и государство на рубеже веков: Сб. науч. ст. / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2000. С. 203. [↑](#footnote-ref-142)
143. Умнова И.А. Указ. соч. С. 48. [↑](#footnote-ref-143)
144. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Рос. газ. 2000. 21 июня. [↑](#footnote-ref-144)
145. Киселева А.В. Принципы федерализма в Российской Федерации: Дис… канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1996. С.148. Цит. по: Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000. С.112. [↑](#footnote-ref-145)
146. Курашвили К.Т. Указ. соч. С. 112. [↑](#footnote-ref-146)
147. Подробнее, см.: Дамдинов Б.Д. Государственный суверенитет в системе принципов федеративного устройства России: некоторые проблемы теории и практики // Сибирский юридический вестник. - 2003. - № 4. - с. 15 – 19. [↑](#footnote-ref-147)
148. Подробнее см.: Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С.94. [↑](#footnote-ref-148)
149. Наиболее характерным примером являются многочисленные реорганизации системы федеральных органов исполнительной власти, когда основные функции системы остаются постоянными, а конкретные государственно-властные полномочия передаются от одних реформируемых органов к другим, причем орган может быть упразднен, а полномочия как таковые остаются и передаются для реализации другому государственному органу [↑](#footnote-ref-149)
150. Левин И.Д. Суверенитет. С.64. [↑](#footnote-ref-150)
151. О системном характере государственной власти подробнее см.: Кочев В.А. Система государственной власти в Российской Федерации: основные публично-правовые параметры: Автореф. дис… д-ра юрид. наук. М., 2002. [↑](#footnote-ref-151)
152. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С.36. [↑](#footnote-ref-152)
153. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 115. [↑](#footnote-ref-153)
154. Например, см.: Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С.11. [↑](#footnote-ref-154)
155. См., например: Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. № 3. С. 90; Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999. С.12. [↑](#footnote-ref-155)
156. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). С. 100 – 102. [↑](#footnote-ref-156)
157. Единство системы государственной власти // Конституционное право: Энциклопедический словарь. Отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 204 – 205. [↑](#footnote-ref-157)
158. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края :Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. // Собр. законодательства РФ. 1996.№ 4. Ст.409.

Эта позиция неоднократно критиковалась, с той точки зрения о том, соблюдение общих принципов организации не есть унификация, с чем мы абсолютно согласны [↑](#footnote-ref-158)
159. Собр. законодательства РФ.1999. N 42, Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-159)
160. См., например: Сурков Д.Л. Проблемы реализации общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации// Академ. юридический журн. 2000. № 1. С. 46; Резниченко Л.Ю. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Каким должен быть предмет его регулирования с позиций Конституции Российской Федерации?// Сибирский юридический вестник. 2000. № 2. С.10. [↑](#footnote-ref-160)
161. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России : Автореф. дис… д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 10-15. [↑](#footnote-ref-161)
162. Авакьян С.А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журн. рос. права. 1997. № 7. С. 52-53. [↑](#footnote-ref-162)
163. Подробнее см.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. М.,2002. С.464-465. [↑](#footnote-ref-163)
164. Нарутто С.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства государственной власти в Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. 1999.№ 4.С.31; Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Автореф. дис… д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 29-30. [↑](#footnote-ref-164)
165. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журн. рос. права. 1998. №4/5. С.39-40. [↑](#footnote-ref-165)
166. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации :ФЗ от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. N 32. Ст. 3336. [↑](#footnote-ref-166)
167. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: ФЗ от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003 . N 27. (часть 2). Ст. 2709 . [↑](#footnote-ref-167)
168. Кухтик С.Н. Конституционно-правовые основы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации : Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1998. С. 18. [↑](#footnote-ref-168)
169. Нарутто С.В. Указ. соч. С.32. [↑](#footnote-ref-169)
170. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С.116. [↑](#footnote-ref-170)
171. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: ФЗ от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003 . N 27. (часть 2). Ст. 2709 [↑](#footnote-ref-171)
172. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 107 [↑](#footnote-ref-172)
173. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: ФЗ от 11 декабря 2004 г. № 159 – ФЗ // Рос. газ. 2004. 15 дек. [↑](#footnote-ref-173)
174. Подробнее см.: Поленина С.В. Система законодательства субъектов Российской Федерации // Регионология. 2000. № 2.С.41. [↑](#footnote-ref-174)
175. См. подробнее: Дамдинов Б.Д. Регионализация законодательства: практика автономных округов // Сибирский юридический вестник. 2000. № 3. С. 17 – 24. [↑](#footnote-ref-175)
176. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: Автореф. дис… д-ра юрид. наук. М., 2000. С.11. [↑](#footnote-ref-176)
177. Лукашов Л.А. Региональное право в системе российского права // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф. (26-27 ноября 1997г.) . Саратов, 1998. С.36. [↑](#footnote-ref-177)
178. Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России. М., 1999.С.5. [↑](#footnote-ref-178)
179. Там же. С. 5.. [↑](#footnote-ref-179)
180. Подробнее см.: Хамнуев Ю.Г. Конституционное законодательство республики-субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия): Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8, 19. [↑](#footnote-ref-180)
181. Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // Журн. рос. права. 2001.№ 9.С.1-2. [↑](#footnote-ref-181)
182. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 159-172. [↑](#footnote-ref-182)
183. Подробнее см.: Штурнев А.Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции // Сибирский юридический вестник. 1998. № 2.С.74-78. [↑](#footnote-ref-183)
184. Белкин А.А. О некоторых вопросах разграничения предметов ведения и полномочий в российском федеративном устройстве // Право и жизнь. 1996. № 9. С.41. [↑](#footnote-ref-184)
185. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С.55 – 56. [↑](#footnote-ref-185)
186. Собр. законодательства РФ.1999. № 26. Ст.3176. [↑](#footnote-ref-186)
187. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» »: ФЗ от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003 . N 27. (часть 2). Ст. 2709 . [↑](#footnote-ref-187)
188. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение комепетенции // Журн. рос. права. 2004.№ 2. С.35. [↑](#footnote-ref-188)
189. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. 2003.№ 2. С.50 [↑](#footnote-ref-189)
190. Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации: необходимы серьезные изменения // Журн. рос. права. 2001. № 9.С.37-42. [↑](#footnote-ref-190)
191. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России // Государство и право. 1997. № 8. С.17. [↑](#footnote-ref-191)
192. Глигич-Золотарева М. Указ. соч. С.52-53. [↑](#footnote-ref-192)
193. Подробнее см.: Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журн. рос. права. 2002. № 5. С.3-11. [↑](#footnote-ref-193)
194. Хабриева Т. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2003. № 2. С.9-10. [↑](#footnote-ref-194)
195. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : ФЗ от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003 . N 27. (часть 2). Ст. 2709 . [↑](#footnote-ref-195)
196. Подробнее см.: Шахрай С.М. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как инструмент региональной политики федеративного государства // Договорные принципы и формы федеративных отношений в России. М., 1999. С. 30-43. [↑](#footnote-ref-196)
197. Например, см.: Лексин И.В. Институт договора о разграничении компетенции: возможности и пределы применения в современной России // Право и власть. 2002. № 2. С. 67-77. [↑](#footnote-ref-197)
198. Собр. законодательства РФ.1999. № 26. Ст.3176. [↑](#footnote-ref-198)
199. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность : Сборник докладов. М., 2000. С.61. [↑](#footnote-ref-199)
200. Подробнее см.: Саленко А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Изв. вузов. Правоведение. 2001. № 2. С.63-72. [↑](#footnote-ref-200)
201. Варламова Н. Указ. соч. С.61-62. [↑](#footnote-ref-201)
202. Безруков А.В. Совместная компетенция и совершенствование взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 4. С.22; Хабриева Т. Указ. соч. С. 11-13. [↑](#footnote-ref-202)
203. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно – правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. С. 188. [↑](#footnote-ref-203)
204. Подробнее см.: Черепанов А.В. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журн. рос. права. 2003. № 9. С.32-39. [↑](#footnote-ref-204)
205. Авакьян С. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Рос. Федерация.1996. №20. С.15. [↑](#footnote-ref-205)
206. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. 2003. № 2. с.46 [↑](#footnote-ref-206)
207. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С.99. [↑](#footnote-ref-207)
208. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа //Государство и право. 1994.№ 3. С. 54-56; Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право.1996.№ . С.13 [↑](#footnote-ref-208)
209. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С.140; Ржевский В.А., Киселева А.В. Субъекты Российской Федерации: типология и конституционные основы организации // Государство и право. 1994. № 10. С.39. [↑](#footnote-ref-209)
210. Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996. С.43. Цит. по: Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 6. С.15. [↑](#footnote-ref-210)
211. Например, см.: Субъект федерации. Правовое положение и полномочия: Науч.-практ. пособие. М.,1998. С.10. [↑](#footnote-ref-211)
212. Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журн. рос. права. 2002. № 11. С.21-23. [↑](#footnote-ref-212)
213. 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": Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Российская газета. - 2000. - 21 июня. [↑](#footnote-ref-213)
214. Например, см.: Никитина Е.Е. Устав области (края) как источник конституционного права // Журн. российского права. 1997. № 11. С.60. [↑](#footnote-ref-214)
215. Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журн. рос. права. 2004. № 7. С. 16. [↑](#footnote-ref-215)
216. Иванов В.В. Новые походы к теории территориального устройства и федеративная система России // Изв. вузов. Правоведение.2002. № 3. С.78. [↑](#footnote-ref-216)
217. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст.1740. [↑](#footnote-ref-217)
218. Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 21. [↑](#footnote-ref-218)
219. Ведомости Съезда нар. депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 28. Ст.1618. [↑](#footnote-ref-219)
220. Собр. законодательства РФ. 2004 . N 13. Ст. 1110. [↑](#footnote-ref-220)
221. Подробнее, см.: Лебедев А.Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации. С.13-14. [↑](#footnote-ref-221)
222. Подробнее, см.: Лебедев А.Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации.С. 15-16; Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Изв. вузов. Правоведение. 2002. № 3. С.73; Кондрашев А.А. Правовой статус субъекта Российской Федерации: опыт доктринального исследования // Изв. вузов. Правоведение. 2003. № 6. С.9-10. [↑](#footnote-ref-222)
223. Подробнее см.: Лебедев А.Н. Указ. соч. С.15-16. [↑](#footnote-ref-223)
224. Евдокимов И.В. Проблемы правового регулирования статуса субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс…канд. юрид. наук. Екатеринбург,1999. С.19. [↑](#footnote-ref-224)
225. Кондрашев А.А. Указ. соч. С.10-11. [↑](#footnote-ref-225)
226. Лебедев А.Н. Указ. соч. С.18. [↑](#footnote-ref-226)
227. Устав Агинского Бурятского автономного округа : Закон Агинского Бурятского автономного округа от 23 ноября 1994 г. № 8 (в ред. Законов Агинского Бурятского автономного округа от 08.06.1995 г. № 4, от 16.02.1996 г. № 4, от 09.09.1996 г. № 12, от 26.12.1997 г. №34 – ЗАО, от 26.03.1998 г. № 41 – ЗАО, от 02.06.1998 г. № 56 – ЗАО, от 11.10.1999 г. № 107 – ЗАО, от 04.07. 2000 г. № 146 – ЗАО, от 24.10.2000 г. № 155 – ЗАО, от 24.10.2000 г. № 156 – ЗАО, от 28.04.2001 г. № 170 – ЗАО, от 28.04.2001 г. № 179 – ЗАО, от 06.07.2001 г. № 202 – ЗАО, от 17.09.2001 г. № 209 – ЗАО,01.11.2002 г. № 291 – // Агинская правда. 1994. 6 – 10 дек. [↑](#footnote-ref-227)
228. Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 13 июня 1995 г. № 8 - ОЗ // Устав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. п. Усть-Ордынский, 1995 (в ред. Законов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 28.09.1995 г. № 15 – ОЗ, от 02.11.1995 г. № 17 – ОЗ, от 08.12.1997 г. № 26 – ОЗ, от 09.12.1997 г. № 26 – ОЗ, от 09.12.1998 г. № 70 – ОЗ, от 07.06.1999 г. № 94 – ОЗ, от 03.01.2001 г. № 1 – ОЗ, от 05.12.2002 г. № 91 – ОЗ, от 02.06.2003 г. № 99 – ОЗ, от 10.11. 2003 г. № 146 – ОЗ, от 16.12.2003 г. № 153 – ОЗ) [↑](#footnote-ref-228)
229. Конституционное право субъектов Российской Федерации.С.196. [↑](#footnote-ref-229)
230. Хамнуев Ю.Г. Конституционное законодательство республики-субъекта Российской Федерации в системе законодательства Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) :Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2003. С 21. [↑](#footnote-ref-230)
231. Калашников О.А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы) : Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15-16 . [↑](#footnote-ref-231)
232. Чердаков С.В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) : Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13-14 . [↑](#footnote-ref-232)
233. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : ФЗ РФ от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ.1999 . N 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-233)
234. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России. С. 10-15. [↑](#footnote-ref-234)
235. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые проблемы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С.68. [↑](#footnote-ref-235)
236. О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа : Закон У-ОБАО от 10 ноября 2003 г. № 136-ОЗ // Панорама округа. 2003. 18 нояб. [↑](#footnote-ref-236)
237. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: ФЗ от 11 декабря 2004 г. № 159 – ФЗ // Рос. газ. 2004. 15 дек. [↑](#footnote-ref-237)
238. «О структуре исполнительных органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: Закон У-ОБАО от 22 июля 2004 г. № 09-ОЗ // Панорама округа. 2004. 23 июля. [↑](#footnote-ref-238)
239. О структуре исполнительных органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: Постановление Главы администрации У-ОБАО от 23.07.2004 г. № 175-п // Панорама округа. 2004. 26 июля. [↑](#footnote-ref-239)
240. Например, см.: О создании территориального управления администрации округа по Аларскому району: Постановление Главы администрации У-ОБАО от 23.07.2004 г. № 176-п // Панорама округа. 2004. 26 июля. [↑](#footnote-ref-240)
241. Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательство. Основные понятия и термины. Иркутск,1996. С.24. [↑](#footnote-ref-241)
242. О законах Агинского Бурятского автономного округа : Закон АБАО от 14 ноября 1997г. №29-ЗАО // Собр. законодательства Агинского Бурятского автономного округа. 1997. №3. С. 51-57. [↑](#footnote-ref-242)
243. О законах и иных нормативно-правовых актах : Закон У-ОБАО от 15 августа 1995г. №13-03 // Сборник законов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (1994-1996гг.). Усть-Ордынский, 1997. С.94-102. [↑](#footnote-ref-243)
244. Подробнее, см.: Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Федерации – реальность, требующая осмысления // Журн. рос. права. 1999. №9. С.78-87. [↑](#footnote-ref-244)
245. Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: Проблемы становления и опыт законодательного кодекса. Екатеринбург,1998. МС.24. [↑](#footnote-ref-245)
246. Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательство. Основные понятия и термины. С.42. [↑](#footnote-ref-246)
247. Тихомиров Ю.А, Котелевская И.В. . Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С.73. [↑](#footnote-ref-247)
248. Выдрин Н. Устав области и правовое пространство // Рос. Федерация. 1995. №23. С.53. [↑](#footnote-ref-248)
249. Игнатенко В.В. Указ. соч. С.11. [↑](#footnote-ref-249)
250. Иванов В.В. К вопросу о теории нормативного договора // Журн. рос. права. 2000. № 7. С.86. [↑](#footnote-ref-250)
251. Подробнее, см.: Гриценко Е.В. Нормативные договоры и соглашения органов государственной власти субъектов Федерации // Вопросы правоведения /ИГЭА. Иркутск, 1999. Вып. 2. С.14. [↑](#footnote-ref-251)
252. Казанцев М.Ф. Указ. соч. С. 15-16. [↑](#footnote-ref-252)
253. Гриценко Е.В. Указ. соч. С.21. [↑](#footnote-ref-253)
254. Например, см.: Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995.№7. С.35-43; Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право.1996. №4. С.88-96; Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. №2. с.86-91; [↑](#footnote-ref-254)
255. Подробнее см.: Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы // Академ. правовой журн. 2003. № 2. С. 4 - 17 [↑](#footnote-ref-255)
256. Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 9. [↑](#footnote-ref-256)
257. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С.21 – 22. [↑](#footnote-ref-257)
258. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 86. [↑](#footnote-ref-258)
259. Например, см.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 218 - 253; Барциц И.Н. Федеративная ответственность. Конституционно-правовые аспекты. М., 1999; Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. [↑](#footnote-ref-259)
260. Кондрашов А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2001. С.20-21 [↑](#footnote-ref-260)
261. Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журн. рос. права. 2002. № 9. С.37-38. [↑](#footnote-ref-261)
262. Виноградов В. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С.210. [↑](#footnote-ref-262)
263. "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации": Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1995. N 33. Cт. 3424. [↑](#footnote-ref-263)
264. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). М., 2001.С .182. Цит. по: Ливеровский А.А. Федеральное вмешательство // Журн. рос. права. 2002. № 9. С.34 [↑](#footnote-ref-264)
265. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея": Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 8-П // Собр. законодательства РФ. 2002 . N 15. Ст. 1497 . [↑](#footnote-ref-265)
266. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации": федер. закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2003. - № 27 (часть II). - Ст. 2709.

 . [↑](#footnote-ref-266)
267. "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : федер. закон 20 авг. 2004 г. N 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ.2004. N 34. Ст. 3535. [↑](#footnote-ref-267)
268. Рос. газ. 2004. 15 дек. [↑](#footnote-ref-268)
269. Восточно-Сибирский экономический район // Федерализм. 1998. № 3. С.234-235, 238-239 [↑](#footnote-ref-269)
270. Подробнее см.: Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В. Политика регионального выравнивания в России (основные подходы и принципы) // Вопросы экономики. 2000. № 10. С.76-78. [↑](#footnote-ref-270)
271. Подробнее, см.: Лавровский Б. Сибирский вектор // Эксперт-Сибирь. 2004. № 21. С.13. [↑](#footnote-ref-271)
272. Кряжков В. А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Рос. Федерация. 1996. №2. С.50. [↑](#footnote-ref-272)
273. Шишкин С.И. Государственно-правовые проблемы регионализации в Российской Федерации. С. 206. [↑](#footnote-ref-273)
274. Собр. законодательства РФ. 1996. №31. Ст.3837. [↑](#footnote-ref-274)
275. Добрынин Н.М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. Тюмень, 1998. С.53. [↑](#footnote-ref-275)
276. Собр. законодательства РФ. 1997. №29. Ст. 3581. [↑](#footnote-ref-276)
277. Собянин С.С. Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1999. С.7. [↑](#footnote-ref-277)
278. Бобракова Е.Е. Федеративные отношения в Российском государстве и проблемы взаимодействия органов государственной власти автономных округов и края, области, в состав которых они входят // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 240-241. [↑](#footnote-ref-278)
279. Крылов Б. Как разрушается основа федерализма. О Конституционном суде Российской Федерации и одном из его решений // Независимая газ. 1997. 3 сент. [↑](#footnote-ref-279)
280. Пискотин М. Федерация – это единое государство. Решение Конституционного Суда по делу «Об автономных округах» пойдет на пользу России // Независимая газ. 1997. 27 нояб. [↑](#footnote-ref-280)
281. Невинский В.В. Автономный округ в крае, области (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации : Научн.-практ. конф. 18 февраля 1998 года. Салехард, 1998. С. 21;. Невинский В.В. Проблемы и решения в конституционно-правовом самоопределении автономных округов (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Тезисы выступлений участников круглого стола: «5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению». М., 1999. С.128. [↑](#footnote-ref-281)
282. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). С.117. [↑](#footnote-ref-282)
283. Там же. С. 42-47 . [↑](#footnote-ref-283)
284. Там же. С.115 – 145. [↑](#footnote-ref-284)
285. Иванов В.В. Указ. соч. С. 47. [↑](#footnote-ref-285)
286. Бахрах Д.Н. Субъекты административного права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л.. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С.79. [↑](#footnote-ref-286)
287. Материалы парламентских слушаний «Автономные округа России» // Думский вестник. 1997. № 2. С. 132. [↑](#footnote-ref-287)
288. Ульянов В.И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений. Автореф. дис…канд. юрид. наук, Тюмень, 1999. С.22-23. [↑](#footnote-ref-288)
289. Ульянов В.И. Указ.соч. С.22. [↑](#footnote-ref-289)
290. Ульянов В.И. Указ. соч. С. 23. [↑](#footnote-ref-290)
291. Об утверждении (ратификации) Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа : Закон АБАО от 01.11.1995 г. № 7 // Агинская правда. 1995. 9 нояб. [↑](#footnote-ref-291)
292. Вост.-Сиб. правда. 1996. 15 июня. [↑](#footnote-ref-292)
293. См.:О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области : Закон Иркутской области от 07.12.1998г. №55-03 // Вост.-Сиб. правда. 1998. 23 дек. [↑](#footnote-ref-293)
294. Рос. вести. 1996. 25 июля. [↑](#footnote-ref-294)
295. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М.,1997. С.406-444. [↑](#footnote-ref-295)
296. Подробнее, см.: Ермаков В.Г. Федеральный центр и сложносоставные субъекты // Журн. рос. права. 1998. № 7. С.22-23. [↑](#footnote-ref-296)
297. Вестник Тюменской областной Думы. 1995. №10. [↑](#footnote-ref-297)
298. Новости Югры. 1997. 27 марта. [↑](#footnote-ref-298)
299. Собр. законодательства РФ. 1997. №29. Ст.3581. [↑](#footnote-ref-299)
300. Брак по расчету? И по любви тоже. Область и округ: законодательные перспективы развития // Вост.-Сиб. правда. 1997. 13 авг. [↑](#footnote-ref-300)
301. Панорама округа. 2001. 7 июля. [↑](#footnote-ref-301)
302. Собр. законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-302)
303. Об утверждении Договора между органами государственной власти Читинской области и органами государственной власти Агинского Бурятского автономного округа : Закон АБАО № 343- ЗАО от 22.04.2003 г // Агинская правда. 2003. 5 июня. [↑](#footnote-ref-303)
304. Собр. законодательства РФ. 2003. N 27 (часть 2). Ст. 2709. [↑](#footnote-ref-304)
305. http: // www.admhmao.ru/pravo/dogovor.htm [↑](#footnote-ref-305)
306. Хамраев В. Укрупнение смерти подобно // Коммерсант-Власть. 2004. № 30. С.22. [↑](#footnote-ref-306)
307. Архив автора [↑](#footnote-ref-307)
308. Еловский Д. Усть-Орда ищет пропавшие федеральные деньги в Приангарье // Коммерсант. Восточная Сибирь. 2005. 7 мая [↑](#footnote-ref-308)
309. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). С.198. Аналогичное мнение высказывал и В.И. Ульянов, подробнее см.: Ульянов В.И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений. Тюмень, 1999. С.19. [↑](#footnote-ref-309)
310. Иванов В.В. Указ. соч. С. 199. [↑](#footnote-ref-310)
311. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации": федер. закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // федер. закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2003. - № 27 (часть II). - Ст. 2709. [↑](#footnote-ref-311)
312. О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федер. закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 34. Ст.3535. [↑](#footnote-ref-312)
313. Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и конституционная реформа как неизбежность перемен // Журн. рос. права. 2004. № 3. С.15. [↑](#footnote-ref-313)
314. Подробнее см.: Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. 1998. № 3. С. 134-135. [↑](#footnote-ref-314)
315. Ульянов В.И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений. С.21. [↑](#footnote-ref-315)
316. Собр. законодательства РФ . 1999. № 51. Ст.6286. [↑](#footnote-ref-316)
317. Иванов В.В. Указ.соч.С.198 – 203. [↑](#footnote-ref-317)
318. Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития. С. 121. [↑](#footnote-ref-318)
319. Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. 2001. № 1.С.80. [↑](#footnote-ref-319)
320. Пешин Н.Л. Проблемы взаимоотношений автономных округов с краями (областями), в состав которых они входят // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2002. № 6. С.73. [↑](#footnote-ref-320)
321. Авакьян С.А. Указ. соч. С. 114. [↑](#footnote-ref-321)
322. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : ФКЗ от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ // Рос. газ. 2001. 20 дек. [↑](#footnote-ref-322)
323. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми- Пермяцкого автономного округа : ФКЗ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1110. [↑](#footnote-ref-323)
324. Например, см.: Глигич – Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм. 2003. № 2.С. 36-66; Саликов М. Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития // Федерализм. 2003. № 3. С. 5-18. [↑](#footnote-ref-324)
325. См. подробнее: Глигич - Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // Федерализм. 2002. № 1. С.99 – 101. [↑](#footnote-ref-325)
326. Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Изв. вузов. Правоведение. 2002. № 3. С.83. [↑](#footnote-ref-326)
327. Подробнее, см.: Ливеровский А.А. Исторические и правовые особенности субъектного состава Российской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. 2001. № 1.С.83-86. [↑](#footnote-ref-327)
328. Рос. газ. 2001. 20 дек. [↑](#footnote-ref-328)
329. Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5. [↑](#footnote-ref-329)
330. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2003. № 2. С. 18 – 37. [↑](#footnote-ref-330)
331. Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журн. рос. права. 2004. № 7. С. 23. [↑](#footnote-ref-331)
332. Там же. С. 25-26. [↑](#footnote-ref-332)
333. http://krai.perm.ru/doc/asp 17.02.03 [↑](#footnote-ref-333)
334. http://krai.perm.ru/doc/asp 15.02.03 [↑](#footnote-ref-334)
335. http://krai.perm.ru/news.asp?id=462 15.02.03 [↑](#footnote-ref-335)
336. Собр. законодательства РФ. 2003. № 45. Ст. 4359. [↑](#footnote-ref-336)
337. Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Указ. соч. С.24. [↑](#footnote-ref-337)
338. Собр. законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1110. [↑](#footnote-ref-338)
339. Хамраев В. Как переделят Россию // Коммерсант-Власть. 2004. № 11.С.36. [↑](#footnote-ref-339)
340. Собр. законодательства РФ. 2003.№ 27(часть 2). Ст. 2709. [↑](#footnote-ref-340)
341. Кравцова М. Геноцид матрешек // Эксперт. 2004.№ 12.С.67-72. [↑](#footnote-ref-341)
342. Кулешов И., Рычкова Л. Дружественное поглощение: Ямало-Ненецкий округ сдался Тюменской области // Коммерсант. 2004. 26 февр. [↑](#footnote-ref-342)
343. Железнова Ю., Еловский Д. Усть-Ордынцы «продали округ» неокончательно // Коммерсант. Восточная Сибирь. 2004. 21 мая. [↑](#footnote-ref-343)
344. Провалили референдум // Панорама округа. 2000. 9 сент. [↑](#footnote-ref-344)
345. Подробнее см.:Сурков Д.Л. Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: юридический аспект // Россия в современном мире: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции (Иркутск, 27 апреля 2004 г.). Часть 1: Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения / Восточно-Сибирский филиал Российской академии правосудия. – Иркутск, 2004. С.17-25 [↑](#footnote-ref-345)
346. Укрупнение субъектов – тема надуманная // Агинская правда. 2003. 9 сент. [↑](#footnote-ref-346)
347. Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Изв. вузов. Правоведение. 2002. № 3. С.84. [↑](#footnote-ref-347)
348. Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. N 17.Ст. 291. [↑](#footnote-ref-348)
349. Там же. Ст.292. [↑](#footnote-ref-349)
350. ООН: Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии. Нью-Йорк, 1970. С. 151 – 155. [↑](#footnote-ref-350)
351. Подробнее см.: Тимофеев Е.В. Новые аспекты принципа права наций на самоопределение // Моск. журн. междунар. права. 1993. № 4. С.100-111. [↑](#footnote-ref-351)
352. Подробнее см.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма.С. 151. [↑](#footnote-ref-352)
353. Онохова В.В. Проблемы развития межнациональных отношений в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 1999. № 2. С. 10. [↑](#footnote-ref-353)
354. Умнова И.А. Указ. соч. С.152. Сходная позиция была высказана Л.Ф. Болтенковой: Она же. Российская государственность: состояние и перспективы. М., 1995. С.62. [↑](#footnote-ref-354)
355. Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1999. С. 19. [↑](#footnote-ref-355)
356. Сходная позиция в литературе уже высказывалась: Онохова В.В. Указ. соч. С.11-12. [↑](#footnote-ref-356)
357. Золотарева М. Национальный суверенитет: на стыке права и политики // Федерализм. 1999. № 3. С.157-159 [↑](#footnote-ref-357)
358. Там же. С.157-159. [↑](#footnote-ref-358)
359. Судницын Ю.Г. Теоретические проблемы национального суверенитета в государствах мировой социалистической системы: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Свердловск, 1967. С.6;

Впервые данное определение было изложено указанным автором в следующей работе: Судницын Ю.Г. Национальный суверенитет в Советском социалистическом государстве: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Свердловск, 1954. С.5. [↑](#footnote-ref-359)
360. Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР: Конспект лекций. Свердловск, 1979. С. 11 – 12. [↑](#footnote-ref-360)
361. Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С.74. [↑](#footnote-ref-361)
362. Коркмасова К.Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д, 1970. С.27. [↑](#footnote-ref-362)
363. Там же. С.30. [↑](#footnote-ref-363)
364. Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР. С. 28. [↑](#footnote-ref-364)
365. Подробнее, например см.: Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995. С.137-151; Жамсуев Б.Б. Национальная политика современной России: становление и перспективы: Автореф. дис… канд. полит. наук. М., 1999; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журн. рос. права. 2002.№ 2. С. 5-15; Хабриева Т.Я. Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2003. № 7. С.3-19. [↑](#footnote-ref-365)
366. Например, см.: Кряжков В.А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 3-12; Он же. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С.18-23; Он же. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. 2000. № 1. С.20-25; Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А.Кряжков. М., 2002. С.269-307. [↑](#footnote-ref-366)
367. Например, см.: Андриченко Л.В., Белоусова Е.В. Правовое положение коренных малочисленных народов Российской Федерации // Федеративное устройство России: история и современность. М., 1995. С. 137-152; Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Саратов, 1998; Витрук Н. Федерализм, автономия и права национальных меньшинств: современная ситуация в России // Право и жизнь. 1997. № 11. С.64-82; Он же. Права национальных меньшинств в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 2. С.65-79. [↑](#footnote-ref-367)
368. Подробнее, см.: Лукашева Н.В. Правовое положение автономных образований в странах северной Европы. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998 . [↑](#footnote-ref-368)
369. Например, см.: Тишков В. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм. 1997. № 3. С. 71-108; Филиппов В. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм.2002.№ 4. С.185-216 [↑](#footnote-ref-369)
370. Например, см.: Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право.1996.№ 10. С. 3-14; Карапетян Л.М. Федерализм и права народов: курс лекций. М., 1999. [↑](#footnote-ref-370)
371. Авакьян С.А. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы науч. конф. Москва, 27-28 апреля 2000 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2000. С.8 [↑](#footnote-ref-371)
372. Подробнее, см.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 295-310; Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000. С. 73-85. [↑](#footnote-ref-372)
373. Например, см.: Полин Д. Новый старый субъект Федерации // Эксперт-Сибирь. 2005. № 16. С.9; Мишкин М., Барахова А. Берите столько суверенитета, сколько сможете поглотить // Коммерсант-Власть. 2005. № 16. С.30-32 [↑](#footnote-ref-373)
374. О мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Указ Президента РФ от 12 апреля 2005 г. № 412 // Собр. законодательства РФ. 2005. №16. ст. 1439 [↑](#footnote-ref-374)
375. Подробнее см.: Конфликт исчерпан // Эксперт. 2004. № 28-29. С. 49; Хамраев В. Укрупнение смерти подобно // Коммерсант-Власть. 2004. № 30. С.22-25. [↑](#footnote-ref-375)
376. Сто дней Думы // Панорама округа. 2004.16 июля [↑](#footnote-ref-376)
377. Невинский В.В. Автономный округ в крае, области (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации : Науч.-практ. конф., 18 февраля 1998 года. Салехард, 1998. С. 20; Он же. Проблемы и решения в конституционно-правовом самоопределении автономных округов (к вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Тезисы выступлений участников круглого стола: «5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению». М., 1999. С.127. [↑](#footnote-ref-377)
378. Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. N 909 // Собр. законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 3010. [↑](#footnote-ref-378)
379. Тадевосян Э.В. Национально-государственное устройство СССР. М., 1978. С. 53-54. [↑](#footnote-ref-379)
380. Коркмасова К.Д. Критерии форм национальной государственности СССР // Сов. государство и право. 1970. № 11. С. 50. [↑](#footnote-ref-380)
381. См.: Судницын Ю.Г. Национально-государственное устройство СССР. Свердловск, 1979. С. 43-45; Потапов А.И. Теоретические проблемы советской автономии в условиях развитого социализма // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. Свердловск, 1982. С. 97-100. [↑](#footnote-ref-381)
382. См.: Радвогин А.В. О понятии советской национальной государственности // Сов. государство и право. 1966. № 7. С. 129. [↑](#footnote-ref-382)