**ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ**

**1. Основные этапы развития российского федерализма**

Территориально-государственная форма устройства России прошла несколько этапов в своем развитии.

Первый этап начался с провозглашения на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Российской Федерации, что явилось прямым следствием осуществления Октябрьской революции и распада бывшей Российской империи. Это был этап создания и развития социалистического федерализма, в результате которого было образовано новое государство - Российская Федерация, а 10 июля 1918 г. была принята первая Конституция РСФСР. На российской территории произошло образование республик и областей по национальному и географическому признакам, хотя четких границ национального расселения населения не устанавливалось, как не было и четкого различия между республикой и областью, а также разграничения компетенции между центральным правительством и автономными образованиями. Кроме того, административно-территориальные части России включали также губернии и области. В 1923 г., например, в состав РСФСР входило 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

В 1922 г. был провозглашен СССР - новое федеративное государство, которое включало в свой состав формально равные субъекты - социалистические республики, обладавшие правом выхода из Союза. В действительности это была фиктивная федерация с ярко выраженной тенденцией к созданию централизованного унитарного государства. РСФСР вошла в состав СССР на правах отдельной союзной республики. При этом статус ее автономий и административно-территориальных единиц не изменялся. Было провозглашено, что субъекты Советского Союза - республики - являются национальными по форме и социалистическими по содержанию. Руководящая роль Коммунистической партии, которая официально характеризовалась как интернациональная сила, превращала Советский Союз по существу в фактически унитарное государство с формальными признаками федеративного государства, построенного по национальному принципу.

После вхождения РСФСР в состав СССР на правах союзной республики сложилась уникальная с точки зрения территориально-государственной структуры ситуация, когда в состав федеративного государства входило другое федеративное государство, наряду с унитарными государствами. В этот период вопрос о национально-территориальной структуре РСФСР отошел на второй план, поскольку на первый план вышли вопросы укрепления Союза ССР как единого жестко централизованного государства.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, а в 1937 г. по аналогии с общесоюзной была принята новая Конституция РСФСР. В составе РСФСР насчитывалось 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 национальных округов (последние не были перечислены в тексте Конституции). Края и области, в которых проживала большая часть населения РСФСР, в качестве субъектов Федерации не признавались. Автономные республики являлись государствами, но несуверенными, поскольку их основные законы - Конституции - подлежали обязательному утверждению высшим органом государственной власти РСФСР - Верховным Советом. Правовое положение автономных областей и национальных округов не нашло своего четкого конституционного закрепления. В последующий период существования в СССР тоталитарного государства и особенно практика политических репрессий очень серьезно ударили по национально-территориальному устройству РСФСР. Были физически уничтожены многие руководители автономных образований РСФСР, были ликвидированы многие автономии без какого-либо юридического обоснования, а целые народы были насильственным путем переселены в другие места с мест их традиционного проживания.

Уже в современный период в 1991 г. был принят Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов", в соответствии с которым действия советских властей в отношении репрессированных народов были признаны преступными, а эти народы были юридически реабилитированы.

Важнейший этап развития территориально-государственной формы Российской Федерации приходится на начало 90-х гг., когда требования демократизации политической и государственной структур Советского Союза привели к его распаду и фактическому провозглашению суверенитета большинством автономных республик и многими автономными областями в составе РСФСР. Это явление, получившее название "парада суверенитетов", привело к сильному росту сепаратизма и национализма, что, в свою очередь, обернулось даже требованием некоторых республик о выходе из состава Российской Федерации. Серьезное значение для сохранения целостности Российской Федерации имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного Договора, который впоследствии был включен в текст Конституции РСФСР в качестве ее составной части. Договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами Российской Федерации. Кроме того, Федеративный Договор разграничил предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами власти различных субъектов Российской Федерации. Федеративный Договор не смог решить всех проблем территориально-политического устройства Российской Федерации и поставить заслон росту националистических тенденций в ряде субъектов, поскольку фактически не гарантировал принцип равноправия субъектов и оставлял много нерешенного во взаимоотношениях федеральных органов власти с органами власти субъектов.

И, наконец, особым этапом развития современного российского федерализма стало принятие всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Проект был одобрен Конституционным совещанием и представлен Президентом РФ на всенародное голосование. Большинством голосов проект был одобрен и Конституция Российской Федерации вступила в силу, положив начало новому этапу развития федеративных отношений в России.

Референдум был проведен в соответствии с Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации". По условиям проведения референдума Конституция считалась принятой, если за нее проголосовало 50% избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в референдуме участвовало не менее 50% зарегистрированных избирателей. По итогам голосования такие условия были соблюдены: в голосовании участвовало более 58 млн. избирателей (54,8%), а за принятие Конституции проголосовало 33,4 млн. избирателей, что составило 58,4% всех участвовавших в референдуме.

**2. Общая характеристика и основные принципы федеративного устройства России, их особенности**

Конституционные основы национально-государственного устройства Российской Федерации установлены нормами гл. I Конституции РФ, которая не может быть изменена в обычном законодательном порядке, а требует для своего изменения фактически принятия новой Конституции. Такое положение направлено на недопустимость кардинального изменения всей системы федеративных отношений в России. Кроме того, основы конституционного строя распространяют суверенитет Российской Федерации на всю ее территорию, включая все без исключения ее субъекты, а Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Только Российская Федерация вправе обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории, следовательно, целостность и неприкосновенность всех входящих в ее состав территориальных единиц.

В качестве конституционной основы федеративного устройства Российской Федерации закреплены такие принципы, как:

государственная целостность;

единство системы государственной власти;

разграничение предметов ведения полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов;

равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой. Закрепляя принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации, Конституция в качестве одного из важнейших принципов закрепляет принцип единого и равного гражданства Российской Федерации, независимо от оснований его приобретения, а каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и имеет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ.

Основные вопросы, регулирующие федеративное устройство России, нашли свое отражение в гл. III Конституции. Прежде всего, в ст. 65 перечислен полный состав субъектов Российской Федерации. В нее входят 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. Всего в составе Российской Федерации 89 самостоятельных субъектов, построенных как по национальному, так и по территориальному принципам. Это означает, что в Российской Федерации принцип федерализма сочетается с принципом унитаризма и автономии, обеспечивая тем самым государственную целостность Российской Федерации как единого, самостоятельного государства. Очень важно, что текстом основного закона РФ закреплен поименный состав субъектов Федерации, что означает, что любое изменение общего состава субъектов Федерации требует, как минимум, внесения изменений в саму Конституцию.

Государственная целостность РФ означает отсутствие права выхода субъектов из состава Федерации (т.е. реализации права сецессии). Поскольку субъекты Федерации входят в состав единого государства с территорией, включающей территории всех субъектов, то любое отделение части этой территории будет неизбежно означать нарушение целостности государства. Как правило, современные федеративные государства не предусматривают в своих основных законах права субъектов на выход из состава Федерации.

Право на выход из состава Федераций предусматривалось конституциями социалистических стран - СССР, Чехословакии и Югославии. Этот принцип исходил из марксистско-ленинской теории о праве наций на самоопределение, вплоть до отделения. Другие Федерации этот принцип не признавали, но даже в социалистических федерациях не закреплялось четкого механизма реализации права субъектов на односторонний выход из состава единого фактически централизованного государства. И когда в результате политических изменений в этих государствах встал вопрос о выходе отдельных субъектов, все три социалистические Федерации (СССР, Чехословакия и Югославия) фактически распались на отдельные самостоятельные государства.

Отсутствие принципа добровольного выхода субъектов Российской Федерации из состава единого целостного государства не противоречит принципам демократического общества и вполне соответствует общемировым тенденциям развития федерализма. Вместе с тем, Конституция Российской Федерации допускает принятие в состав единого государства и образование в нем нового субъекта на основе федерального конституционного закона.

Конституция РФ устанавливает статусный характер субъектов, в соответствии с которым статус республики как субъекта Федерации определяется самой Конституцией РФ и конституцией данной республики, а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом соответствующего субъекта Федерации, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, а границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Важнейшее значение для нормального функционирования российского федерализма имеет принцип установления единого государственного языка на всей территории Российской Федерации, коим является русский язык. Свои государственные языки могут устанавливать и республики. Они используются наряду с государственным языком Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления и государственных учреждениях этих республик. Вместе с тем, Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка и создание условий для его изучения и развития и гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Российский федерализм обладает целым рядом специфических особенностей, отличающих его от федерализма в других странах.

Прежде всего, Россия была в историческом плане провозглашена федерацией, а не создана путем объединения самостоятельных государств. Следовательно, Россия может быть отнесена к конституционной Федерации, поскольку она создана на основе Конституции, в которой закреплена политическая самостоятельность отдельных территорий, предоставленная общефедеральной властью.

С самого начала своего образования Россия представляла собой не конституционно-договорную федерацию (как США или Швейцария), а конституционно-правовую федерацию. Россия в отличие от абсолютного большинства других федераций создавалась как федерация асимметричная с различными видами субъектов Федерации, созданными как по национально-территориальному (21 республика-государство, 10 автономных округов и 1 автономная область), так и по территориальному признаку (6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения).

Субъекты Федерации с самого начала не обладали правом выхода из ее состава, но статус субъекта Федерации по согласованию с общефедеральными органами власти и на основании специального конституционного закона мог быть изменен. Конституция РФ предусмотрела возможность вступления новых субъектов в состав Российской Федерации.

**3. Предметы ведения и полномочия РФ и ее субъектов**

Одним из наиболее сложных вопросов функционирования российского федерализма является проблема сферы ведения и полномочий самой Федерации и ее субъектов. Эта проблема, кстати, является наиболее трудноразрешимой и для многих зарубежных федераций. Конституция РФ при закреплении предметов ведения самой Федерации и ее субъектов исходит из принципа установления отдельно вопросов ведения Российской Федерации и вопросов совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации и ее субъектов субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. В ведение Российской Федерации входят наиболее существенные вопросы государственной жизни, социально-экономической, внешнеполитической, оборонной, законодательной и других сфер деятельности (ст. 71 Конституции).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся:

вопросы защиты прав и свобод человека;

вопросы обеспечения законности и правопорядка;

вопросы общественной безопасности;

режим пограничных зон;

вопросы владения, пользования и распоряжения землей;

разграничение государственной собственности;

охрана окружающей среды;

защита семьи и социальная защита граждан;

установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

координация международных и внешнеполитических связей субъектов Российской Федерации;

выполнение международных договоров Российской Федерации и другие вопросы внутренней, внешней и социально-экономической политики как самой Федерации, так и ее субъектов.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Вне предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданного вне предметов ведения Российской Федерации и вне предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами приняли довольно острый характер в связи с намерениями центральных властей к укреплению вертикали исполнительной власти в Российской Федерации. Помимо конституционных положений о предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов для решения этих проблем использовались положения Федеративного Договора, подписанного 31 марта 1992 г. Федеративный договор не подписали полномочные представители Республики Татарстан и Чеченской Республики. С Республикой Татарстан 15 февраля 1994 г. был подписан отдельный договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с Российской Федерацией. Аналогичный договор был заключен с Республикой Башкортостан и рядом других субъектов Российской Федерации. Подобные договоры были заключены в силу объективной необходимости для предотвращения распада Российской Федерации. Однако, по прошествии ряда лет стало очевидным, что проблема разграничения полномочий не была решена, ряд полномочий вообще не был законодательно урегулирован, что стало серьезным тормозом в развитии как федеративных отношений, так и в дальнейшем развитии российской государственности.

В связи с этим, в июле 2001 г. Президентом РФ была образована рабочая комиссия для подготовки предложений и документов для дальнейшего развития федеративных отношений, разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. Поэтому в этом отношении предстоит еще очень большая и сложная работа, в которую будут вовлечены Президент, Правительство, Федеральное Собрание, представители субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

**4. Правовой статус субъектов РФ**

Субъектами Российской Федерации называются входящие в ее состав в качестве неотъемлемых составных частей на принципах равноправия национально-государственные и государственно-территориальные образования. В составе Российской Федерации 32 национально-государственных образования (21 республика, 10 автономных округов, 1 автономная область) и 57 государственно-территориальных образований (6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения).

Проблема правового статуса субъектов Российской Федерации является наиболее сложной, вызывающей много споров и дискуссий, а следовательно, и различные точки зрения на способы и пути решения этой проблемы. Прежде всего, следует отметить особенность закрепления правового статуса субъектов Российской Федерации, которая заключается в том, что этот статус закреплен двумя видами нормативно-правовых актов. Для республик - это Конституция РФ и Конституция соответствующей республики, а для краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - Конституция РФ и устав соответствующего субъекта.

Конституция РФ устанавливает основные принципы, на которых должен базироваться правовой статус субъектов Российской Федерации. Прежде всего, субъекты имеют свой основной закон и свое законодательство, для республик - это Конституции, для всех остальных субъектов - это уставы. Причем эти основные законы, как и все законодательство субъектов, принимается ими самостоятельно и не требует никакого утверждения со стороны общефедеральных государственных органов. Республика может принимать свою конституцию как представительным органом, так и путем всенародного референдума, уставы других субъектов Федерации принимаются законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

Конституция РФ устанавливает принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Это разграничение полномочий устанавливается, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации, а также Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Необходимо отметить, что эта проблема является одной из наиболее сложных в отношениях федерального центра с субъектами Федерации. Дело в том, что некоторые Конституции республик и другие правовые акты субъектов были приняты еще до вступления в силу Конституции РФ 1993 г. в период "парада суверенитетов" и соответственно содержали значительное число норм, противоречащих как самой российской Конституции, так и общефедеральному законодательству.

Однако, некоторые субъекты Федерации принимали свои Конституции уже после принятия Конституции РФ и также содержали противоречащие общефедеральной Конституции положения. Бурный рост самостоятельного законодательства в субъектах понизил уровень качества этого законодательства, что также объективно вызвало появление противоречащих Конституции и федеральному законодательству норм.

Наиболее частые примеры противоречащих общефедеральной Конституции и законодательству норм, содержащихся в Конституциях субъектов, прежде всего республик, сводились к следующему:

провозглашение полного государственного суверенитета;

объявление своего государства субъектом международного права.

В отдельных случаях даже было определено конституционное право республики на выход из состава Федерации на основе референдума, закрепление приоритета федеральных законов только после утверждения их законодательными органами республики; отнесение основ внутренней и внешней политики только к компетенции самой республики; закрепление права республики на предоставление иностранцам российского гражданства и предоставление политического убежища (что находится в исключительном ведении РФ); возможность создания внутренних таможенных границ (полностью запрещаемых Конституцией РФ); приоритет государственного национального языка за счет умаления роли государственного русского языка и т.д.

Многочисленные несоответствия правовых норм, действовавших в субъектах Федерации, правовым нормам самой Федерации грозили перерасти в правовой беспредел и создать опасность полной дезинтеграции российского федерализма. Президентом РФ были предприняты неотложные меры, создан институт полномочных представителей Президента в 7 федеральных округах, которые по прямому поручению Президента провели огромную работу по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с общефедеральным. Таким образом, были осуществлены серьезные меры по фактическому воссозданию принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, хотя окончательно проблема еще далека от своего разрешения.

Следующим важнейшим принципом конституционного статуса субъектов Российской Федерации является принцип равноправия всех субъектов, который закрепляется в нескольких направлениях.

Во-первых, закрепляется равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Во-вторых, равноправие субъектов Федерации между собой, т.е. в отношениях друг с другом, когда они выступают на равноправной основе. Хотя некоторые отечественные авторы ставят под сомнение принцип равноправия субъектов РФ, исходя, прежде всего, из асимметричности самой Федерации, включающей различные виды субъектов, как с точки зрения объема их полномочий, так и с точки зрения характера их существования и функционирования.

Конституция РФ обеспечивает территориальную и государственную целостность Российской Федерации. Этим положением фактически утверждается отсутствие права выхода (сецессии) какого-либо субъекта РФ из ее состава, поскольку территория Российской Федерации включает в себя территории всех ее субъектов. Отсутствие права сецессии у субъектов Российской Федерации вполне соответствует тенденциям мирового развития федерализма, поскольку современные зарубежные Конституции также в абсолютном большинстве исходят из нерушимой целостности федераций, а попытки отдельных субъектов односторонне поставить вопрос об отделении от Федерации встречает самый жесткий отпор со стороны общефедеральных властей.

Конституция РФ закрепляет основы государственной власти в субъектах Российской Федерации, которые включают в себя единство всей государственной власти, т.е. государственная власть и в Федерации и в ее субъектах выступает в форме единой, но при ее осуществлении как в Российской Федерации, так и в ее субъектах реализуется принцип ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную отрасли власти, и, наконец, государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими государственные органы. Это означает, что никакие другие государственные органы, кроме образуемых непосредственно самими субъектами Федерации, не могут присваивать себе право на осуществление государственной власти.

Вся система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, но при этом должны быть соблюдены два обязательных условия: во-первых, эта система должна соответствовать основам конституционного строя РФ, и во-вторых, она должна соответствовать общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Такой закон был принят 6 октября 1999 г.

Конституция РФ исходит из принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации. Эту систему образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий. Это положение прямо закреплено в ст. 78 Конституции РФ.

Субъекты Федерации по предметам своего ведения обладают всей полнотой государственной власти, т.е. в этой сфере осуществляют свое собственное законотворчество, включая принятие законов субъектов федерации, подзаконных и иных нормативных актов. При этом важной особенностью законодательства субъекта Федерации является то, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом, изданным по предметам ведения субъекта Федерации, приоритет принадлежит нормативному правовому акту субъекта Федерации.

Конституция РФ устанавливает общий принцип изменения статуса субъекта Федерации, который заключается в том, что должно быть взаимное согласие Российской Федерации и данного субъекта.

Однако, Конституцией РФ не установлена процедура изменения как самого статуса субъекта Федерации, так и реализация принципа взаимного согласия. Такие процедуры должны быть урегулированы специальным федеральным конституционным законом, который еще не принят.

По взаимному согласию между субъектами Федерации может быть произведено изменение их границ, которое обязательно подлежит утверждению Советом Федерации Федерального Собрания РФ. В случае внесения изменений в наименование субъекта Федерации, которое осуществляется самим субъектом, новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ, содержащую перечень всех субъектов Федерации. Такое изменение осуществляется принятием специального указа Президента РФ, а каких-либо согласительных или иных процедур со стороны федеральных органов власти законодательством не предусмотрено.

Конституция РФ устанавливает некоторые особенности отдельных видов субъектов Федерации, что дает основание российским исследователям определять Российскую Федерацию как "асимметричную", поскольку в абсолютном большинстве зарубежных федераций устанавливается и гарантируется определенная симметрия как в наименованиях, так и в перечне признаков самого субъекта федерации. Конституция РФ определяет республики, входящие в ее состав, как государства (ч.2, ст.5).

Другие виды субъектов, входящих в состав РФ, Конституцией никак не определены, хотя в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области определены. То есть край, область, автономный округ определены как государственно-территориальные образования, что, наряду с существованием национально-территориальных образований, характеризует Российскую Федерацию как "асимметричную".

При этом необходимо отметить, что традиционно федеративные государства не содержат в своем составе таких субъектов, как республики. Это было характерно для социалистического типа федераций (Советского Союза, Чехословакии, Югославии). Социалистические Федерации распались на отдельные самостоятельные государства. А в других федерациях таких субъектов как республики не предусмотрено. Кроме того, в состав Федерации как единого союзного государства не входят другие государства, это скорее характерно для конФедерации как формы объединения полностью суверенных государств. Поэтому и с этой точки зрения Российская Федерация является совершенно своеобразной.

Республики как субъекты Российской Федерации имеют свое гражданство. Другие субъекты такого права лишены. В данном случае здесь наблюдается опять разительное отличие от мирового опыта федерализма, когда одни Федерации (США, Германия) предоставляют своим субъектам всем без исключения право иметь свое гражданство, другие (Индия) лишают все свои субъекты такого права.

Конституцией РФ вопрос республиканского гражданства не урегулирован. Вместе с тем вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса гражданина Российской Федерации и вопросы выхода российских граждан из гражданства РФ являются исключительной компетенцией самой Федерации, а не ее субъектов - республик.

В соответствии с нормами Конституции РФ республики вправе устанавливать свои государственные языки, хотя более конкретно вопрос о государственных языках республик Конституцией также не регулируется.

Особенностью российского федерализма и правового статуса ряда субъектов Федерации является вхождение автономных округов в состав края или области. Это также отличительная особенность российского федерализма, поскольку в других федерациях одни субъекты не могут входить в состав других субъектов, что неизбежно вызывало бы правовые и организационные коллизии.

По Конституции РФ отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области. По постановлению Конституционного Суда РФ о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ констатировалось, что вхождение автономного округа в состав края, области означает, что будучи равноправным субъектом Федерации, он одновременно составляет часть другого ее субъекта. Это означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов.

Конституция РФ закрепляет в качестве субъектов Российской Федерации два города федерального значения - Москву и Санкт-Петербург. Следует отметить, что Москва, являясь самостоятельным субъектом Российской Федерации, одновременно является столицей Федерации со своим особым статусом столицы. Санкт-Петербург является также самостоятельным субъектом Федерации. В обоих городах федерального значения осуществляется местное самоуправление.

Несмотря на определенные особенности различного вида субъектов Российской Федерации имеется много общего, что дает основание говорить о наличии единого конституционно-правового статуса всех субъектов РФ.

Прежде всего, каждый субъект РФ имеет свою территорию, положения о которой закрепляются в Конституциях и уставах субъектов Федерации. Территория субъекта Федерации целостна, неделима, неприкосновенна и не может быть изменена без согласия субъекта Федерации.

Помимо своей собственной территории каждый субъект имеет свою правовую систему. Вне предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, все субъекты самостоятельно осуществляют правовое регулирование, включая принятие основных законов - конституций или уставов, обычного (текущего) законодательства и принятие иных нормативных актов.

Республики принимают Конституции, порядок принятия и изменения которых закрепляется конституцией данного субъекта. Конституции республик могут приниматься как референдумом (всенародным голосованием), так и законодательным (представительным) органом республики. Остальные виды субъектов Российской Федерации принимают свои уставы, как установлено Конституцией РФ, законодательным (представительным) органом данного субъекта Федерации. Поэтому принятие уставов каким-либо другим способом, включая региональный референдум, не предполагается.

Системы права субъектов Федерации представляют собой составную часть системы права всей Российской Федерации. Отсюда следует, что системы права субъектов Федерации должны строиться на конституционных принципах Российской Федерации, а основные законы субъектов, текущие законы и другие нормативные акты, принимаемые в субъектах, не должны противоречить общефедеральной Конституции и федеральным законам.

Необходимо отметить, что в Конституциях республик можно найти положения, не соответствующие нормам Основного закона РФ. В различных Конституциях это несоответствие касается статуса республик в составе Российской Федерации, гражданства и государственных языков, пределов действия Конституции РФ и федеральных законов, разграничения предметов ведения Российской Федерации и входящих в ее состав республик, системы органов государственной власти и местного самоуправления, прав человека и гражданина.

Субъекты Российской Федерации устанавливают самостоятельно свою систему органов государственной власти, которая должна соответствовать основам конституционного строя РФ и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законодательством.

В систему органов государственной власти субъекта РФ входит законодательный (представительный) орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти, иные органы государственной власти, устанавливаемые конституцией или уставом субъекта Федерации. В систему органов государственной власти субъекта Федерации может входить и высшее должностное лицо субъекта, должность которого установлена конституцией или уставом субъекта.

Законодательный (представительный) орган субъекта Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Структура и полномочия этого законодательного органа устанавливаются конституцией или уставом данного субъекта. Формирование законодательного органа осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законодательный орган субъекта избирается на 4 или 5 лет, а численность депутатов колеблется от 250 депутатов в Татарстане, 65 - в Бурятии до 32 депутатов в Туве.

Президент республики может досрочно распустить законодательный орган. Но он лишен этого права в течение первого г. после избрания законодательного органа; если законодательный орган предъявил президенту конституционные обвинения, если на территории республики введено чрезвычайное положение, если до окончания срока президентских полномочий остается шесть месяцев.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Федерации сводятся к следующему:

принятие местной Конституции;

внесение поправок в конституцию или устав субъекта Федерации;

принятие региональных законов, внесение в них поправок и изменений;

решение вопросов, касающихся границ субъекта Федерации;

решение вопроса о проведении референдума в субъекте Федерации;

назначение очередных или внеочередных выборов президента или высшего должностного лица субъекта Федерации;

принятие местного бюджета;

распоряжение собственностью субъекта и другие полномочия.

Правом законодательной инициативы обладают депутаты законодательного (представительного) органа, высшее должностное лицо субъекта Федерации, представительные органы местного самоуправления. Конституция или устав субъекта Федерации предусматривают возможность предоставления права законодательной инициативы также общественным объединениям или группе граждан.

Законы субъекта Федерации направляются высшему должностному лицу для подписания и обнародования. Высшее должностное лицо имеет право отклонить принятый закон и направить его на повторное рассмотрение высшим представительным органом субъекта Федерации. Депутаты могут преодолеть вето на закон, наложенное высшим должностным лицом.

Депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Федерации не могут быть депутатами других представительных органов, занимать государственные должности, находиться на государственной службе. Депутаты работают на профессиональной основе и не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Конституция или устав субъекта Федерации закрепляет принцип неприкосновенности депутата законодательного органа в течение всего срока его полномочий. Лишение депутата неприкосновенности может быть решено законодательным (представительным) органом субъекта по представлению прокурора субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации установлена система органов исполнительной власти (высший исполнительный орган) во главе с его руководителем. Руководитель высшего исполнительного органа избирается гражданами данного субъекта путем всеобщего голосования на срок до 5 лет и, как правило, не может быть переизбран на свою должность более двух сроков подряд.

При избрании должностного лица на должность количество выдвигаемых кандидатов не ограничено. При этом в республиках кандидат на должность президента должен быть гражданином данной республики, проживать постоянно на ее территории установленный конституцией срок, владеть национальным языком, произносить присягу при вступлении в должность на национальном государственном языке республики. В других субъектах Федерации таких требований не установлено.

Высшее должностное лицо как глава исполнительной власти не может исполнять никаких других государственных функций, быть депутатом представительного органа, заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью. Ему может быть выражено недоверие законодательным органом, а если это предусматривается законодательством субъекта Федерации, то он может быть досрочно отозван избирателями со своего поста.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица внеочередные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев.

Высший исполнительный орган является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В его полномочия входит исполнение Конституции, законов и иных нормативных актов на территории субъекта, социально-экономическое развитие субъекта, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, осуществление иных полномочий.

Правовые акты органов и должностных лиц субъекта, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам, должны быть опротестованы соответствующим прокурором или его заместителем.

Президент Российской Федерации имеет право обратиться в законодательный орган субъекта Федерации с представлением о приведении Конституции или устава субъекта в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, приостанавливать действие акта высшего должностного лица и органа исполнительной власти. А высшее должностное лицо субъекта имеет право обращения в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации.

Система органов государственной власти субъектов устанавливается нормами конституций или уставов и строится на принципах разделения властей - на законодательную, исполнительную и судебную. Во многих республиках созданы конституционные суды, в ряде других субъектов - уставные суды.

Законодательная власть в краях, областях, городах федерального значения, автономных образованиях осуществляют думы, законодательные собрания, собрания депутатов, образуемые на основе выборности в соответствии с нормами соответствующего устава. Исполнительную власть в этих субъектах осуществляют губернатор, глава администрации, администрация области и т.д.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов и федеральные органы исполнительной власти могут взаимно передавать друг другу осуществление части своих полномочий. Такая передача может осуществляться путем подписания соглашений между соответствующими органами исполнительной власти. Президент Российской Федерации имеет право приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат федеральной Конституции и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушают права и свободы человека и гражданина. Президент РФ также имеет право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов.

Конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации установлен правовой статус и порядок использования официальной символики субъектов - герба, флага и гимна. Субъектам Российской Федерации принадлежит право участвовать в международных и внешнеэкономических связях Российской Федерации, координация которых входит в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. Субъекты Российской Федерации осуществляют международные и внешнеэкономические связи с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также участвуют в деятельности международных организаций. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами и заключение с ними соглашений, о чем предварительно уведомляются федеральные органы исполнительной власти.

Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными органами исполнительной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Конституциями республик и уставами других субъектов РФ устанавливается конкретный перечень вопросов, входящих в исключительное ведение субъектов Российской Федерации. Этот перечень основывается на нормах федеральной Конституции, в которых говорится, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти; а в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта российской Федерации.

В исключительное ведение субъекта Российской Федерации входят такие вопросы, как:

принятие и изменение Конституции, устава, законов и иных нормативных правовых актов субъекта;

определение административно-территориального устройства данного субъекта;

установление системы органов государственной власти, определение порядка их формирования, внутренней организации и функционирования;

законодательство об организации местного самоуправления;

управление государственной собственностью субъекта;

принятие и реализация программ в области государственного, социально-экономического, культурного и экономического развития субъекта;

финансовое, валютное и кредитное регулирование по вопросам, отнесенным к ведению субъекта;

региональный бюджет, налоги и сборы;

международные и внешнеэкономические связи;

законодательство о государственной и муниципальной службе и иные вопросы, входящие в ведение субъекта Российской Федерации.

Кроме перечисленных выше вопросов, к предметам ведения субъекта относится:

установление порядка проведения региональных и муниципальных выборов;

определение порядка деятельности органов местного самоуправления;

порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов;

заключение и расторжение договоров субъекта;

установление порядка назначения и проведения референдума субъекта;

утверждение схем управления субъектом, определение структуры высшего исполнительного органа субъекта и ряд других вопросов.

Одним из наиболее сложных вопросов в отношениях Российской Федерации и ее субъектов является проблема федерального вмешательства в права субъектов Федерации. Традиционно в зарубежных федеративных государствах установлены конституционные основания для вмешательства федеральных властей в права субъектов Федерации, получившее название "право федеральной интервенции".

Они включают довольно широкий спектр:

вооруженные конфликты в самом субъекте или между субъектами;

массовые беспорядки;

угроза национальной безопасности;

рост преступности;

конфликты между ветвями государственной власти субъекта;

значительная задолженность субъекта по федеральным платежам;

расхождение валютно-финансовой политики правительства субъекта Федерации с общефедеральной политикой и другие основания.

На протяжении многолетней истории федерализма известны сотни случаев федерального вмешательства в права субъектов, направление туда вооруженных сил, введение в отдельных субъектах президентского правления. Эти меры всегда носили вынужденный характер и преследовали цели восстановления в субъектах конституционного порядка и сохранения территориальной целостности и внутренней безопасности в Федерации. Попытки отдельных субъектов поставить вопрос о выходе из Федерации служили прямым основанием для федерального вмешательства и очень часто пресекались вооруженным путем.

В Конституции РФ отсутствуют положения о федеральном вмешательстве, основания и механизм осуществления такого вмешательства. Однако, такое вмешательство возможно в силу общих конституционных положений о полномочиях президента как главы государства и правительства РФ. В частности, ст. 78 ч. 4 устанавливает, что Президент и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Кроме того, по Конституции Президент РФ является гарантом самой Конституции, прав и свобод человека, и он принимает в установленном Конституцией порядке меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Президент для устранения нарушений конституционных норм субъектами Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также свое конституционное право, например, приостановить действие актов исполнительной власти, противоречащих Конституции, федеральным законам и указам, и право на введение чрезвычайного или военного положения на всей или части территории Российской Федерации.

В случае возникновения незаконных вооруженных формирований на отдельных территориях России применяется международно-правовой акт - Дополнительный протокол от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Этот международно-правовой акт, являющийся, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, составной частью правовой системы Российской Федерации, подтверждает принцип суверенитета государства и устанавливает при возникновении вооруженного конфликта "обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства" (ч. 1 ст. 3). Одновременно этот международно-правовой документ вводит гарантии от посягательства на жизнь, здоровье, против жестокого обращения, коллективных наказаний, взятия заложников, актов терроризма, надругательства над человеческим достоинством и других нарушений прав и свобод в отношении лиц, прекративших участвовать в военных действиях.

Конституция РФ не устанавливает оснований и порядка использования вооруженных сил на территории субъектов Федерации в случае возникновения там восстаний и других нарушений конституционного порядка. Факт использования федеральными властями вооруженных сил в Чеченской Республике для восстановления конституционного порядка и ликвидации незаконных вооруженных формирований был признан Конституционным Судом РФ соответствующим нормам Конституции РФ.

Указы Президента РФ от 30 ноября и 9 декабря 1994 г. и Постановления Правительства от того же числа предписали вооруженным силам и внутренним войскам МВД применить меры государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики. При проверке конституционности указанных актов Президента и Правительства постановлением Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. они были признаны соответствующими Конституции РФ. Вместе с тем, Конституционный Суд отметил, что, хотя действия вооруженных сил и внутренних войск базировались на конституционных основах, они привели к гибели тысяч российских граждан, что требует расследования и наказания виновных в общесудебном порядке. События в Чечне показали необходимость совершенствования законодательства для вмешательства федеральных властей в случае нарушения в субъектах Федерации основ конституционного строя, прав и свобод граждан.

Важнейшим актом такого законодательства явилось принятие федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении", который вступил в силу 2 июня 2001 г. В соответствии с этим законом введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации. Законом четко определены обстоятельства, при наличии которых вводится чрезвычайное положение.

К таким обстоятельствам относятся:

попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоение власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований; межнациональные; межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях - 60 суток. В случае, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных федеральным конституционным законом для введения чрезвычайного положения.

Важно отметить, что в соответствии с нормами данного закона, Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В исключительных случаях на основании указа Президента РФ в дополнение к силам и средствам, указанным выше, для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и их органы. Закон четко определил задачи, для выполнения которых могут привлекаться вооруженные силы в случае введения чрезвычайного положения.

Эти задачи сводятся к:

поддержанию особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда из нее;

охране объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

разъединению противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

участию в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;

участию в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Кроме того, на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может устанавливаться особое управление этой территорией путем создания:

временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временному специальному органу управления территории, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант территории переходит в подчинение руководителю органа временного специального управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем.

В случае, если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия. При введение особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение путем создания федерального органа управления этой территорией, осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Таким образом, федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении" является серьезной законодательной базой для регулирования многих вопросов, связанных с восстановлением конституционной законности и защиты конституционного строя как в целом в Федерации, так и в отдельных ее региона. Закон четко определяет основания введения чрезвычайного положения и следующего за этим федерального вмешательства в права отдельных регионов.

С принятием этого закона урегулированность ряда вопросов взаимоотношений федерального центра и регионов, в том числе и субъектов Российской Федерации, нашла свое более точное выражение и во многом приблизилась к отношениям федеральных властей и субъектов Федерации в зарубежных странах, где опыт федерального вмешательства имеет длительную историю и в значительной степени способствует сохранению целостности федеративного государства.

**5. Особенности правового статуса автономий**

В соответствии с текстом Конституции РФ в состав Российской Федерации на правах ее самостоятельных субъектов входит одна автономная область (Еврейская) и десять автономных округов.

Сохранение Еврейской автономной области во многом объясняется историческими традициями, поскольку к настоящему времени еврейское население в ней составляет незначительное меньшинство.

Автономные округа очень малочисленны и многонациональны, а удельный вес коренной национальности, дающей название автономному округу, также составляет незначительное меньшинство. В Ханты-Мансийском автономном округе коренная национальность, например, насчитывает всего 1,4 % общего населения округа.

Правовое положение автономий в Российской Федерации особое. В частности, Еврейская автономная область входит в Российскую Федерацию непосредственно, поскольку еще в 1990 г. все автономные области были выведены из краев и непосредственно вошли в Российскую Федерацию.

Что касается автономных округов, то они имеют право самостоятельно решать вопрос о вхождении в Российскую Федерацию непосредственно или через другой субъект (край или область). 9 из 10 автономных округов входит в РФ как раз через край или область, а Чукотский автономный округ в 1992 г., выделившись из состава Магаданской области, вошел в Российскую Федерацию непосредственно.

Правовое положение округов довольно противоречиво. С одной стороны, 9 из 10 автономных округов в настоящее время входят в состав края или области, а с другой стороны, по тексту Конституции округ также, как край и область, является равноправным субъектом Российской Федерации. Для разрешения такого противоречия Конституция РФ предоставляет возможность округам регулировать свои отношения с краем или областью на основе федерального закона и договора между органами государственной властью автономного округа и органами государственной власти соответствующего края или области.

Тем не менее, подобное правовое положение округа вызывает ряд конституционных коллизий. Конституционный Суд РФ в специальном постановлении от 14 июля 1997 г. признал, что равноправие субъектов РФ не исключает вхождение округа в край, область; и вхождение одного субъекта в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта, что не означает его поглощения. В связи с этим население округа вправе участвовать в выборах органов государственной власти края, области.

Автономная область и автономные округа, как и другие субъекты Российской Федерации, имеют по два представителя в Совете Федерации и избирают депутатов Государственной Думы, что дает им возможность защищать свои интересы в законодательном органе всей Федерации.

Одной из форм автономии в Российской Федерации является национально-культурная автономия, регулируемая федеральным законом от 17 июня 1996 г. "О национально-культурной автономии".

Значение данного закона трудно переоценить, поскольку он прямо закрепляет правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создает правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

По закону национально-культурная автономия в Российской Федерации - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям на основе их добровольной самоорганизации, в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Законом устанавливаются основные принципы, на которых должна базироваться национально-культурная автономия в РФ. Это принципы свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности, самоорганизации и самоуправления, многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии, сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой, уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей, принцип законности.

Важно отметить, что закон закрепляет довольно обширный перечень прав, которыми обладает национально-культурная автономия. В частности, национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны российских органов государственной власти и местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; обращаться в органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы. Национально-культурная автономия имеет право в соответствии с законодательством РФ создавать средства массовой информации, а также получать и распространять информацию на национальном (родном) языке.

Законом закреплены серьезные права в области национальной культуры:

сохранять и обогащать историческое и культурное наследие;

иметь свободный доступ к национально- культурным ценностям;

следовать национальным обычаям и традициям;

возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их деятельность в соответствии с законодательством РФ.

Закон допускает возможность участия национально-культурной автономии в деятельности международных неправительственных организаций, а также устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами и общественными организациями иностранных государств. Законы субъектов Российской Федерации могут предоставить национально-культурной автономии дополнительные права по сравнению с уже отмеченными выше.

Законодательство о национально-культурной автономии подходит с демократических позиций к вопросу об участии или неучастии в ее деятельности, гарантируя при этом принцип добровольности. При этом участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения гражданских прав. Национальная принадлежность также не является основанием для ограничения чьего-либо участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии. Закон четко определяет, что осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерба другим этническим общностям, и это же право не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Законом предусмотрено, что органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов обеспечивают проведение государственной политики, направленной на:

сохранение и развитие национальных языков;

оказание финансовой помощи за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств;

иную поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных языков.

Законом предусмотрено широкое право национально-культурных автономий на сохранение и развитие своей национальной культуры.

С этой целью они могут создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры:театры, музеи, библиотеки, клубы и т.д., а также:

организовывать творческие союзы, самодеятельные коллективы, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

проводить массовые мероприятия в области национальной культуры - фестивали, смотры, выставки и т.д.;

учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами;

издавать произведения исторической, художественной и другой литературы на национальных языках.

С этой же целью национальные автономии могут разрабатывать и представлять в органы государственной власти и местного самоуправления свои предложения о сохранении и развитии национальной культуры и даже заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры.

Законом предусмотрено финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, за счет средств как самих национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, так и частных лиц, а также за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. По закону финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям для финансирования общественно-значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий. На территории Российской Федерации национально-культурные автономии обладают правом собственности в соответствии с законодательством, при этом допускается передача муниципального и государственного имущества национально-культурным автономиям в собственность или в аренду. Финансовая поддержка национально-культурных автономий предусматривает выделение в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации специальных ассигнований на эти цели, создание специальных федеральных и региональных фондов национально-культурного развития, предоставления национально-культурным автономиям льгот по налогам, сборам и кредитам. Причем финансовая поддержка предоставляется при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия. Если необходимо, такая поддержка может быть оказана на основе договора с соответствующей национально-культурной автономией, а выбор программ и проектов национально-культурного развития для государственного финансирования осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием представителей национально-культурных автономий. Финансовые органы Российской Федерации и ее субъектов осуществляют контроль за целевым использованием предоставленных национально-культурным автономиям средств. Последние обязаны своевременно представлять отчеты о расходовании полученных ими государственных средств. В случае, если государственная финансовая поддержка осуществляется не по целевому назначению, руководители национально-культурной автономии несут ответственность в установленном порядке.

Совершенно очевидно, что законодательная основа национально-культурной автономии создает очень благоприятные организационно-правовые и финансово-экономические предпосылки для дальнейшего эффективного развития и функционирования этой важнейшей формы автономии в Российской Федерации. Тенденции развития российского федерализма подвержены прямому влиянию политических и социально-экономических факторов, прежде всего, внутреннего характера. Мировой опыт развития федерализма наглядно показывает, что все Федерации испытывают на себе влияние двух взаимоисключающих тенденций - стремление общефедеральных органов к укреплению своих полномочий за счет умаления полномочий субъектов Федерации, и с другой стороны - стремление субъектов Федерации к большей самостоятельности от власти центра. Борьба этих двух тенденций определяет развитие современного зарубежного федерализма. При этом зарубежные Федерации накопили значительный опыт разрешения конфликтов между этими двумя противоположными тенденциями. При развитии системы федерализма Россия могла бы более активно использовать практику и опыт зарубежных федераций. Такой опыт не был учтен при подготовке Конституции РФ 1993 г., видимо, в силу его недостаточного уровня изучения, или в силу ошибочного убеждения, что дезинтеграционные процессы России не угрожают, и возможность или необходимость федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации объективно не существуют.

Необходимо учитывать, что ни одно федеративное государство не ослабляет федеральный контроль и, если необходимо, в рамках существующего законодательства прямо использует федеральное принуждение для сохранения целостности федеративного государства, гарантий прав и свобод граждан. Такие четкие механизмы для разрешения возможных конфликтов между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации крайне необходимы и в конституционном праве РФ.

Новое руководство России проводит политику на укрепление вертикали исполнительной власти, поскольку за предыдущий период эта вертикаль значительно, ослабла и дезинтеграционные процессы приняли угрожающий характер, поставив Российскую Федерацию на грань распада. Эти процессы вызвали серьезные конфликты не только в политической, но и в правовой области, когда большое число важнейших правовых актов субъектов Российской Федерации вступило в прямое противоречие с действующим общефедеральным законодательством. Поэтому одним из важнейших направлений дальнейшего совершенствования российского федерализма является устранение этого серьезного недостатка.

За последний период была проведена значительная реформа Совета Федерации, принят новый закон о порядке его формирования, в соответствии с которым главы субъектов Федерации и руководители их законодательных органов больше не будут входить по должности в число членов Совета Федерации, что позволит более четко проводить в жизнь конституционный принцип разделения властей.Остро стоит вопрос и о разграничении полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. Это тоже одно из направлений дальнейшего совершенствования российского федерализма.

Видимо, требует дальнейшей детализации и институт полномочных представителей Президента в семи федеральных округах, призванных выполнять координирующую роль между федеральным центром и субъектами Федерации. Основная проблема здесь заключается в четком распределении полномочий и во взаимоотношениях полномочных представителей Президента и руководителей субъектов Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа.

По мнению ряда отечественных исследователей и политических деятелей, требует совершенствования и сама структура Российской Федерации, принципы ее организационно-правового построения, количественный состав субъектов, их правовой статус и принципы взаимоотношений с федеральным центром. Разумеется, решение многих вопросов развития российского федерализма невозможно без коренного решения общегосударственных проблем экономического, социально-политического и национального характера. От решения этих проблем зависит и направление основных тенденций дальнейшего совершенствования всей системы российского федерализма. Кроме того, решение этих внутренних проблем будет прямо зависеть и от международного положения России, ее интеграции в число развитых в экономическом отношении государств.