**А. В. Шкитин**

аспирант

Московского государственного

социального университета

**Основные характеристики конституционного устройства Ямало- Ненецкого автономного округа (рассматриваются на основе Устава (Основного закона) и законодательства Ямало- Ненецкого автономного округа)**

**Ямало- Ненецкий автономный округ: участие в федеративных отношениях- перспективы развития**

#  А. В. Шкитин ©

Москва 1999

**ОГЛАВЛЕНИЕ:**

1. Основные характеристики конституционного устройства Ямало- Ненецкого автономного округа (рассматриваются на основе Устава (Основного закона) Ямало- Ненецкого автономного округа и законодательства автономного округа**)**............................................................................................................С. 3

2.Ямало- Ненецкий автономный округ: участие в федеративных отношениях- перспективы развития..........................................................................................................С.50

*Bведение*..........................................................................................................С. 50

*Федерализм в Российской Федерации*.........................................................С. 51

*Правовой статус Ямала в рамках Российской Федерации*.......................................................................................................С. 59

*Перспективы развития Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации*..................................................................................С. 64

З*аключение*......................................................................................................С. 67

**Основные характеристики конституционного устройства Ямало- Ненецкого автономного округа**

**(рассматриваются на основе Устава (Основного закона) Ямало- Ненецкого автономного округа и законодательства автономного округа)**

Новая Конституция России 1993 года провозгласила Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

“Российская Федерация -это государство, в котором формируются признаки правового государства, что безусловно требует определения правового статуса важнейших элементов государственного и общественного устройства, регламентации общих принципов их организации, закрепление нормами права, в том числе и гарантий их деятельности”[[1]](#footnote-1).

В Конституции нашли свое отражение основные аспекты правового государства, такие как: права и свободы гражданина, система разделения властей, конституционно- правовая природа действующего законодательства.

Как федеративное государство Россия состоит из 89 равноправных субъектов, которые имеют свои конституции (уставы) и законодательство.

В соответствии с пунктом “н” статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Конституционное устройство субъектов Российской Федерации должно соответствовать основам конституционного строя России.

Ямало- Ненецкий автономный округ является государственно- территориальным образованием и обладает всеми атрибутами государственности, в рамках, определенных Конституцией России, в частности, он имеет свой учредительный документ-Устав и собственное законодательство.

Источником власти в автономном округе является его население, которое осуществляет свою власть как непосредственно (через окружной референдум), так и через посредство органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. В целях реализации конституционных прав населения ямальского региона и защиты принципа народовластия на территории автономного округа, орган представительной власти автономного округа 18 октября 1995 года принял окружной Закон “О референдуме Ямало- Ненецкого автономного округа”[[2]](#footnote-2).

Народовластие на территории автономного округа осуществляется не только путем проведения референдумов, но и с помощью местного самоуправления, которое, по сути дела, является основной формой выражения народного волеизъявления в автономном округе.

Блок законов о местном самоуправлении является в автономном округе наиболее полным и разработанным среди прочих отраслей законодательства автономного округа. Следует указать, что за период с 1995 по 1999 год принято более 10 законов, касающихся местного самоуправления. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционно- правового статуса автономного округа. Базовым законом в этой отрасли является Закон “О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе”, принятый Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18 декабря 1996 года[[3]](#footnote-3).

Кроме этого, населению автономного округа предоставлено право осуществлять инициативы по вопросам местного значения под свою ответственность через органы территориального общественного самоуправления или непосредственно- путем проведения местных референдумов или сходов граждан по месту жительства в соответствии с действующим окружным законодательством[[4]](#footnote-4).

Властные полномочия населения автономного округа распространяются на всю его территорию, а Устав и законодательство имеют верховенство на территории автономного округа по вопросам собственного ведения автономного округа.

Для утверждения начал правовой государственности определяющее значение имеют положения Устава о высшей ценности человека, его прав и свобод, о разделении властей, прямом действии Устава и иных правовых источников, действующих на территории автономного округа.

Устав (Основной закон) автономного округа в соответствии с основами гражданского общества, формируемого в нашей стране на основе конституционных норм и положений о высшей ценности человека, его прав и свобод, гарантирует гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим или временно пребывающим на территории автономного округа, равенство независимо от расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, происхождения, пола и иных признаков. Данные гарантии получают свое развитие в законах автономного округа. В качестве примера можно привести Закон автономного округа “О противотуберкулезной помощи и защите населения от туберкулеза” от 18 июня 1998 года № 27. Часть 5 статьи 2 указанного закона установила равное право для граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в получении бесплатной экстренной помощи в противотуберкулезных учреждениях на территории автономного округа. И это далеко не единичный пример.

Права и свободы человека и гражданина, установленные общепризнанными принципами, нормами международного права и Конституцией Российской Федерации, непосредственно действуют на территории автономного округа и могут быть ограничены только федеральным законом. Законы и нормативные правовые акты, издаваемые органами государственной власти автономного округа, органами местного самоуправления в автономном округе, не могут отменять или умалять права и свободы человека и гражданина (ст. 11 Устава).

Правовое начало в концентрированном виде и в человеческом измерении представлено в Уставе, прежде всего, в виде прав и свобод человека и гражданина. Одним из важных достоинств нового Устава ЯНАО как раз и является то, что основные характеристики правовой государственности в нем даны с позиции прав и свобод человека, их признания и защиты.

Характерной особенностью автономного округа является то, что на его территории установлены дополнительные права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации для граждан из числа коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей. Подобное положение официально закреплено в Уставе автономного округа и его законодательстве.

Согласно Уставу и законам автономного округа органы государственной власти автономного округа в целях сохранения и возрождения самобытности, свободного развития коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, проживающих на территории автономного округа:

-оказывают финансовую помощь, в том числе через целевые фонды за счет средств окружного бюджета, а также внебюджетные фонды, и вырабатывают механизм компенсации за использование природных ресурсов и ущерб, причиненный природной среде в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей;

-создают условия для участия этих народов в работе органов государственной власти и местного самоуправления;

-способствуют развитию самоуправления в соответствии с национальными традициями и обычаями коренных народов Севера, этнических общностей (закон о местном самоуправлении автономного округа предполагает создание и развитие местного самоуправления на территориях традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера в виде общин);

-в установленном порядке образуют в местах проживания этих народов национальные сельские поселения (закон об административно- территориальном устройстве автономного округа);

-решают вопросы, затрагивающие интересы коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей с учетом их мнения (законы о недрах и недропользовании, о земельных отношениях на территории традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера);

-способствуют развитию традиционных отраслей хозяйства, в том числе путем установления необходимых льгот для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, этническим общностям (закон об окружном бюджете установил налоговые льготы для организаций коренных малочисленных народов Севера);

-создают условия для развития национальной культуры, возрождения, сохранения и развития языков коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей (принят в первом чтении закон о родных языках народов Севера);

-гарантируют и создают условия для системного наблюдения и укрепления здоровья коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей (уже упоминавшийся закон о противотуберкулезной помощи);

-организуют подготовку национальных кадров (в первом чтении принят закон об образовании);

-разрабатывают государственные программы занятости коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

Уставом (Основным законом) автономного округа предусмотрена квота для коренных малочисленных народов Севера на выборах в представительный орган государственной власти автономного округа. Данная квота составляет 3 депутатских мандата из 21. Кроме того, квота существует и в органе исполнительной власти. Губернатор автономного округа назначает одного из своих заместителей из числа коренных малочисленных народов Севера, а также создает в органе исполнительной власти автономного округа структурные подразделения, обеспечивающие реализацию гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

На территории автономного округа равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы (ст.ст. 25- 30 Устава). Гарантируется право граждан и юридических лиц на свободное использование своего имущества для осуществления любых форм предпринимательской деятельности, обеспечивается экономическая свобода и конкуренция, осуществляется антимонопольное регулирование.

Органы государственной власти автономного округа не имеют права вводить ограничения на хозяйственную и предпринимательскую деятельность, свободное перемещение товаров, услуг, информации и финансовых средств, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, предусматривающих обеспечение безопасности, защиту жизни и здоровья людей, охрану природы и сохранение культурных ценностей, включая особо охраняемые природные территории, культовые объекты коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

На территориях проживания и традиционной хозяйственной деятельности гражданам из числа коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей могут передаваться в собственность земельные участки, охотничьи угодья, оленьи пастбища.

В случаях предоставления земельных участков на территориях проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей для целей, не связанных с традиционным природопользованием, органы местного самоуправления обязаны выяснить их мнение через местный референдум.

Граждане из числа коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, вынужденные покинуть территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности в связи с промышленным освоением, имеют право на компенсацию за причиненные им потери, убытки и упущенную выгоду. Коренным малочисленным народам Севера, этническим общностям, гарантируется право возвращения на территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности после проведения мероприятий по рекультивации земель на этих территориях.

Установлено право коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, постоянно проживающих на территории автономного округа, на получение части платежей за эксплуатацию недр на территориях их проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

В соответствии с началами федерализма (равноправие субъектов федеративных отношений, территориальная целостность, единое гражданство, единая система государственной власти, разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами и т.д.), закрепленными Конституцией Российской Федерации, автономный округ является равноправным субъектом данных отношений, его статус закреплен ст. 5, 11, 65 и 66 Конституции России[[5]](#footnote-5) и не может быть изменен, иначе как по взаимному согласию между автономным округом и Российской Федерации. Статья 3 Устава (Основного закона) автономного округа устанавливает, что территория автономного округа “...является неотъемлемой составной частью территории Российской Федерации”[[6]](#footnote-6). Однако; на протяжении ряда лет не прекращаются попытки оспорить конституционный статус автономного округа как равноправного субъекта федерации. Прежде всего, подобные попытки исходят со стороны органов государственной власти Тюменской области.

Спор между тюменской стороной и автономными округами, номинально входящими в состав Тюменской области, закончился принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации 14 июля 1997 года.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил тот факт, что вхождение автономного округа в состав Тюменской области не аннулирует его статуса как равноправного субъекта Российской Федерации, но в полной мере сохраняет его. Суд указал на правовые признаки, обеспечивающие автономному округу гарантии защиты его статуса и дающие основу для самостоятельного существования. Конституционный Суд указал границу полномочий органов государственной власти области, за которую они не имеют право перейти.

Конституционный Суд Российской Федерации создал основу для равноправного сотрудничества между областью и автономным округом, которую можно свести, прежде всего, к общим интересам населения автономного округа и области. Постановление Суда не установило в этой сфере приоритета органов государственной власти Тюменской области и верховенства тюменских законов над окружными. Касаясь вопроса о распространении властных полномочий выборных органов государственной власти Тюменской области на территорию автономного округа, Суд только в общей форме высказался за такую возможность. При анализе положений Постановления Конституционного суда и части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации можно предположить, что решение данного вопроса лежит в плоскости двух- и многосторонних договоров и соглашений.

В своем постановлении Конституционный Суд дал множество указаний, свидетельствующих о необходимости заключения органами государственной власти автономного округа и Тюменской области полномасштабного договора о сотрудничестве и взаимоотношениях. Именно в подобном договоре могли бы быть оговорены все аспекты отношений, взаимная передача тех или иных функций друг другу, которые не нарушали бы статус автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации.

По мнению некоторых авторов “..при разработке и заключении договоров между органами государственной власти областей, края и автономных округов необходимо формировать нормы таким образом, чтобы они не противоречили положениям уставов всех заинтересованных субъектов Российской Федерации, они могут развивать их, дополнять, но в контексте положений уставов, иначе подобные договоры не смогут действовать и не выполнят своего назначения”[[7]](#footnote-7).

Эффективные отношения между автономным округом и областью могут развиваться лишь в том случае, если областное и окружное законодательство, их уставы будут взаимосогласованы и приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации. В отношении Ямало- Ненецкого автономного округа можно сказать, что такая работа уже давно идет- в начале 1999 года был принят новый Устав (Основной закон) автономного округа, в котором были учтены все замечания и пожелания, высказанные Конституционным Судом Российской Федерации в своем известном Постановлении. Теперь очередь за Тюменской областью.

Идеологические и политические характеристики конституционного строя Российской Федерации “...включают в себя признание идеологического и политического разнообразия, многопартийности, равенства общественных организаций перед законом” [[8]](#footnote-8). К сожалению, в новую редакцию Устава (Основного закона) автономного округа не вошла статья, устанавливающая права общественных объединений на территории автономного округа. В прежней редакции такие права были закреплены. Согласно статье 5 Устава (Основного закона) автономного округа 1995 года (старая редакция) политические партии, профсоюзные, молодежные, религиозные и иные общественные организации и массовые движения, зарегистрированные на территории автономного округа в порядке, установленном федеральным законом, через своих представителей, избранных в органы государственной власти автономного округа и органы местного самоуправления в автономном округе участвовали в управлении государственными и общественными делами автономного округа[[9]](#footnote-9).

Однако, невключение соответствующих норм в новую редакцию Устава (Основного закона) автономного округа не умаляет прав общественных объединений на территории автономного округа. Данные права осуществляются в соответствии с федеральным законодательством, более того, законами автономного округа общественные объединения наделены дополнительными правами. Так, одним из участников отношений, регулируемых законодательством автономного округа о рыболовстве и ведении рыбного хозяйства на территории автономного округа признаны общественные объединения (в том числе объединения коренных малочисленных народов Севера), которые наделены правами по охране и использованию рыбохозяйственных ресурсов, сохранению и восстановлению качества рыбохозяйственных водоемов, проведению общественной экологической экспертизы[[10]](#footnote-10). Одна из статей закона “О ведении рыбного хозяйства в водоемах Ямало- Ненецкого автономного округа” обязывает государственные органы учитывать предложения общественных объединений при осуществлении мероприятий по охране рыбных ресурсов. Окружной закон “О недрах и недропользовании” обязывает проводить согласование с общественными объединениями коренных малочисленных народов Севера при предоставлении земельных участков для недропользования. Закон “Об особо охраняемых природных территориях Ямало- Ненецкого автономного округа” установил следующие права общественных организаций: оказание содействия государственным органам в осуществлении мероприятий по организации, охране и использованию особо охраняемых территорий. Государственные органы при осуществлении этих мероприятий обязаны учитывать предложения общественных объединений. Общественные организации, их объединения при этом могут создавать общественные фонды поддержки государственных заповедников, национальных парков и других особо охраняемых природных территорий.

Можно и далее приводить подобные примеры из законодательства автономного округа (избирательного законодательства, законодательства о местном самоуправлении и так далее), но считаем, что приведенных примеров достаточно для того, чтобы подчеркнуть роль общественных объединений в жизни автономного округа.

“Присущий новой российской Конституции юридический тип миропонимания включает в себя в целом и юридическое понимание государства. В организационно- властном плане это нашло свое выражение в конституционном закреплении определенной системы разделения властей в рамках общей концепции российской правовой государственности”[[11]](#footnote-11). Следует сказать, что и в Ямало- Ненецком автономном округе система разделения властей нашла свое законодательное закрепление в главном учредительном документе автономного округа- его Уставе. Статья 5 Устава (Основного закона) автономного округа гласит буквально следующее:

“Государственная власть в автономном округе осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны при осуществлении своих полномочий.

Государственную власть в автономном округе осуществляют:

-законодательную власть - население автономного округа посредством окружного референдума и через законодательную (представительную) власть органов государственной власти автономного округа - Государственную Думу автономного округа;

-исполнительную власть - губернатор автономного округа и формируемый им орган исполнительной власти автономного округа;

-судебную власть - федеральные суды, суды автономного округа”[[12]](#footnote-12).

Дальнейшая конкретизация этих общих положений о разделении властей в автономном округе в соответствующих главах Устава (Основного закона) автономного округа, определяющих статус и полномочия Государственной Думы автономного округа, губернатора автономного округа, судов на территории автономного округа, свидетельствует о закреплении российской модели конституционного устройства на уровне автономного округа. В этом наш автономный округ не одинок. Можно привести бесконечное множество примеров, когда субъекты России пошли по пути копирования федеральной модели Конституции, повторяя ее положения в своих уставах и конституциях. В качестве примера можно привести уставы Брянской области (Устав Брянской области от 26.01.96 г. № 7-3) и Алтайского края (Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.95г. № 3-ЗС). Нельзя не отметить это как положительную тенденцию. Данный факт может свидетельствовать о том, что субъекты Российской Федерации следуют в общем конституционном русле и не стремятся расшатывать пока еще не вполне прочные конституционные основы российской государственности.

Сущность ямальской модели разделения властей состоит в том, что данная система носит в целом несбалансированный и ассиметричный характер в пользу исполнительной власти, представленной в автономном округе губернатором, и ее доминирующей роли в общественной, политической и экономической жизни региона, с очевидной слабостью законодательной власти автономного округа. Так, статья Устава, устанавливающая основные полномочия Государственной Думы автономного округа не содержит в себе нормы, которая давала бы представительному органу государственной власти автономного округа право осуществлять контрольные функции за соблюдением окружного законодательства. Правда, в Устав включена статья, (ст.47 “Контрольные полномочия Государственной Думы автономного округа”), которая в целях осуществления полномочий контроля за исполнением законодательства автономного округа и договоров, заключенных губернатором автономного округа от имени автономного округа, дает право Государственной Думе автономного округа направлять запросы по их выполнению в Уставный суд автономного округа, орган исполнительной власти автономного округа, органы местного самоуправления в автономном округе, организациям, независимо от их организационно-правовых форм, должностным лицам, общественным объединениям. Порядок осуществления контрольных полномочий Государственной Думой автономного округа в бюджетно-финансовой сфере устанавливается законом автономного округа.

При этом следует учитывать, что закона автономного округа о порядке осуществления контрольных полномочий Государственной Думой автономного округа в бюджетно-финансовой сфере на сегодняшний день попросту не существует, и когда он появится также не известно, данное обстоятельство связано, прежде всего, с финансовым и экономическим кризисом, поразившим не только автономный округ, но и всю страну.

Что касается прочих возможностей осуществления контрольных функций представительным органом автономного округа, то указанная статья Устава не содержит в себе каких - либо упоминаний о том, посредством чего будут реализовываться функции контроля (разумеется, рассчитывать на действенность депутатских запросов в органы, указанные в статье 47 Устава не приходится), нет ссылок на то, что должны быть приняты соответствующие законы или иные нормативные правовые акты. Нет указание на то, что за непринятие мер по реализации запросов Государственной Думы автономного округа может быть установлена какая- либо ответственность (дисциплинарная или административная). Надежды на Уставный суд возлагать также не стоит, поскольку в автономном округе он до сих пор не сформирован, более того, не принят даже закон об этом суде, который является согласно действующему законодательству Российской Федерации единственным судом субъектов федерации. Поэтому, учитывая вышеизложенные факты, нельзя мириться с подобными пробелами в законодательстве автономного округа.

В деле осуществления контроля за исполнением финансовых аспектов законодательства региона, Государственная Дума автономного округа могла бы опереться на Счетную палату автономного округа, закон о которой был принят в автономном округе еще в начале 1998 года, однако Счетная палата до сих пор не сформирована по банальной причине- отсутствия необходимых финансовых средств на ее содержание, несмотря на то, что по сути своей деятельности, палата призвана вскрывать злоупотребления и нарушения законодательства автономного округа, что могло бы послужить возврату незаконно истраченных денежных средств в окружной и местный бюджеты[[13]](#footnote-13).

К ведению Государственной Думы автономного округа относится:

- принятие Устава (Основного закона) автономного округа и внесение в него изменений и дополнений;

- назначение выборов в Государственную Думу автономного округа, а также выборов губернатора автономного округа;

- утверждение программ и планов социально-экономического развития автономного округа и отчетов об их исполнении;

- утверждение окружного бюджета и отчета о его исполнении;

- образование внебюджетных и валютных фондов автономного округа;

- установление и отмена налогов, сборов, пошлин, тарифов, платежей, а также порядка их взимания в пределах компетенции автономного округа;

- определение порядка распоряжения и управления государственной собственностью автономного округа, передачи объектов государственной собственности автономного округа в муниципальную, а также порядка приватизации различных категорий ее объектов;

- принятие решения о выпуске ценных окружных бумаг под обязательства окружного бюджета;

- решение вопросов административно -территориального устройства автономного округа;

- толкование Устава (Основного закона) и законов автономного округа;

- назначение половины членов избирательной комиссии автономного округа;

- согласование назначения судей федеральных судов;

- определение порядка назначения (избрания) мировых судей;

- утверждение договоров с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров о международных и внешнеэкономических связях автономного округа;

- установление ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов автономного округа;

- осуществление правового регулирования вопросов организации местного самоуправления;

- установление порядка представления и изъятия земельных участков под объекты федерального и окружного значения, порядка использования природных ресурсов, охраны объектов природы и культурного наследия окружного значения;

- назначение окружного референдума;

- в порядке законодательной инициативы внесение проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

- установление наград автономного округа;

- осуществление правового регулирования охраны историко-археологических, культурных памятников, уникальных природо-ландшафтных комплексов на территории автономного округа и особо охраняемых природных территорий;

- формирование Уставного суда автономного округа;

- образование Счетной палаты автономного округа.

Губернатор является главой исполнительной власти на территории автономного округа- высшим должностным лицом автономного округа, формирует и возглавляет орган исполнительной власти автономного округа и несет всю полноту ответственности за его деятельность в соответствии с федеральными законами и законами автономного округа.

Устав и законодательство автономного округа наделяет губернатора автономного округа широкими полномочиями (ст. 53 Устава), которые охватывают почти все сферы и направления организации и осуществления государственной власти на территории автономного округа.

Среди основных его полномочий можно перечислить следующие:

-осуществление мер по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

-обеспечение территориальной целостности автономного округа;

-ведение переговоров и подписание договоров от имени автономного округа;

-формирование и упразднение постоянных представительств;

-осуществление законодательной инициативы в Государственной Думе автономного округа;

-внесение на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации проектов указов, постановлений и распоряжений;

-представление Государственной Думе автономного округа проекта окружного бюджета, отчетов по его исполнению;

-внесение на утверждение Государственной Думы автономного округа программысоциально-экономического развития автономного округа, представление информации об их исполнении;

-представление Государственной Думе автономного округа заключений на проекты законов автономного округа о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств автономного округа, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет окружного бюджета;

-подписание и обнародование законов, отклонение принятых Государственной Думой автономного округа законов и внесение их на повторное рассмотрение;

-принятие решений о проведенииокружного референдума;

-назначение половины членов избирательной комиссии автономного округа;

-награждение окружными наградами;

-назначение и освобождение вице-губернатора автономного округа;

-осуществление функций распорядителя кредитов при исполнении окружного бюджета,;

-распоряжение средствами губернаторских фондов;

-обращение к населению и Государственной Думе автономного округа с ежегодным посланием.

Статус Губернатора должен устанавливаться особым законом автономного округа.

Хотя формально, как закреплено в Уставе (Основном законе) автономного округа (ст. 49), систему исполнительной власти автономного округа составляют: Губернатор и орган исполнительной власти (администрация) автономного округа, ни в Уставе, ни в действующих окружных законах не предусмотрена какая - либо самостоятельная роль данного органа. Как показывает анализ, в Уставе нет даже указания о необходимости принятия соответствующего закона, который бы устанавливал общие принципы формирования и деятельности администрации и ее территориальных органов, полномочия, схему управления автономным округом и так далее.

В обязанности губернатора автономного округа, как гаранта соблюдения законности на территории автономного округа, входят обязанности по принятию мер по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, определения основных направлений политики развития автономного округа, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти автономного округа и органов местного самоуправления. Кроме того, в обязанности губернатора автономного округа вменено представление региона в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в отношениях с Российской Федерацией и органами исполнительной власти других субъектов Российской Федерации, с официальными представителями иностранных государств[[14]](#footnote-14).

Учредительный закон автономного округа (его Устав) предусматривает систему сдержек для исполнительной власти, в частности, это заключается в том, что все основные полномочия исполнительной власти должны осуществляться в пределах, установленных Уставом (Основным законом) автономного округа. Однако, для распространения всемогущества исполнительной власти оставлена лазейка, так абзац 22 статьи 53 Устава указывает на то, что Губернатор автономного округа может приобретать дополнительные, к установленным Уставом, полномочия, если они возложены на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами автономного округа, а также соответствующими договорами и соглашениями. Фактически, допускается возможность перераспределения властных полномочий путем принятия законов автономного округа, для которых, в отличие от Устава, устанавливается иная, более простая процедура принятия.

Другим противовесом всевластия исполнительной власти служит норма статьи 50 Устава (Основного закона) автономного округа о том, что полномочия Губернатора автономного округа не могут быть использованы для изменения конституционного статуса автономного округа.

В случае, если глава исполнительной власти автономного округа нарушает законодательство автономного округа, его Устав или федеральную Конституцию, федеральные законы к нему может быть применена процедура отрешения от должности (по аналогии с американской Конституцией- импичмент).[[15]](#footnote-15) Отрешение от должности губернатора автономного округа производится Государственной Думой автономного округа на основании решения суда.

Допускаются и иные случаи досрочного прекращения исполнения полномочий, губернатор автономного округа досрочно прекращает исполнение полномочий в случаях:

-отставки по его письменному заявлению;

-утраты гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства иностранного государства;

-признания его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

-отзыва населением автономного округа;

-вступления в законную силу обвинительного уголовного приговора суда;

-смерти или объявления безвестно отсутствующим.

В случае добровольного сложения с себя обязанностей, губернатор автономного округа направляет соответствующее заявление в Государственную Думу автономного округа. Полномочия губернатора автономного округа прекращаются с момента принятия Государственной Думой автономного округа постановления о его отставке.

Выборы нового губернатора автономного округа, при сложении им с себя полномочий и в других случаях отставки, производятся не позднее 3 месяцев со дня прекращения полномочий по постановлению Государственной Думы автономного округа.

Губернатор автономного округа обладает широкими решающими полномочиями в сфере исполнительной власти на территории автономного округа как в целом, так и в вопросе формирования и отставки органа исполнительной власти автономного округа (администрации). Из содержания и характера уставной регламентации полномочий губернатора автономного округа можно сделать вывод о том, что губернаторская власть включает в себя весь комплекс решающих правомочий исполнительной власти на территории автономного округа.

Становление правового государство невозможно без утверждения независимой судебной власти и ее всесторонней деятельности.

Федеральная Конституция и законодательство четко разграничили полномочия Российской Федерации и ее субъектов в данной сфере. В ведении субъектов федерации оставлены уставные (конституционные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи[[16]](#footnote-16).

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации согласно закону может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Финансирование такого суда производится за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено другим судом.

Что касается мировых судей, то в пределах своей компетенции, установленной недавно принятым Федеральным законом “О мировых судьях”, они рассматривают некоторые гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции.

Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются не только федеральным законом, но и соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

На территории автономного округа система судебной власти (согласно Уставу автономного округа, Глава. 8) устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, Уставом (Основным законом) автономного округа, законами автономного округа и является составной частью судебной системы Российской Федерации.

Судебную власть в автономном округе представляют:

1. Федеральные суды:

- суд автономного округа (окружной суд);

- арбитражный суд автономного округа (окружной арбитражный суд);

- районные (городские) суды;

2. Суды автономного округа:

- Уставный суд автономного округа;

- мировые судьи автономного округа.

Вопросы кадров федеральных судебных органов в автономном округе находятся в совместном ведении Российской Федерации и автономного округа, а судов автономного округа - в ведении органов государственной власти автономного округа[[17]](#footnote-17).

Особое место в Уставе (Основном законе) автономного округа уделено Уставному суду автономного округа, поскольку данный суд является единственным судом, находящимся в полном ведении автономного округа и, деятельность которого полностью должна регулироваться Уставом и законами автономного округа.

Уставом для Суда определены следующие полномочия:

- принятие решений о соответствии законов автономного округа, иных нормативных правовых актов органов государственной власти автономного округа, правовых актов органов местного самоуправления в автономном округе Уставу (Основному закону) автономного округа;

- разрешение споров о компетенции между органами государственной власти автономного округа, а также между ними и органами местного самоуправления в автономном округе;

- решение вопроса о наличии в действиях губернатора автономного округа оснований для отрешения его от должности;

- принятие решений о соответствии договоров и соглашений между Российской Федерацией и автономным округом, а также договоров и соглашений, заключенных от имени автономного округа губернатором автономного округа с другими субъектами Российской Федерации Уставу (Основному закону) автономного округа и законам автономного округа;

- официальное толкование (наряду с Государственной Думой автономного округа) Устава (Основного закона) автономного округа.

Конкретные полномочия Уставного суда автономного округа, численность, порядок избрания его судей и организация деятельности Уставного суда автономного округа определяется законом автономного округа.

В отличие от многих российских регионов, и в частности соседней Тюменской области, до настоящего времени в автономном округе Уставной суд не сформирован и закон о данном органе государственной властью не принят, единственное, что может служить оправданием подобному положению то, что новая редакция Устава ( Основного закона) автономного округа была принята только в начале 1999 года, а прежний Устав создание Уставного суда автономного округа не предусматривал[[18]](#footnote-18).

Существенным значением для правового государства в целом обладают, предусмотренные Конституцией и законодательством России формы и процедуры не только судебной защиты порядка и законности, прав человека в публичных и частных правовых отношениях, но и специального судебного контроля за правовым качеством действующих нормативных правовых актов, за правовым характером действий органов государственной власти и должностных лиц указанных органов. Уставной суд Ямало- Ненецкого автономного округа призван, как раз, осуществлять судебный контроль за качеством принимаемых актов и решений органов государственной власти автономного округа и их должностных лиц.

Характеристика конституционной модели устройства Ямало- Ненецкого автономного округа будет не полной, если не упомянуть о нормативной правовой системе автономного округа и правотворческом процессе, развивающемся на его территории.

По Конституции (Основному закону) Российской Федерации- России 1978 года (с изменениями на 10 декабря 1992 года) автономные округа имели право принимать нормативные акты (решения), в отличие от, скажем, республик в составе Российской Федерации. Однако в ходе проведения поэтапной конституционной реформы, с момента принятия Конституции России 1993 года автономные округа стали равноправными членами “семьи” субъектов Российской Федерации и получили право иметь собственное законодательство, осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам собственного ведения, а также по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией (часть 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В статье 73 Конституции России говорится: “Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”[[19]](#footnote-19).

С 1994 года на Ямале развернулась широкомасштабная нормотворческая деятельность по принятию собственного законодательства. Так, в период работы Государственной Думы автономного округа 1 созыва (1994-1996 г.г.) было принято более 40 законов, а за два года деятельности Государственной Думы автономного округа нового (второго) созыва проработано и принято более 130 законов автономного округа и 441 постановление (по данным на июнь 1998 года)[[20]](#footnote-20).

Несмотря на столь бурную законотворческую деятельность, нормотворческая активность автономного округа развивается в едином конституционном русле, до сих пор по мотивам незаконности или неконституционности не был оспорен в суде, Конституционном Суде Российской Федерации или отменен Президентом России ни один закон автономного округа. Этот факт говорит о многом.

Приоритет в законотворческой деятельности в автономном округе отдается:

- установлению статуса автономного округа;

- основам осуществления государственной власти;

- основам избирательной системы;

- экономической основе существования региона;

- взаимоотношениям между органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления;

- порядку использования природных ресурсов;

- вопросам социально- экономического развития.

Законы автономного округа принимаются, главным образом, по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Можно привести ряд примеров: Закон “О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов”, принятый Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27 мая 1998 года; “Об архивном фонде Ямало-Ненецкого автономного округа и архивах”, принятый Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 28 ноября 1996 года; Закон “О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе”, принятый Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 18 декабря 1996 года и т.д.

На наш взгляд, подобное происходит ввиду того, что Конституция Российской Федерации не определила конкретные сферы ведения своих субъектов, а ее статьи 71 и 72 составлены так, что практически любую сферу общественных отношений или отрасль права можно объявить, если уж не сферой полного ведения Российской Федерации, то сферой совместного ведения России и ее субъектов. В частности, на основании пункта “а” статьи 71 Конституции Российской Федерации возможно принятие федеральных законов по любым вопросам, в том числе и по вопросам, которые субъекты федерации относят к собственному ведению. Принятые федеральные законы, в соответствии с частью 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 76 Конституции России, будут иметь верховенство и прямое действие на всей территории Российской Федерации, состоящей согласно ч. 1 ст. 5 Конституции из территорий субъектов Российской Федерации, а на основании пункта “а” статьи 72 Конституции России, в случае противоречия законодательства субъектов федерации соответствующему федеральному закону, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вынуждены будут приводить свои законы (которые, как они возможно считали, были приняты по предметам собственного ведения субъектов Федерации, т.е. по ст. 73 Конституции России) в соответствие с ним.

Налицо коллизия между ст. 73, ч.4 и ч.6 ст. 76 и п. “а” ст. 71, п. “а” ст. 72, частями 1, 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации

Несомненным является то, что данный механизм закладывался федеральным законодателем преднамеренно для того, чтобы всегда иметь под рукой рычаг воздействия на “строптивых”. Однако парадокс ситуации заключается в том, что, как раз, “строптивые” субъекты Российской Федерации спокойно игнорируют установленные препятствия (Татария, Якутия, Башкирия, Ингушетия, не говоря уже о Чечне). Страдают, как всегда, - самые законопослушные. Данный механизм действенен только при наличии сильных исполнительной и президентской власти, сильной судебной власти, а, поскольку, в настоящее время ни того, ни другого, ни третьего нет, то это, не более чем, профанация, препятствующая осуществлению регионального законотворчества.

Законотворчество субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения всегда сталкивается с вопросами: могут ли приниматься законы и иные нормативные акты субъектов федерации по вопросам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов (Устав (Основной закон) автономного округа отвечает на этот вопрос положительно); могут ли федеральные законы по предметам совместного ведения применяться непосредственно без соответствующих региональных законов; каков механизм учета позиций субъектов Российской Федерации при разработке и принятии федеральных законов по предметам совместного ведения (например: Федеральный Закон “О северном оленеводстве” был принят без учета замечаний автономного округа, которые неоднократно направлялись в Федеральное Собрание, хотя именно для нашего округа, этот вопрос является животрепещущим, в автономном округе стадо северных оленей насчитывает более 500 тыс. голов- самое большое в мире). Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство на эти вопросы четкого ответа дать не могут.

Субъекты Российской Федерации должны обладать реальными возможностями участия в правотворческом процессе по предметам совместного ведения, в частности иметь своих представителей в Государственной Думе Российской Федерации, которые могли бы участвовать в работе ее комитетов и давать разъяснения по существу вносимых субъектами Российской Федерации поправок. Также необходимо скорейшее принятие федерального закона, регламентирующего процесс законотворчества на уровне Российской Федерации.

Вопрос о том, могут ли субъекты федерации принимать свои законы по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов, как нам кажется, требует положительного ответа, поскольку многие вопросы на местах требуют оперативного нормативного правового регулирования, не дожидаясь, пока у федерального законодателя дойдут руки.

Вопросы действия федеральных законов на территории субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения должны, по нашему мнению, решаться так, как это произошло с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, т.е. путем установления общих принципов или основ, конкретизировать которые субъекты федерации могут в своих законах.

При этом, хотелось бы выразить мнение о том, что практика решения указанных и иных вопросов с помощью заключения договоров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации является порочной и недопустимой. Как могут договариваться на равных, заведомо не равные стороны- часть и целое? По сути дела, это ведет к установлению конфедеративных отношений и нарушению принципов федерализма. Воспользовавшись временной слабостью центральной власти, некоторые субъекты федерации вырвали у нее полномочия, которые по Конституции, ни коим образом, им переданы быть не могут, в частности, полномочия, относящиеся согласно статье 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации. В качестве примера можно привести договоры с Татарией, Башкирией и Якутией. При этом, у некоторых регионов нет практически никаких шансов заключить такой договор, это относится и к автономному округу. Подобная практика помогает решать сиюминутные текущие проблемы, но в конечном счете ведет к ослаблению правовой системы Российской Федерации и свидетельствует об отсутствии стратегии строительства федеративных отношений и развития государственности России.

Реализуя предоставленное Конституцией России право на законодательную деятельность, органы государственной власти автономного округа издают законы и иные нормативные правовые акты, касающиеся различных сфер жизни автономного округа. Нормативную правовую систему автономного округа составляют нормативные правовые акты автономного округа и нормативные правовые акты органов местного самоуправления в автономном округе. При этом, нормативные правовые акты органов местного самоуправления должны приниматься в соответствии с федеральными законами и законами автономного округа.

“Нормативными правовыми актами автономного округа являются: Устав (Основной закон) автономного округа, законы автономного округа, постановления Государственной Думы автономного округа нормативного характера, постановления губернатора автономного округа, договоры и соглашения, заключенные автономным округом с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации”[[21]](#footnote-21).

Устав (Основной закон) и законы автономного округа составляют законодательство автономного округа .

Автономный округ самостоятельно осуществляет правовое регулирование по предметам ведения автономного округа, по вопросам, находящимся вне предметов Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия федеральным законам нормативных правовых актов органов государственной власти автономного округа, принятых по предметам собственного ведения автономного округа, действует нормативный правовой акт автономного округа.

Государственная Дума автономного округа в соответствии с федеральными законами принимает законы автономного округа по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. До принятия федеральных законов, регулирующих вопросы по предметам совместного ведения, Государственная Дума автономного округа, в случае необходимости, вправе принимать по ним законы автономного округа, не противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законодательству автономного округа, договорам и соглашениям автономного округа. При принятии в последующем федеральных законов, регулирующих вопросы совместного ведения, принятые ранее по ним законы автономного округа приводятся в соответствие с этими федеральными законами, а противоречащие им отменяются Государственной Думой автономного округа.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения, организации, находящиеся или осуществляющие деятельность на территории автономного округа, включая федеральные органы государственной власти и организации федерального подчинения, обязаны соблюдать Устав, законы и иные нормативные правовые акты автономного округа.

Устав (Основной закон) автономного округа, законы автономного округа подлежат государственной защите на территории автономного округа.

Право законодательной инициативы в Государственной Думе автономного округа по всем вопросам, относящимся к ведению автономного округа, принадлежит депутатам Государственной Думы автономного округа, ее комитетам, губернатору автономного округа.

В отсутствие губернатора автономного округа по его письменному поручению проекты законов автономного округа вносятся на рассмотрение в Государственную Думу автономного округа вице-губернатором автономного округа, а в его отсутствие - одним из заместителей губернатора автономного округа.

Председатель суда автономного округа, председатель арбитражного суда автономного округа, председатель Уставного суда автономного округа, прокурор автономного округа, председатель Счетной палаты автономного округа, избирательная комиссия автономного округа, представительные органы местного самоуправления в автономном округе имеют право на внесение проектов законов автономного округа, предложений по изменениям и дополнениям в действующие законы автономного округа по вопросам их ведения.

Проекты законов автономного округа о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске внутренних и внешних займов автономного округа, об изменении финансовых обязательств автономного округа, другие проекты законов автономного округа, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств окружного бюджета, могут быть приняты к рассмотрению Государственной Думой автономного округа только при наличии заключения губернатора автономного округа на эти проекты законов, а в его отсутствие - при наличии соответствующего заключения вице-губернатора автономного округа.

 Проекты законов автономного округа, затрагивающие интересы муниципальных образований, принимаются Государственной Думой автономного округа только после согласования с органами местного самоуправления.

К сожалению, в Уставе автономного округа не закреплено право на законодательную инициативу для общественных объединений, как это сделано, например, в Конституции Татарстана, отказано в праве законодательной инициативы и населению автономного округа ( в Уставе не предусмотрено положение, согласно которому, группа граждан в установленном количестве могла бы внести на рассмотрение представительного органа власти автономного округа соответствующий законопроект). Если посмотреть по другим субъектам федерации, то, в частности, Устав Алтайского края в статье 58 предусматривает право жителей края на осуществление законодательной народной инициативы путем подачи ходатайства, поддержанного не менее, чем 35 тысячами избирателей.

Другим недостатком Устава автономного округа, по нашему мнению, является тот факт, что субъекты права законодательной инициативы, за исключением губернатора автономного округа, комитетов и депутатов Государственной Думы автономного округа, имеют право вносить законопроекты только по вопросам своего ведения. Опять можно сослаться на опыт Алтайского края, там все субъекты законодательной инициативы обладают равными правами[[22]](#footnote-22).

Кроме того, много проблем в законотворческом процессе автономного округа проистекает от того, что, по непонятным причинам, не принимается закон о правотворчестве (законотворчестве).

Процесс законотворчества, в настоящее время, регламентируется устаревшим положением Государственной Думы автономного округа о нормотворчестве 1994 года, Регламентом Государственной Думы и инструкцией по делопроизводству администрации автономного округа, которые во многом противоречат друг другу и трактуют одинаковые вопросы по разному. Закон о правотворчестве (законотворчестве) в автономном округе решил бы многие проблемы: установил бы единообразие осуществления законотворческого процесса для всех его участников, ввел бы процедуры, необходимые для реализации права законодательной инициативы, помог бы формированию механизма реализации права законодательной инициативы для всех участников процесса.

Почему этому следует уделить внимание? Ответом будет та, реально сложившаяся ситуация в автономном округе, когда механизм реализации законодательной инициативы установлен только для депутатов и комитетов Государственной Думы автономного округа (Регламент Государственной Думы) и губернатора автономного округа (Регламент и инструкция по делопроизводству). Остальные участники (прокуратура, суд, арбитражный суд, избирательная комиссия автономного округа) лишены возможности реализовать свое право на практике, потому что не установлен механизм. В настоящее время они вынуждены действовать через губернатора автономного округа, что ведет, фактически, к тому, что губернатор становится единственным обладателем права законодательной инициативы (поскольку депутаты и комитеты Государственной Думы автономного округа редко и довольно неохотно вносят законопроекты на рассмотрение законодательного органа), “приватизируя” тем самым, хотя и не по своей воле, права других субъектов этого права. Что касается органов местного самоуправления, то Регламент Государственной Думы весьма невнятно прописывает процедуру их участия в законотворческом процессе и поэтому, они также вынуждены осуществлять законодательную инициативу через губернатора автономного округа, как получилось, например, с проектом Закона автономного округа “Об образовании”.

Причина подобных явлений лежит в том, что нет законодательного регулирования процесса законотворчества; Регламент Государственной Думы и инструкция по делопроизводству администрации автономного округа являются внутренними документами данных органов государственной власти автономного округа и не могут всесторонне охватить все ньюансы законотворчества. Что касается того, что депутаты Государственной Думы автономного округа редко пользуются правом законодательной инициативы, то ответ заключается в том, что у них нет ни материальных, ни чисто технических возможностей подготовить качественный законопроект. Ведь для разработки законопроектов необходимы значительные материальные средства, которые находятся не в распоряжении Государственной Думы, а у администрации автономного округа, привлечение научных работников и специалистов, значительных сил аппарата Государственной Думы автономного округа. Всех этих возможностей депутаты и комитеты Государственной Думы автономного округа лишены. Необходимо отметить, что у комитетов Государственной Думы автономного округа даже нет своих, пусть небольших, аппаратов, функционирует только общий аппарат Думы, подчиняющийся начальнику аппарата и председателю Думы, который работает параллельно с комитетами Государственной Думы автономного округа, также как и они, рассматривая поступающие законопроекты, у депутатов нет даже своих помощников, которые бы помогали им в осуществлении законотворческого процесса.

Нельзя признать подобное положение нормальным, однако так сложилось с самого начала, с принятия первых законов автономного округа, в отличии от, скажем, наших соседей - Ханты- Мансийского автономного округа и Тюменской области, где законотворчество протекает в более привычных рамках и представительные органы данных субъектов играют более весомую роль в законотворчестве.

Основную роль в законотворческом процессе автономного округа занимает губернатор автономного округа. Губернатор автономного округа реализует право законодательной инициативы через специально для этого созданный орган, играющий важную роль - государственно- правовой отдел.

В государственно- правовой отдел стекаются все законопроекты и законопредложения, поправки и замечания к проектам законов и законам автономного округа от заинтересованных структурных подразделений администрации автономного округа, по которым организуется соответствующая работа. Только после заключения отдела, законопроект может быть внесен на рассмотрение Государственной Думы автономного округа. Государственно- правовой отдел же готовит и отрицательное заключение губернатора автономного округа на принятый закон автономного округа, в случае его несоответствия федеральному или окружному законодательству, к счастью, такие отрицательные заключения губернатора можно пересчитать по пальцам одной руки, что свидетельствует о том, что законотворчество в автономном округе находится в конституционных и законодательных рамках.

Сюда же поступают на доработку законопроекты, принятые в каком- либо из чтений Государственной Думой автономного округа.

Государственно- правовой отдел занимается разработкой и обобщением замечаний и предложений от структур администрации автономного округа к проектам федеральных законов и иных федеральных нормативных актов. Начальник отдела, в обязательном порядке, присутствует на заседаниях Государственной Думы автономного округа, принимает участие в депутатских слушаниях по законопроектам, он же организует научную и правовую экспертизу законопроектов и законов автономного округа.

К сожалению, следует отметить, что на государственно- правовой отдел возлагают задачи, зачастую, не связанные с законотворческим процессом, которые отрывают и отвлекают от непосредственной деятельности, но которые отдел вынужден выполнять ввиду нехватки квалифицированных специалистов (юристов) в остальных структурных подразделениях администрации.

Государственно- правовой отдел или департамент общей политики, в состав которого он входит, подбирает квалифицированных разработчиков (научно- исследовательские учреждения, некоммерческие организации, учебные заведения, физических лиц) законопроектов для осуществления права законодательной инициативы губернатора автономного округа и подготавливают договоры на проведение научно- исследовательских работ, заключаемые между губернатором и разработчиками.

На цели проведения фундаментальных исследований и содействия научно- техническому прогрессу в окружном бюджете отдельной строкой предусмотрены средства, на 1999 год они составляют 57575 тыс. руб., из них, расходы на разработку нормативных правовых актов составляют 30807 тыс. руб[[23]](#footnote-23). Однако в реальности не все так благополучно, если посмотреть динамику исполнения окружного бюджета за ряд предыдущих лет в части расходов на законотворчество, то бросается в глаза факт недофинансирования данной сферы. Так в 1997 году на разработку нормативных правовых актов автономного округа в окружном бюджете выделялось 31928 тыс.руб. однако реально было получено только 8073 тыс.руб., что составило только 25,3 % от предусмотренной суммы[[24]](#footnote-24). В 1998 году на фундаментальные исследования, в целом, выделялось 57229 тыс.руб., а, в частности, на разработку нормативных правовых актов- 28688 тыс.руб. По данным на первое полугодие 1998 года данная строка бюджета в целом (в том числе разработка нормативных правовых актов) профинансирована всего на 13 %, что составило 7317 тыс.руб.[[25]](#footnote-25). Подобные обстоятельства связаны, прежде всего, с общим состоянием экономики не только автономного округа, но и страны в целом.

Закон автономного округа считается принятым, если за него проголосовало более половины депутатов Государственной Думы автономного округа от установленного их числа (21 депутата).

Принятый закон автономного округа, а также постановление Государственной Думы автономного округа о его принятии в течение пяти дней направляются в государственно- правовой отдел, который направляет его губернатору автономного округа для подписания и опубликования.

Губернатор автономного округа в течение десяти дней рассматривает принятый Государственной Думой автономного округа закон автономного округа, подписывает его и передает в государственно- правовой отдел для опубликования либо подготовки отрицательного заключения.

В случае отклонения закона, автономного округа губернатор автономного округа возвращает его вместе со своими мотивированными замечаниями в Государственную Думу автономного округа для повторного рассмотрения.

Если при повторном рассмотрении закона автономного округа Государственной Думой автономного округа он будет принят в ранее принятой редакции не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов, то закон вновь направляется губернатору автономного округа для его подписания в течение семи дней.

Подписанный губернатором автономного округа закон автономного округа и постановление Государственной Думы автономного округа о его принятии подлежат обязательному опубликованию в полном объеме в официальных окружных средствах массовой информации в течение десяти дней со дня подписания губернатором автономного округа.

При несогласии губернатора автономного округа с законом автономного округа, принятым Государственной Думой автономного округа повторно, без учета его замечаний, он вправе после опубликования закона автономного округа в течение десяти дней обратиться в Уставный суд либо иные суды с предложением о разрешении вопроса о соответствии Уставу (Основному закону) автономного округа, действующему законодательству Российской Федерации указанного закона.

В случае, если после повторного рассмотрения Государственной Думой автономного округа закона автономного округа губернатор автономного округа, в пределах установленного срока, не подписывает его, то Государственная Дума автономного округа самостоятельно направляет этот закон для опубликования от своего имени на основе соответствующего постановления Государственной Думы автономного округа.

Законы автономного округа вводятся в действие на всей территории автономного округа со дня их опубликования в официальных окружных средствах массовой информации, если в них самих или в постановлениях Государственной Думы автономного округа не указывается иной срок введения в действие.

Официальным опубликованием законов Ямало-Ненецкого автономного округа считается первая публикация полных текстов законов автономного округа в газете Ямало-Ненецкого автономного округа “Красный Север” или в “Ведомостях Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа”[[26]](#footnote-26).

Официальное толкование Устава (Основного закона) автономного округа и законов автономного округа осуществляет Государственная Дума автономного округа. До настоящего времени, был только один случай, когда Государственная Дума автономного округа приняла официальное толкование нормативного правового акта. Это толкование было принято в форме окружного закона, который внес изменения и дополнения в закон, предоставлявший налоговые льготы для некоторых категорий физических лиц и касался разъяснения того, каким образом и в каком порядке лицам, оплачивающим свое обучение в образовательных учреждениях предоставляется налоговая льгота[[27]](#footnote-27).

Официально Устав может также толковать и Уставный суд автономного округа.

В статье 68 Устава (Основного закона) автономного округа прописано положение о том, что законы и иные нормативные правовые акты автономного округа соответствующие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, не могут быть изменены или отменены федеральными органами государственной власти, судами, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации.

Данная норма необходима, главным образом, для того, чтобы оградить нормативную правовую систему автономного округа от возможных посягательств со стороны органов государственной власти Тюменской области и для закрепления положений части 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Устав (Основной закон) автономного округа, как основной юридический документ, устанавливающий статус субъекта Российской Федерации, может быть изменен в особом порядке, отличном от порядка изменения обычных законов автономного округа.

Предложения об изменениях и дополнениях в Устав (Основной закон) автономного округа могут вносить депутаты Государственной Думы автономного округа, ее комитеты, губернатор автономного округа, представительные органы местного самоуправления.

Изменения и дополнения в Устав (Основной закон) автономного округа вносятся законом автономного округа.

Закон об изменениях и дополнениях в Устав (Основной закон) автономного округа считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей депутатов Государственной Думы автономного округа от установленного числа. Порядок рассмотрения, подписания и опубликования губернатором автономного округа закона автономного округа об изменениях и дополнениях в Устав (Основной закон) автономного округа определяется Уставом (Основным законом) автономного округа.

***Краткие выводы:***

Процесс формирования конституционного устройства Ямало- Ненецкого автономного округа еще не закончен. Вот почему, первоочередной задачей является доведение до конца процесса оформления всех правовых институтов и принятия всех, предусмотренных Уставом (Основным законом) автономного округа законов автономного округа.

Наряду с достоинствами конституционное устройство имеет и ряд существенных недостатков. В их числе несбалансированное разделение властей, отсутствие надлежащей системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях различных ветвей государственной власти автономного округа, отсутствие необходимой ясности в распределении полномочий между губернатором и органом исполнительной власти автономного округа, неопределенность статуса судебной власти, отсутствие судебных органов, положенных автономному округу по статусу субъекта Российской Федерации, наличие серьезных противоречий между органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления, неопределенность законотворческого процесса, слабая действенность принятых законов, отсутствие механизма контроля за их исполнением.

Стабильность выбранной автономным округом модели развития зависит от ее успешной реализации на практике.

Существенное значение в этой связи имеет формирование судов автономного округа, которые в действительности могли бы выступить защитниками законности и правопорядка в автономном округе. Судебная власть должна укрепить правовой профиль формирования системы органов государственной власти автономного округа, значительно облегчить нагрузку двух первых ветвей власти.

Судьба формирования конституционного устройства Ямало- Ненецкого автономного округа зависит, прежде всего, от успехов на пути к достижению и утверждению баланса различных ветвей государственной власти в общих рамках, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом (Основным законом) Ямало- Ненецкого автономного округа и законами автономного округа.

**Ямало- Ненецкий автономный округ: участие в федеративных отношениях- перспективы развития**

***I. Bведение***

 Формирование в Российской Федерации федеративного государства требует длительного времени. Трудно рассчитывать, что этот процесс будет неуправляемым. Государственные деятели, волею судьбы обличенные властью с помощью ученых- правоведов, политологов, представителей других наук, с помощью практиков, занимающихся каждодневно проблемами федерализма должны определить основные желаемые пути развития федерализма в России, без этого государство обречено: либо на откат к жесткому авторитарному унитаризму либо к исчезновению как единого целого. Решить эту задачу непросто. Причиной тому – господство представлений о том, что федерализм и конституционное декларирование федерализма – есть одно и то же, такое представление царит в умах многих политиков, как в столице, так и на периферии.

Закрепление атрибутов федерализма в Конституции и нормативных правовых актах не означает, что федерализм реально существует в нашей стране. В итоге средство становится, чуть ли не самоцелью: во всем мире федерация лишь инструмент, призванный обслуживать общественные определенные отношения, а не конечная цель.

Впрочем, в России на то есть свои исторические причины. Российская империя и Советский Союз не были федеративными государствами в полном смысле этого слова, так как это понимается наукой, но не были они и полностью унитарными: царская Россия обладала некоторыми элементами федерализма (существовала автономия Финляндии, Польши, ряда среднеазиатских ханств), а в СССР провозглашенный конституцией федерализм был скорее формальным, чем реальным[[28]](#footnote-28).

Вот почему, не будет ошибкой сказать, что российское общество не имеет реального опыта жизни в рамках подлинной федерации.

Результатом этого, как нам кажется, является то, что экономика, межнациональные отношения, национальная система права и общественное сознание до сих пор не отвечают принципам, характеризуемым во всем мире как принципы федерализма.

Решив формировать реальную федерацию, российское общество поставило перед собой реальную, хотя и сложную задачу, путь к ней будет длительным, он может занять десятилетия, хотелось бы надеяться, что российское общество его выдержит и не сойдет с дистанции. Главное - выбрать верное направление.

***2. Федерализм в Российской Федерации***

Начиная с брежневских времен, российская цивилизация вступила согласно “теории цивилизаций” А. Тойнби и О. Шпенглера, других философов в фазу надлома [[29]](#footnote-29). Виновата в этом, прежде всего, политическая элита страны, которая не смогла и до сих пор не может творчески ответить на вызов, брошенный историей.

После развала СССР, Россия до сих пор борется против превращения ее в конфедерацию. В Российской Федерации до сих пор нет сильной и эффективной центральной власти, прежде всего дееспособной исполнительной власти, нет оптимальной модели государственного устройства.

С начала 90-х годов страна постоянно находится в стадии преодоления национальных, экономических, геополитических и иных угроз, что не дает ей возможность уделить больше времени на укрепление государственной власти.

В 1985 году к власти в стране пришел М.С. Горбачев, который, пользуясь поддержкой общества, начал реформировать социализм, в том числе и осуществлять переход от авторитарного советского федерализма к новым формам государственного строительства. Однако провозглашенные лозунги не подкреплялись реальными делами. Горбачевская верхушка попусту теряла время, в основном занимаясь интригами и дележом власти. Лимит народного доверия был исчерпан, Горбачев был, таким образом, обречен на поражение, поскольку еще Н. Маккиавелли писал, что “...плох тот государь, который не может воспользоваться благом выигранного времени”[[30]](#footnote-30).

С 1988 года обстановка в стране стала меняться, чем незамедлительно воспользовались националисты и сепаратисты всех мастей, многие из лозунгов которых стали браться на вооружение официальными властями союзных республик и автономий бывшего СССР, кроме того, у них находились высокие покровители как в Москве, так и за рубежом, которые преследовали свои интересы.

Важным шагом на пути к развалу СССР стала, разгоравшаяся в 1989 году, борьба между союзным центром и руководством РСФСР. 26 апреля 1989 года Верховным Советом СССР был принят закон “О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами федерации”, согласно которому автономные и союзные республики рассматривались в качестве равноправных субъектов СССР. Этот закон, по сути дела, уравнял автономные республики в составе союзных с союзными республиками бывшего СССР и был, прежде всего, направлен против РСФСР и ее тогдашнего руководства, поскольку, в случае реализации указанного закона, из- под юрисдикции РСФСР уходили значительные территориальные и материальные ресурсы, появлялся рычаг управления строптивыми российскими “суверенитетчиками”[[31]](#footnote-31) Ответным ходом стало заявление Ельцина: “возьмите суверенитета сколько проглотите”[[32]](#footnote-32).

После августовского “путча”, Россия стала пожинать плоды своей недальновидной политики. Чтобы сгладить сепаратистские процессы в национальных республиках российское руководство пошло на заключение Федеративного договора и договоров о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и республиками в ее составе, ставя, таким образом, в приниженное положение края и области России и проявляя слабость государственной власти[[33]](#footnote-33).

Слабость государственной власти обусловлена и кризисом законности. Современное российское государство не обустроило единого правового пространства. Наиболее характерные признаки этого- принятие органами государственной власти субъектов федерации законодательных актов, которые противоречат конституции Российской Федерации и федеральным законам, в определенном смысле это является правовым фундаментом дальнейшей конфедерализации, а в некоторых случаях и сепаратизма. В качестве примеров можно привести Конституции Тувы, Якутии, Татарии и некоторых других субъектов Российской Федерации, где провозглашается верховенство законодательства этих субъектов над федеральным. Это обстоятельство приводит к полному отрицанию федерального законодательства и правовому нигилизму.

Что же такое на самом деле - федерализм ? Об этом лучше всего скажет научное определение: “Федерализм- форма государственности, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территории субъектов федерации; субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом, включая принятие собственной конституции; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией; каждый субъект имеет свои правовую и судебную системы” [[34]](#footnote-34).

Формы федерации отражают изменения взаимоотношений властных структур различных уровней в рамках общих принципов.

В процессе развития, формы Федерализма постоянно меняются, отражая разные варианты взаимоотношений между центром и регионами.

Авторы называют 3 основные формы федерации: договорная, кооперативная и централистская.

В задачу данного опуса не входит подробное описание всех существующих форм федерализма, в том числе и вышеперечисленных, однако, исходя из Конституции России, можно предположить, что в нашей стране провозглашена централистская форма Федерализма. Концепция централистской формы Федерализма основывается на том, что политика в отдельных частях федерации должна проводиться в соответствии с решениями общефедеральных органов государственной власти[[35]](#footnote-35).

Федеративное устройство России закреплено в Главе 3 Конституции России, где сказано, что наша страна является федерацией, там же определено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности, единстве государственного управления, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также на равноправии субъектов Российской Федерации в отношениях между собой и в отношениях с Российской Федерацией.

Однако декларируемое равноправие существует только на бумаге, на которой напечатана Конституция. Особенно характерно это проявляется в экономической сфере. Возник, так называемый, бюджетный сепаратизм, когда некоторые национальные республики в одностороннем порядке вводят одноканальную систему сбора и перечисления налогов в федеральный бюджет и наносит огромный ущерб экономике страны. Не перечисляя налоги в центр, данные регионы не участвуют в общефедеральных программах и расходах: на содержание армии, социальные выплаты, зарплату бюджетников, поддержку депрессивных регионов, при всем при том, они не отказываются принимать трансферты из федеральной казны, по- сути дела, за счет других, более законопослушных субъектов федерации . Таким образом, республики взваливают всю ношу по содержанию общего государства на остальные регионы, которые не имеют счастья относиться к национальным республикам. Так, например, в 1995 году Якутия перечислила в федеральный бюджет только 0,5 % от собранных на ее территории налогов, в то время как Москва -45,6 %[[36]](#footnote-36).

Такое положение не может устраивать государственно-территориальные образования (края и области, города федерального значения) и национально- территориальные образования (автономные округа, автономную область) в составе Российской Федерации, которые фактически ставятся в приниженное положение по отношению к национальным республикам. В 92-93 г.г. уже были стихийные попытки уравнять статус краев и областей с национальными республиками, апофеозом которых стало провозглашение Уральской республики. Эти идеи пока отложены, но может наступить момент и их снова извлекут из “сундуков” истории.

Похоже, в настоящее время центральная власть начала как- то понимать опасность дискриминации краев и областей, ярким доказательством чему служит подписание Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Свердловской областью и Российской Федерацией 12 января 1996 года[[37]](#footnote-37). Затем последовали и другие договоры.

Однако, если исходить из смысла концепции централистской формы Федерализма, то становится очевидным вред, который наносит практика заключения договоров между “целым” (федерацией) и “частями” (субъектами федерации). Договор предполагает равенство между субъектами (участниками) договорных отношений. Когда Российская Федерация как суверенное государство заключает договор с другим суверенным государством- это понятно, когда один субъект федерации заключает договор с другим субъектом федерации- это тоже понятно, так как в обоих случаях договариваются равные. Но в случае заключения договора между федерацией и ее субъектом равенства нет и быть не может. Россия и ее провинции, априори, не являются равными субъектами, слишком разные “весовые категории”. Еще раз следует напомнить принцип централистского Федерализма: “политика в отдельных частях федерации должна проводиться в соответствии с решениями общефедеральных органов государственной власти”. Можно объяснить этот принцип следующим образом: органам государственной власти Российской Федерации следовало бы передавать субъектам федерации часть своих полномочий, которые находятся в соответствии с Конституцией России в ее исключительном ведении или совместном ведении с субъектами федерации, путем принятия соответствующих законов. В этом случае продекларированное равенство между субъектами Российской Федерации было бы реально соблюдено и угроза конфедерализации, отчасти, отошла бы на задний план.

Однако и до настоящего времени Москва продолжает играть в опасные игры со своими регионами. Ярким примером тому может служить, развернутая в недавнем прошлом, шумная пропагандистская компания по принятию земельного закона в Саратовской области, допускающего продажу сельскохозяйственных угодий, что в настоящее время не разрешает делать Земельный кодекс РСФСР 1991 года, который действует и поныне[[38]](#footnote-38). Компания получила дальнейшее продолжение в заявлении президента Татарии Шаймиева. Сей государственный муж намекнул, что в его республике будет принят земельный кодекс и в дальнейшем там постараются обходиться в решении земельных вопросов без участия Москвы, в том числе и в вопросах приватизации земли с участием иностранных инвесторов. Данная ситуация могла возникнуть только в ходе перманентного противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти России, на сей раз по вопросу о принятии нового земельного кодекса Российской Федерации, и, по сути дела, была инспирирована исполнительной властью Российской Федерации, которую олицетворяют собой президент и правительство (следует напомнить, что и Аяцков- губернатор Саратовской области и Шаймиев- президент Татарии входят или входили в проправительственное движение “Наш дом- Россия”, ныне благополучно почившее “в бозе”). Подобные действия ведут к ослаблению, и без того слабой, государственной власти в стране, нарушению федерализма.

Федерализм невозможен без федерализма бюджетного, который должен представлять собой многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах, закрепленных за ним Конституцией России и федеральными законами бюджетных полномочий, основанных на четко сформулированных и закрепленных в законодательстве нормах и положениях. При бюджетном федерализме функционирование бюджетной системы должно базироваться на следующих принципах:

1. Равноправие всех субъектов федерации в финансовых взаимоотношениях с центром при соблюдении федерального законодательства;
2. Разграничение сфер деятельности и финансовой ответственности между федеральным центром и субъектами федерации, разграничение сфер финансирования расходов за счет того или иного бюджета;
3. Обладание самостоятельными доходными источниками и правом самостоятельно направлять бюджетные средства на те или иные цели[[39]](#footnote-39).

Основу бюджетного федерализма должно составлять конституционное разграничение бюджетных полномочий между центром и провинциями.

Сложность здесь представляет то, что распределение финансово –налоговых полномочий может не совпадать с требованием - обеспечить необходимые доходы для финансирования закрепленных предметов или сфер ведения органов государственной власти субъектов федерации. С другой стороны, может иметь место неравномерное распределение доходной базы по регионам и территориям федерации. Соответственно различен и доходный потенциал. Данный дисбаланс органы государственной власти Российской Федерации обязаны регулировать с помощью различных механизмов, которые должны обладать определенной эффективностью, чтобы сглаживать противоречия внутри федерации, в данных отношениях -все субъекты федерации должны быть предельно равны в отношениях между собой и с федеральным центром без разделения на “чистых” и “нечистых”.

***3. Правовой статус Ямала в рамках Российской Федерации***

Статья 5 Конституции Российской Федерации гласит о том, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Статья 65 перечисляет все субъекты Российской Федерации, что не случайно. Перечисление каждого из субъектов служит для подчеркивания их равноправия[[40]](#footnote-40).

Исходя из этих положений, можно предположить, что все субъекты Российской Федерации являются носителями государственной власти и имеют равные права.

В России имеется 89 субъектов, которые различаются по численности населения, площади территории, объему запасов полезных ископаемых, однако это не должно влиять на конституционно-правовой статус субъекта федерации.

Статья 66 Конституции Российской Федерации говорит о том, что статус субъекта федерации определяется его уставом (конституцией), то есть субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти. Поэтому статус субъекта определяется не только Конституцией Российской Федерации, но и его уставом (конституцией).

Статья 1 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа гласит, что “Ямало-Ненецкий автономный округ - государственно- территориальное образование и в соответствии со статьями 5 и 65 Конституции Российской Федерации является равноправным субъектом Российской Федерации”[[41]](#footnote-41), этим автономный округ подтвердил свой статус равноправного субъекта Российской Федерации, установленный Конституцией Российской Федерации.

Законодатель посчитал возможным уделить особое внимание автономным округам. Все та же статья 66 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность регламентации статуса автономной области и автономных округов федеральными законами[[42]](#footnote-42). С автономной областью все понятно - она находится в составе Российской Федерации, а вот 9 из 10 существующих автономных округов в настоящее время находятся в составе различных краев и областей. Чукотский автономный округ выделился из состава Магаданской области в 1992 году на основании закона Российской Федерации, конституционность его выхода из состава области подтвердил Конституционный Суд Российской Федерации[[43]](#footnote-43). Законов, регулирующих статус остальных автономных округов пока не существует, поэтому статус автономных округов должен регулироваться в соответствии с частью 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации уставами автономных округов, а отношения с областями, краями, в состав, которых входят, или пока входят, автономные округа, должен регулироваться договорами между органами государственной власти области, края и автономного округа в соответствии с частью 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации.

Статус Ямало-Ненецкого автономного округа установлен Уставом (Основным законом) Ямало-Ненецкого автономного округа в соответствии с Конституцией Российской Федерации, заключены ряд договоров с Тюменской областью, в которую он номинально входит, однако основополагающего договора о разграничении полномочий с Тюменской областью до сих пор не существует, хотя и не по вине Ямала. Одной из причин послужило и наделавшее много шума июльское 1997 года Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд дал довольно замысловатое толкование, простым, казалось бы, и понятным, нормам части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации, не отрицая, вроде бы, прав автономного округа на выход из состава области, но в то же время, распространяя юрисдикцию органов государственной власти Тюменской области на территорию Ямало-Ненецкого автономного округа, чего они собственно и добивались[[44]](#footnote-44).

Хотя в настоящий момент, после выборов в Тюменскую областную думу в 1998 году, в том числе и на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, отношения между двумя субъектами федерации вошли в новую, более спокойную фазу (была принята новая редакция ямальского Устава, с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации), однако это, со всей очевидностью, показало, что в Российской Федерации существуют федеративные отношения, далекие от тех, которые закреплены в положениях Конституции Российской Федерации.

В связи с этим, можно выделить по убывающей несколько категорий субъектов Российской Федерации, формально обладающих равным статусом:

1. национальные республики-образования, обладающие самым высоким статусом среди остальных субъектов Российской Федерации, причем статус этот неформален и не закреплен Конституцией РФ, это скорее является их привилегией;

2. края и области;

3. города федерального значения, совмещающие статус субъекта федерации со статусом муниципального образования;

4. автономная область - “экзотический плод “дружбы народов”;

5. автономные округа.

Однако данный перечень не является исчерпывающим, поскольку автономные округа, в свою очередь, делятся на те, которые входят непосредственно в состав Российской Федерации и те, которые входят в нее посредством вхождения в состав какого-либо субъекта Российской Федерации. Все перечисленные категории субъектов федерации отличаются разным объемом прав и обязанностей, разным объемом возможностей, несмотря на продекларированное в Конституции Российской Федерации равенство.

Особенно любимыми у федерального центра являются национальные республики, будет простительно привести аллегорию, сравнив республики с птенцом кукушки, которого приемные родители выкармливают в ущерб родным детям, и, который их затем самих выкинет из гнезда. Федеральному центру следует об этом всегда помнить, так как власти республик всегда имеют, определенны крен в сторону сепаратизма по отношению к центру, несправедливо по отношению к остальным или незаконно полученные ими льготы и привилегии они могут гипотетически использовать на укрепление своей собственной государственности, чтобы в последующем открыто заявить о своем независимом суверенном статусе от Российской Федерации. Именно от вольного отношения к Конституции РФ со стороны некоторых республик РФ и потакания такому правому беспределу со стороны центральной власти возникает реальная угроза самому существованию России как государства, а не от мнимого “сепаратизма” Ямала как утверждают многие ангажированные средства массовой информации, освещающие конфликт между Тюменской областью, Ямало- Ненецким и Ханты- Мансийским автономными округами.

Хотелось бы, все- таки, чтобы центр ставил в равные условия все регионы России как в экономическом, так и в политическом плане в соответствие с федеральной конституцией.

***4. Перспективы развития Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации***

В силу объективных причин процесс формирования федеративного правового государства в нашей стране займет еще длительное время, в течении которого должны быть созданы необходимые условия для его построения.

Суть формирования данных условий заключается в создании сильных правовых институтов государства, как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов.

Этот процесс уже идет с помощью двусторонних договоров, хотя выше уже отмечался недостаток договорного пути разграничения полномочий.

Российский федерализм должен заключаться еще и в его законодательном оформлении. Должна быть решена проблема несоответствия конституций и уставов некоторых субъектов Российской Федерации Конституции России как непременное условие формирования федерализма в России. Конституции республик и уставы иных субъектов федерации, противоречащие Конституции России должны быть приведены в соответствие с Основным Законом Российского государства.

В Ямало-Ненецком автономном округе давно делаются шаги в сторону укрепления правовой федерации. Сформирована дееспособная законодательная и исполнительная власть, пользующаяся поддержкой населения округа, что показали выборы губернатора и думы автономного округа в 1996 году.

За четыре прошедших года практически удалось завершить процесс оформления законодательной системы автономного округа. Как положительный момент следует отметить, что за это время было принято более 130 законов, регулирующих различные сферы общественной жизни и хозяйственной деятельности на территории автономного округа.

Был принят пакет законов, обеспечивающих гарантии социально не защищенных групп населения округа, пакет законов, регулирующих недропользование на территории округа, отношений собственности, охраны окружающей природной среды, местного самоуправления.

В Ямало-Ненецком автономном округе добывается около 89 % газа и 11 % нефти страны, но было бы непростительной ошибкой связывать все надежды и перспективы на развитие округа только на нефть и газ[[45]](#footnote-45). Углеводородное сырье относится к исчерпаемым невозобновимым природным ресурсам, что означает только одно - рано или поздно их запасы кончатся, и тогда автономный округ может остаться у разбитого корыта.

Чтобы такого не произошло необходимо делать опору на разные отрасли экономики: развивать добычу твердых полезных ископаемых, которыми так богат автономный округ, существующую в настоящее время в округе перерабатывающую промышленность, прежде всего, нефте-газохимическую, основное внимание нужно обратить на традиционные для Ямала отрасли: добычу и переработку рыбы, оленеводство, заготовку даров природы, лесную промышленность, сельское хозяйство, традиционные народные промыслы, добычу пушнины. Большие перспективы имеет развитие туризма, особенно иностранного, правда, пока, этому не уделяется достаточного внимания (сказывается отсутствие инвестиций в данную отрасль).

Нефть, газ, минералы иссякнут и Ямалу придется повернуться лицом к тому, чем он занимался на протяжении веков, а для этого, за оставшийся период времени необходимо сделать традиционные отрасли хозяйствования конкурентоспособными. Для этого нужны “живые” деньги - “кровь” экономики, которые могут дать только инвестиции. Инвесторы нуждаются в правовом регламентировании вложения денег в экономику округа, гарантии сохранности и возврата вложенных средств.

Нельзя сказать, что для этого ничего не делается, в 1998 году для этого в автономном округе принят соответствующий закон об инвестициях.

Экономика автономного округа нуждается в передовых технологиях и научно-технических разработках, для этого следует развивать прикладную науку в округе. В целях развития новых технологий и поддержки науки в автономном округе принят закон об инновационной деятельности, к которому уже готовятся, в его развитие, новые окружные законы и иные нормативные правовые акты.

Необходим как воздух также фонд будущих поколений по примеру зарубежных арктических стран, который можно было бы пополнять за счет средств от добычи углеводородного сырья, которые впоследствии пригодятся для развития народного хозяйства, восстановления природы, поддержки коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

Несмотря на трудности, общие для всей страны, политическая, экономическая и социальная обстановка позволяет ямальцам с оправданным оптимизмом заглядывать в следующее столетие и тысячелетие.

***Заключение***

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

Для достижения истинного федерализма России и ее субъектам необходимо решить следующие задачи:

1. защита прав человека независимо от принадлежности его к той или иной нации, социальной группе или политической партии, проживания в том или ином регионе страны;
2. создание стабильной и здоровой экономики;
3. создание сильной федеральной власти, совершенствование системы права, подконтрольность власти народу;
4. установление равноправия всех субъектов федерации;
5. осознание федерализма как одной из составляющей национальной идеи государства российского;
6. развитие реального местного самоуправления во всех его формах и проявлениях;
7. национально-культурная, а не национально-территориальная автономия для национальных меньшинств;
8. формирование гражданского общества;
9. обретение самоидентичности русской цивилизации в этом мире.

Не исключено, что при соблюдении этих условий возможно достижение достойного уровня развития нашей страны как правового социального федеративного государства уже в первые десятилетия двадцать первого века.

1. Муниципальное право. Вопросы и ответы. -М: Новый юрист 1998. С. 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Закон Ямало- Ненецкого автономного округа “О референдуме Ямало- Ненецкого автономного округа (Окружной референдум)” от 8 ноября 1995 года № 11 // Сборник законов Ямало- Ненецкого автономного округа 1995- июнь 1998 годов. Издание Государственной Думы Ямало- Ненецкого автономного округа.- С-Пб.: 1998 . ООО “Полиграф Стайл”. С. 56. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Закон Ямало- Ненецкого автономного округа “О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе” от 23 декабря 1996 года № 52 // Красный Север. 1996. 25 декабря. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа “О местном референдуме в Ямало-Ненецком автономном округе” от 9 декабря 1996 года № 46 // Красный Север. 1996. 25 декабря. Спецвыпуск; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа О территориальном общественном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе от 9 декабря 1996 года N 44 // Красный Север. 1996. 25 декабря. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Конституция Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Общ. Ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд “Правовая культура”, 1996. С. 43. [↑](#footnote-ref-5)
6. Устав (Основной закон) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-6)
7. Болтенкова Л.Ф. Аналитическая справка межрегиональной научно- практической конференции. “Особенности проведения конституционно- правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации” (проводилась 12 февраля 1998 года в г. Салехард) // Ведомости Государственной Думы Ямало- Ненецкого автономного округа № 3. Март 1998 года. С. 85. [↑](#footnote-ref-7)
8. Правовое государство, личность, законность / Коллектив авторов: В.С. Нерсесянц, Г.В. Мальцев, Н.В. Варламова, В.М. Постышев, Н.С. Соколова. - М.: НИИ правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, 1997 г. С. 30. [↑](#footnote-ref-8)
9. Устав (Основной закон) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 1995. октябрь № 41. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон Ямало- Ненецкого автономного округа О ведении рыбного хозяйства в водоемах Ямало- Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 года № 18 // Сборник законов Ямало- Ненецкого автономного округа в области недропользования, землепользования и природоресурсного регулирования. - Салехард: Государственно-правовой отдел администрации Ямало- Ненецкого автономного округа, 1998. С. 31. [↑](#footnote-ref-10)
11. Правовое государство, личность, законность./ Коллектив авторов: В.С. Нерсесянц, Г.В. Мальцев, Н.В. Варламова, В.М. Постышев, Н.С. Соколова. - М.: Научно- исследовательский институт правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии министерства юстиции РФ.1997. С. 31. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Устав (Основной закон) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа “О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа” от 18 июня 1998 г. N 31 // Красный Север.1998. 3 июля. Спецвыпуск; Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1998. май № 5. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Статья 50 Устава (Основного закона) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Там же. Статья 54. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: п.4 ст. 4 ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” от 31 декабря 1996 годя N 1-ФКЗ // Российская газета N 3, 06.01.97. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Устав (Основной закон) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Закон Тюменской области “Об Уставном суде Тюменской области” от 23января 1998 года N 141 // Вестник Тюменской областной Думы № 2. Февраль 1998 года С. 14-49.; См.: Устав (Основной Закон) Ямало- Ненецкого автономного округа, принят Государственной Думой Ямало- Ненецкого автономного округа 19 сентября 1995 года.- Салехард. Комитет по печати и средствам массовой информации администрации Ямало- Ненецкого автономного округа. 1995. С. 33. [↑](#footnote-ref-18)
19. Конституция Российской Федерации (официальное издание).- М.: “Юридическая литература”. С. 5. [↑](#footnote-ref-19)
20. Вступительная статья // Сборник законов Ямало- Ненецкого автономного округа 1995- июнь 1998 годов. Издание Государственной Думы Ямало- Ненецкого автономного округа.- С-Пб.: 1998 . ООО “Полиграф Стайл”. С. 15. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ст. 60 Устава (Основного закона) Ямало- Ненецкого автономного округа // Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 года № 3- ЗС. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Закон Ямало- Ненецкого автономного округа “Об окружном бюджете на 1999 год” от 21 декабря 1998года № 48-ЗАО. [↑](#footnote-ref-23)
24. См. см.: Законы Ямало- Ненецкого автономного округа “Об окружном бюджете на 1997 год” от 8 декабря 1997 года № 52 и “Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 1997 год” от 18 июня 1998 года № 32 // Красный Север. 1997. 26 декабря. Спецвыпуск; Красный Север. 1998. 3 июля. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-24)
25. См. см.: Законы Ямало- Ненецкого автономного округа “Об окружном бюджете на 1998 год” от 8 декабря 1997 года № 52 и “Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 1 полугодие 1998 года” от 6 октября 1998 года № 39. // Красный Север. 1997. 26 декабря. Спецвыпуск.; Красный Север. 1998. Сентябрь. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-25)
26. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа “Об официальном опубликовании законов Ямало-Ненецкого автономного округа” 10 февраля 1997 года № 10. // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа.1997. Январь. [↑](#footnote-ref-26)
27. Статья 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа “Об исключении из совокупного дохода для некоторых категорий физических лиц отдельных видов доходов” от 10 февраля 1997 года № 3 с изменениями и дополнениями, принятыми законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 января 1998 года № 4 // Красный Север. 1997. Март. Спецвыпуск, Ведомости Государственной Думы .1997. март № 1; Красный Север. 1998. Февраль. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-27)
28. В. Медведев Время созидать.- М.: Россия молодая. 1998. С.16. [↑](#footnote-ref-28)
29. См. см.: Тойнби А. Постижение истории: Сборник. - М.: 1996. С. 250- 251.; Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. - М.: 1993. [↑](#footnote-ref-29)
30. Н. Маккиавели Рассуждения о первой декаде Тита Ливия.- С-Пб.: “Азбука”. 1997. С. 122. [↑](#footnote-ref-30)
31. Закон СССР О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами федерации // ВС НД СССР и ВС СССР. № 19, 19 мая 1990 г., С. 429- 433. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Выступление Б. Ельцина на встрече с общественностью Уфы. Советская Башкирия. 1990. 14 августа. [↑](#footnote-ref-32)
33. Федеративный договор // Конституция (Основной Закон) Российской Федерации- России.- М.: Известия, 1993. С.93. [↑](#footnote-ref-33)
34. Федерализм: Энциклопедический словарь.- М.: ИНФРА-М, 1997. С. 244. [↑](#footnote-ref-34)
35. Федерализм: Энциклопедический словарь.- М.: ИНФРА-М, 1997. С. 246. [↑](#footnote-ref-35)
36. А.Н. Аринин Проблемы развития российской государственности в конце 20 века // Федерализм власти и власть федерализма.- М.: ТОО “ИнтелТех”, 1997. С. 61. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Свердловской областью и Российской Федерацией. Российские вести N 16, 26 января 1996. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Земельный кодекс Российской Федерации: Книга 1 из серии “Кодексы РФ” / приложение к журналу “Юридический бюллетень предпринимателя” .- М.: АО “Бизнес- школа “Интел- Синтез”, 1997. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Федерализм: Энциклопедический словарь.- М.: ИНФРА-М, 1997. С. 251- 253 [↑](#footnote-ref-39)
40. Конституция Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Общ. Ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд “Правовая культура”, 1996. С. 30, 274-275. [↑](#footnote-ref-40)
41. Устав (Основной закон) Ямало- Ненецкого автономного округа. Красный Север. 15 января 1999 года. Спецвыпуск. [↑](#footnote-ref-41)
42. Конституция Российской Федерации // Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Общ. Ред. Ю.В. Кудрявцев. М.: Фонд “Правовая культура”, 1996. С. 277. [↑](#footnote-ref-42)
43. См. см.: Закон Российской Федерации от 17 июня 1992 года О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 1993 года По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, N 2-3, 1994 год. [↑](#footnote-ref-43)
44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области от 14 июля 1997 года № 12-П. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, N 5, 1997 год. [↑](#footnote-ref-44)
45. А.Н. Аринин Проблемы развития российской государственности в конце 20 века // Федерализм власти и власть федерализма.- М.: ТОО “ИнтелТех”, 1997. С. 45. [↑](#footnote-ref-45)