КУРСОВАЯ РАБОТА

по курсу «Государственное право»

Тема:

**«Проблемы конституционного права законодательной власти Российской Федерации»**

**Содержание**

Введение

1. Предметы ведения субъектов РФ

2. Закрепление системы региональных органов власти в конституциях субъектов РФ

3. Основные проблемы конституционного права субъектов РФ

Заключение

Список использованных источников

**Введение**

Форма государственного устройства понимается как способ распределения государственной власти между ее центральными органами и органами власти отдельных территорий страны. Выделяются две формы государственного территориального устройства: унитарная и федеративная. В унитарных (единых) государствах, к числу которых относятся, например, Франция, Швеция, Финляндия, центральные органы государственной власти определяют полномочия органов власти на местах. В федеративных государствах (США, Германия) субъекты федерации имеют свои собственные полномочия, которые не могут быть изменены центральной властью в одностороннем порядке.

До принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации Федеративный договор, принятый в 1992 г., предусматривал существенное различие в статусе трех групп субъектов Федерации, а именно республик, краев и областей, автономии. Так, например, Федерация и республики имели право совместно устанавливать общие принципы бюджетной системы. Края, области в установлении этих принципов не участвовали. Не имели они также права участвовать и в разграничении государственной собственности на своих территориях на федеральную и собственность соответствующего субъекта, хотя такое право республик было зафиксировано. Дискриминация в отношении краев и областей была столь очевидна, что Федеративный договор Федерации уже в момент его подписания был дополнен протоколом, несколько уравнивавшим права края и области с правами республик.

Поскольку Федеративный договор не гарантировал субъектам Российской Федерации равные права, он и не возлагал на субъекты Федерации и равной ответственности субъектов Федерации за их действия. Не обеспечивая субъектам Федерации равные права и не устанавливая для них равную же ответственность перед их гражданами, Федеративный договор тем самым узаконивал неравенство граждан России: полнота их прав и ответственность за принимаемые ими решения ставились в прямую зависимость от их проживания в республике, области и т.д.

Конституция РФ предоставила регионам равные права и существенные полномочия, в том числе и в области законотворчества, принятия собственных конституций. Данная работа посвящена проблемам конституционного права законодательства субъектов федерации.

Работа состоит из трех разделов. В первом разделе анализируются предметы ведения, закрепленные за субъектами РФ, в том числе и в их конституционном праве. Во втором разделе анализируется система устройства субъектов РФ на основании регионального конституционного права. Третий раздел посвящен основным проблемам конституционного права субъектов РФ.

**1. Предметы ведения субъектов РФ**

Конституция РФ выделяет предметы ведения РФ, предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, и предметы ведения субъектов РФ.

В ч. 1 статьи 72 Конституции РФ перечисляются предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

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

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

В этой сфере государственная деятельность в полной мере не может осуществляться отдельно ни Федерацией, ни ее субъектами. Федеральные государственные органы самостоятельно определяют свои полномочия по предметам совместного ведения. Тем самым они определяют сферу, отнесенную к ведению субъектов Федерации.

Рассматривая содержание ч. 1 ст. 72, следует отметить особое значение п. «а», определяющего, что к совместному ведению Федерации и ее субъектов относится обеспечение соответствия конституций, уставов и законов, а также иных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам[[1]](#footnote-1). Такое соответствие правовых актов субъектов Федерации правовым актам Федерации обеспечивает единство Российской Федерации, прежде всего, тем, что гарантирует создание единого для всей Федерации правового поля и тем самым равноправия граждан, вне зависимости от места их проживания.

Эту же цель преследует отнесение к совместному ведению Федерации и ее субъектов установления «общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» и организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «и» и «н» ч. 1 ст. 72).

Особо следует отметить, что к совместному ведению Федерации и ее субъектов относятся также «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств» (п. «б»)[[2]](#footnote-2).

Установление совместного ведения в этой сфере связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина в полной мере возможна только тогда, когда в ней участвуют государственные органы федерального уровня и субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Надо учитывать также, что государственные органы субъектов Федерации ближе всего стоят к специфическим нуждам населения, в том числе и к нуждам национальных меньшинств и малочисленных народов. Подчас именно они могут наиболее точно выбрать средства, которые неотложны и необходимы для защиты прав населения, поддержания и развития национальных меньшинств и малочисленных народов. Такие меры, разумеется, могут приниматься лишь в строгом соответствии с регулированием прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации.

Защита прав человека и гражданина – процесс многогранный. Поэтому к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации Конституция отнесла также обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Также к совместному ведению отнесены кадры судебных и правоохранительных органов, прокуратура и нотариат.

Обеспечение прав человека и гражданина не может рассматриваться изолированно от защиты общества и государства, от защиты общественных и государственных институтов. Органы государства, общественные институты, политические партии, благотворительные, культурные и иные общества легитимны только тогда, когда их деятельность соответствует закону. С тем чтобы обеспечить их легитимность, к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено «обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности» (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Пункты «в» и «д» ч. 1 ст. 72 относят к совместному ведению Федерации и ее субъектов вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также разграничение государственной собственности. К этому надо добавить, что к совместному же ведению отнесен в предшествующем пункте этой статьи режим пограничных зон. Отнесение сказанного выше к совместному ведению обусловлено тем, что все, связанное с территорией, с ее использованием и охраной, напрямую затрагивает не только интересы каждого отдельного субъекта Федерации, но и всей Федерации в целом. Что же касается п. «г» ч. 1 ст. 72 – «разграничение государственной собственности», то надо иметь в виду, что ст. 71 к ведению собственно Российской Федерации отнесена федеральная государственная собственность, а также определены ее основные объекты. В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 72 к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено лишь разграничение государственной собственности.

Деление собственности на федеральную и собственность субъектов Федерации весьма сложно. При делении необходимо учитывать целый ряд обстоятельств – вклад в создание этой собственности Федерации в целом, вклад в ее создание конкретного субъекта Федерации, значение конкретного объекта собственности для экономики Федерации и отдельного субъекта и т.п.

Поскольку Конституция Российской Федерации не устанавливает процедуры определения собственника, споры об отнесении того или иного конкретного объекта к собственности Федерации или ее конкретного субъекта возникали неоднократно. Решение подобных споров составляет одну из функций федерального коллизионного права, отнесенного, как следует из ст. 71, к ведению Российской Федерации.

Важную группу вопросов, решаемых совместно Федерацией и ее субъектами, составляет административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, а также законодательство о недрах и об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72), т.е. регулирование ряда отраслей законодательства, прежде всего тех, которые непосредственно затрагивают жизненные повседневные интересы человека и гражданина.

К совместному ведению, помимо указанного выше, относятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72). Установление этой нормы объясняется тем, что, с одной стороны, Россия – единое государство, определяющее международные и внешнеэкономические отношения, что и закреплено в п. «к» и «л» ст. 71, а с другой – субъекты Российской Федерации в соответствии с действующей Конституцией имеют возможность осуществлять свои международные и внешнеполитические связи, которые им необходимы и выгодны, но которые вместе с тем должны способствовать реализации общефедеральных интересов.

Таким образом, координация, осуществляемая Федерацией совместно с ее субъектами, не ограничивает права последних, но направляет их международные и внешнеэкономические связи в русло общих интересов.

Эти же цели преследует и конституционная норма, относящая к совместному ведению и «выполнение международных договоров Российской Федерации».

Часть 2 ст. 72 Конституции конкретизирует содержание гл. 1 «Основы конституционного строя», в которой указано, что, во-первых, Российская Федерация состоит из равноправных субъектов и, во-вторых, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Эти правовые нормы характерны для российского конституционного права на современном этапе его развития.

Для того чтобы определить полномочия каждого отдельного субъекта Российской Федерации, следует обратиться к содержанию ст. 73 Конституции. В ней четко указывается, что 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.

Эта констатация имеет принципиальное значение. Она означает, что в сферу ведения субъекта Федерации входит все то, что не отнесено к ведению Федерации, а также к полномочиям Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ряд законоведов ставят вопрос, почему в Конституции не приведен перечень предметов ведения исключительно субъекта Федерации, подобно тому, как это сделано в отношении предметов исключительного ведения Федерации.

Окуньков отмечает, что ответ в достаточной мере прост[[3]](#footnote-3). Объем и разнообразие деятельности субъектов Федерации настолько велики и разнообразны, что перечислить все, чем они обязаны заниматься и за что они ответственны, практически невозможно. Более того, приведение такого списка не только не нужно, но и вредно, поскольку субъекты Федерации оказались бы в ряде случаев вынужденными ограничивать круг вопросов, которыми им нужно заниматься.

Конституция Российской Федерации не перечисляет полномочия субъектов Федерации. Она лишь определяет предметы ведения Российской Федерации и дает Федерации право определять свои полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, оставляя за субъектами право реализовать свои полномочия в сфере совместного ведения. Это позволяет с необходимой для практической деятельности всех государственных органов – федеральных и субъектов Федерации – точностью определять пределы полномочий субъектов Российской Федерации, что, конечно, не исключает возможности возникновения споров по вопросам определения предметов ведения Федерации и ее субъектов. В принципе, эти споры должны разрешаться при помощи согласительных процедур, наличие которых предусмотрено в ст. 85 Конституции. В случае же недостижения согласованного решения Президент Российской Федерации может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Надо добавить, что в соответствии с п. 3 ст. 125 Конституции споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации вправе решать и Конституционный Суд Российской Федерации.

Вышеперечисленные вопросы могут входить в компетенцию конституционного права субъектов федерации.

**2. Закрепление системы региональных органов власти в конституциях субъектов РФ**

Статья 77 Конституции РФ закрепляет новый подход к образованию системы органов государственной власти в субъектах Федерации. Федеральная Конституция передает решение вопросов в этой сфере на полное усмотрение самих субъектов, ограничивая их инициативу требованием соответствия системы их органов государственной власти основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законодательством. Эти вопросы закрепляются в конституциях субъектов РФ. Следовательно, такие основы конституционного строя, как республиканская форма правления, верховенство права и закона, разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, имеют определяющее значение для организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Ни один субъект Федерации не может сформировать систему государственных органов таким образом, чтобы какой-либо из основополагающих принципов конституционного строя был нарушен. Так, принцип федерализма применительно к системе органов исполнительной власти получает выражение в их соподчиненности; принцип верховенства права и закона – в безусловном соответствии всех издаваемых в субъектах Федерации нормативных правовых актов федеральной Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента и Правительства Российской Федерации. В противном случае возможно опротестование этих фактов в Конституционном Суде Российской Федерации.

Система представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется федеральной Конституцией, конституциями республик, уставами (основными законами) краев, областей, городов федерального значения, автономных образований. Во всех республиканских конституциях, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов имеются главы или разделы, посвященные организации государственной власти.

Республиканские конституции, уставы краев, областей закрепляют и такие общие принципы, как выборность, учредительный характер представительных органов государственной власти, соподчиненность системы органов исполнительной власти, разделение властей.

Так, Устав (Основной Закон) Ставропольского края закрепляет разделение государственной власти в Ставропольском крае на представительную (законодательную), исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Законодательную власть в Ставропольском крае осуществляет население Ставропольского края непосредственно путем референдума и Государственная Дума Ставропольского края; исполнительную власть – губернатор Ставропольского края и возглавляемое им Правительство; судебную власть – суды Ставропольского края, входящие в судебную систему Российской Федерации. Статья 8 Устава Ставропольского края устанавливает, что разграничение компетенции между Государственной Думой, губернатором и Правительством Ставропольского края производится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Ставропольского края.

Процессы реформирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации отражают тенденцию усиления роли единоличной власти – главы государства (Президента) в республиках, губернатора (мэра) в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах при сохранении достаточно авторитетного представительного (законодательного) органа.

Пост Президента учрежден в Адыгее, Башкортостане, Ингушетии, Кабардино-Балкарской Республике, Калмыкии, Коми, Саха (Якутии), Северной Осетии – Алании, Татарстане, Тыве, Чувашской Республике и др. Если в Татарстане Президент является главой государства, то в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Саха (Якутии) – высшим должностным лицом и главой исполнительной власти; в Калмыкии – главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. Специфика системы исполнительной власти в Дагестане заключается в том, что здесь нет единоличного Президента. Функции главы государства выполняет коллегиальный орган – Государственный Совет, который возглавляет вертикаль исполнительной власти и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти всех уровней. Государственный Совет Дагестана состоит из 14 человек и формируется не парламентом, а Конституционным Собранием Республики.

К кандидату в Президенты предъявляются определенные требования. Он должен быть гражданином республики [в Саха (Якутии)] – гражданином по рождению; постоянно проживать в республике до начала выборов не менее 10 лет (Кабардино-Балкарская Республика, Коми), 15 лет [Саха (Якутия)]; в Карелии – не менее 7 лет до выборов или 10 лет после достижения совершеннолетия; быть в возрасте от 35 до 40 лет; свободно владеть государственными языками республики (в Карелии такой оговорки нет); обладать избирательным правом.

При вступлении в должность Президент приносит присягу в парламенте. Президент не может быть депутатом парламента и иных представительных органов в республике, занимать должности в государственных органах, общественных объединениях, коммерческих организациях. Он не имеет права одновременно заниматься предпринимательской деятельностью. На время выполнения своих полномочий Президент приостанавливает членство в политических партиях и иных общественно-политических организациях.

Республиканские конституции подробно регламентируют полномочия Президента.

Президент не подотчетен парламенту. Однако парламент большинством голосов от общего числа депутатского корпуса вправе потребовать от Президента внеочередного доклада на сессии.

Допускается досрочное прекращение полномочий Президента в случае добровольной отставки, отрешения от должности, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия.

Высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа является глава администрации. Он руководит органами исполнительной власти соответствующего региона.

В системе разделения властей законодательные (представительные) органы субъектов Федерации занимают особое место. Они выступают как выразители интересов народа, т.е. всей совокупности граждан, проживающих на территории субъекта Федерации. Народ уполномочивает выборный орган осуществлять от его имени законодательную власть через выборных представителей – депутатов.

Законодательными органами государственной власти республик в составе Российской Федерации являются парламенты. В разных республиках они называются по-разному: Народное Собрание (Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика); Народное Собрание – Парламент (Республика Ингушетия); Государственное Собрание (Башкортостан, Марий Эл, Мордовия); Государственное Собрание – Эл Куралтай (Республика Алтай); Государственное Собрание – Ил Тумэн [Республика Саха (Якутия)]; Законодательное Собрание (Карелия); Народный Хурал (Бурятия); Народный Хурал (Парламент) (Калмыкия); Верховный Хурал (Парламент) Тывы; Государственный Совет (Коми, Татарстан, Удмуртская и Чувашская Республики); Парламент (Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика); Государственный Совет – Хасе Адыгеи; Верховный Совет (Хакасия, Чеченская Республика).

В Тыве наряду с Верховным Хуралом (Парламентом) создается специфический надпарламентский представительный орган – Великий Хурал – съезд народа Республики. Он является органом всенародного волеизъявления и наделяется исключительным правом принимать изменения и дополнения в Конституцию Республики. По иным вопросам, а также по предметам ведения республиканских органов государственной власти и управления Великий Хурал Тывы принимает рекомендательные акты.

Большинство республиканских парламентов избираются сроком на 4-5 лет. Численный состав республиканских парламентов определяется по-разному. Так, Государственный Совет Татарстана состоит из 250 депутатов; Государственное Собрание Башкортостана – из 184 депутатов; Народное Собрание Дагестана – из 121 депутата; Парламент Северной Осетии – Алании – из 75 депутатов; Народный Хурал Бурятии – из 65 депутатов; Верховный Хурал (Парламент) Тывы – из 32 депутатов.

Республиканские конституции предусматривают право Президента досрочно распускать парламент. В то же время в Карелии Председатель Правительства не вправе распускать либо приостанавливать деятельность Законодательного Собрания Республики. Он может назначить референдум по вопросу о роспуске парламента. Если референдум даст отрицательный результат, Председатель Правительства считается отрешенным от должности.

Республиканские конституции и специальные законы (например, Закон Республики Алтай «О Государственном Собрании – Эл Курултае Республики Алтай» от 2 февраля 1994 г.; Закон Карачаево-Черкесской Республики «О Народном Собрании Карачаево-Черкесской Республики» от 5 февраля 1994 г.) подробно регламентируют внутреннюю структуру, порядок деятельности и компетенцию республиканских парламентов.

Парламенты стали постоянно действующими органами государственной власти с четко определенной компетенцией. Большинство республиканских парламентов являются однопалатными органами. В то же время в ряде республик учреждена двухпалатная структура парламента. Это Государственное Собрание Башкортостана; Законодательное Собрание Карелии; Парламент Кабардино-Балкарской Республики; Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутии).

Регламенты республиканских парламентов определяют полномочия внутренних руководящих органов, постоянных комиссий (комитетов), депутатских фракций (групп), законодательную процедуру, порядок опубликования актов парламента.

Система законодательных (представительных) органов в краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах строится в соответствии с уставами этих образований.

Законодательными органами государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются выборные представительные органы: Государственная Дума Ставропольского края, Ямало-Ненецкого автономного округа; Московская городская Дума; Воронежская, Костромская, Курская, Магаданская, Сахалинская областные думы; Городское Собрание Санкт-Петербурга; Законодательное Собрание Алтайского края, Владимирской, Нижегородской и Иркутской областей, Еврейской автономной области; Собрание депутатов Липецкой, Псковской областей; Законодательный Суглан Эвенкийского автономного округа и др.

Для системы представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации общеобязательным принципом является признание верховенства федеральной Конституции и федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации.

В единой системе исполнительной власти важное значение имеют исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации – это республиканские правительства, министерства, ведомства, государственные комитеты; правительства и главы администраций (губернаторы, мэры) краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Это, например, Кабинет Министров Башкортостана, Татарстана; Кабинет Министров – Правительство Кабардино-Балкарской Республики; Правительство Адыгеи, Бурятии, Дагестана, Ингушетии, Саха (Якутии), Северной Осетии – Алании, Тывы; губернатор и возглавляемая им администрация Иркутской области; губернатор и правительство Ленинградской области; губернатор, правительство и иные органы исполнительной власти Свердловской области и др.

Правительство является исполнительным и распорядительным органом государственной власти. В Ингушетии, Башкортостане, Коми система исполнительной власти возглавляется Президентом; в Дагестане – Председателем Правительства. В Республике Коми высшим органом исполнительной власти являются глава Республики и возглавляемое им Правительство, в Саха (Якутии) – Президент. Специфика организации исполнительной власти в Дагестане заключается в том, что Правительство образуется коллегиальным главой государства – Государственным Советом с согласия парламента – Народного Собрания. В Калмыкии не предусмотрено создание правительства, структура органов исполнительной власти здесь устанавливается Президентом. Он же назначает и освобождает от должности министров, руководителей государственных комитетов и ведомств.

Республиканский парламент может выразить недоверие правительству и потребовать от Президента отставки правительства в целом или отдельных его членов. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом республики.

Часть 2 данной статьи закрепляет единство системы федеральных исполнительных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Высшие должностные лица республик и главы администраций других субъектов Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Особенно тесное взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней необходимо при осуществлении полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а равно полномочий, переданных в порядке делегирования федеральным органам исполнительной власти органами исполнительной власти субъектов Федерации и наоборот.

Главы республиканских правительств и главы администраций областей, краев, городов федерального значения, автономной области, автономных округов подчиняются Президенту и Правительству Российской Федерации по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. В то же время главы республиканских и региональных органов исполнительной власти действуют самостоятельно в пределах своей компетенции, если это не противоречит Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам и законам субъектов Федерации.

По вопросам ведения Федерации и в целях обеспечения государственного единства Правительство России координирует деятельность правительств республик и администраций других субъектов Федерации.

Центральные органы исполнительной власти Российской Федерации не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации по предметам их исключительных полномочий.

В сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также при осуществлении делегированных полномочий главы органов исполнительной власти республик и других субъектов Федерации вправе вносить предложения по вопросам деятельности указанных органов на рассмотрение федерального Правительства. При принятии решений по предметам совместного ведения и по вопросам, затрагивающим интересы субъектов Федерации, должны приниматься согласованные меры, а проекты правительственных актов направляться исполнительным органам субъектов Федерации на предварительное заключение.

Контроль за осуществлением полномочий в сфере исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, равно как и полномочий, делегированных субъектам Федерации федеральными органами исполнительной власти, осуществляется Президентом и Председателем Правительства России.

Взаимодействие органов государственной власти Федерации и ее субъектов невозможно без своевременного информирования Администрации Президента о нормативных правовых актах, принимаемых в субъектах Федерации.

Президент вправе отменять акты Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента.

Нельзя обойти вопрос о том, что многие республиканские конституции наделяют своих президентов, парламенты и правительства правом приостанавливать без каких-либо ограничений действие неправомерных, по их мнению, актов федеральных представительных и исполнительных органов государственной власти. Так, Конституция Северной Осетии – Алании предоставляет право Президенту Республики приостанавливать действие указов Президента Российской федерации, постановлений и распоряжений Правительства России, федеральных министерств, государственных комитетов и ведомств, изданных по вопросам совместного с Федерацией и республикой ведения, если они противоречат Конституции и законам Республики, до вынесения решения Конституционным Судом Российской Федерации (п. «ц» ст. 71). Конституция Дагестана наделяет правом Народное Собрание и Председателя Государственного Совета приостанавливать акты федеральных органов представительной и исполнительной власти, противоречащие Конституции России, Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов (ст. 84, 97).

Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов главы органов исполнительной власти всех уровней действуют самостоятельно. Споры и конфликты с федеральными органами государственной власти разрешаются с использованием согласительных процедур, путем создания паритетных комиссий или в судебном порядке[[4]](#footnote-4).

**3. Основные проблемы конституционного права субъектов РФ**

На основании предыдущих двух разделов можно сделать вывод, что в современной России построена модель конституционного федерализма, в которой разграничены конституционные права РФ и ее субъектов. Однако в правовых полях конституционного права субъектов федерации имеет место ряд проблем.

Трактовка принципа самоопределения народностей России относится к наиболее непоследовательным и запутанным сюжетам конституционного права субъектов РФ.

Российская Конституция опирается на гражданское понимание термина народ в своей преамбуле и ст. 5(3). Это, в свою очередь, позволяет многим республикам принимать в качестве субъекта самоопределения не население республики в целом, а лишь его титульную часть. Так, например, «Республики Бурятия, образованная в результате реализации права бурятской нации на самоопределение, защищает интересы всего многонационального народа республики» (Статья 60.1). «Чеченская Республика – суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения чеченского народа» (ст.1). «Алтайский народ» (ст.77) и «башкирская нация» (ст.69), признаны субъектами самоопределения в текстах конституций соответствующих республик.

С терминоведческих позиций следует отметить появление новых терминов (по сравнению с российской Конституцией) – n-ский народ и n-ская нация. В текстах конституций всех республик в составе РФ отсутствует терминосочетание «титульный народ» (титульная нация), но его с успехом заменяют в ряде случаев такие сочетания как приведенные выше, а также «коренная нация» (Тува, ст.31, в прежней редакции) и «коренной этнос» (Хакасия, ст.60.в).

Помимо уже отмеченных случаев провозглашения в этом качестве титульных групп, ряд республиканских конституций называет несколько субъектов самоопределения одновременно. Так, в преамбуле Конституции КБР (до внесения поправок, то есть в прежней редакции) содержалась следующая формулировка:

«Верховный Совет Кабардино-Балкарской Республики, – выражая волю многонационального народа Кабардино-Балкарии, – сознавая историческую ответственность за судьбу Кабардино-Балкарии, – свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, – реализуя неотъемлемое право кабардинской и балкарской наций, всего народа Республики на самоопределение, – подтверждает государственный суверенитет Кабардино-Балкарской Республики.»

Аналогичные нормы содержат конституции Адыгеи (ст.51 «Республика Адыгея, образованная в результате реализации права на самоопределение адыгейского народа и исторически сложившейся общности людей, проживающих на ее территории…») и Удмуртии (ст.1.1. Удмуртская Республика – Удмуртия – государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение).

Особый случай представляют формулы, допускающие и «этническое» и «гражданское» толкование субъекта самоопределения. Так, в соответствии со ст. 1 Конституции Ингушетии она представляет собой «демократическое, правовое, светское государство, образованное на основе реализации народом Ингушетии своего неотъемлемого права на национально-государственное самоопределение». Столь же неоднозначная формула содержится и в преамбуле Конституции Марий Эл: «Народ Республики Марий Эл через своих представителей в Конституционном Собрании, реализуя свое неотъемлемое право на самоопределение, подтверждая исторические единство с народами России, … принимает настоящую Конституцию.»

Ряд республиканских конституций (Калмыкии, Карелии, Карачаево-Черкесии, Коми и Чувашии) вообще не содержат статей, содержащих термин «самоопределение».

Наконец, оригинальную трактовку содержание понятия «субъект самоопределения» содержит Конституция Тувы: «Республика Тыва – суверенное демократическое государство в составе Российской Федерации, имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва.» Лишь две республики – Саха (Якутия) и Мордовия – объявляют в качестве субъектов самоопределения «народ», впрочем, конституция последней не содержит понятия самоопределения, вместо этого ст.1 гласит: «Единственным источником власти в Республике Мордовия является многонациональный народ, проживающий на ее территории».

В текстах некоторых республиканских конституций в понятие коренной народ, наряду со стандартным, соответствующим духу и букве документов МОТ, вкладывается иное содержание, по существу совпадающее с понятием титульного народа (нации). Так, например, ст.10 Конституции Республики Алтай гласит: «Территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения ее коренного и других народов, обеспечивает сохранение их самобытности…» Это же понятие фигурирует рядом с содержательно неопределенным малочисленные этнические общности в ст.24: «Республика Алтай гарантирует и обеспечивает защиту исконной среды обитания и традиционного самобытного уклада жизни и хозяйствования коренного народа и малочисленных этнических общностей в местах их компактного проживания в соответствии с федеральными и республиканскими законами, принципами и нормами международного права.»

Обширные права и их гарантии для коренных народов содержит Конституция Республики Саха (Якутии). Статья 42 этой конституции гласит: «Республика Саха (Якутия) гарантирует сохранение и возрождение коренных народов республики, а также русских и других старожилов. Республика, уважая традиции, культуру, обычаи коренных народов и малочисленных народов Севера, защищает и обеспечивает их неотъемлемые права: - на владение и пользование в соответствии с законом землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничье-рыбопромысловыми угодьями; - на организацию социальной и медицинской программ с учетом экологических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека; - на защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также посягательства на этническую самобытность, на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры. Порядок и условия реализации прав малочисленных народов Севера, не предусмотренных настоящей Конституцией, определяются законом.»

В этой же Конституции содержатся следующие гарантии прав коренных малочисленных народов: «На территории компактного проживания представителей малочисленных народов Севера по волеизъявлению населения могут быть созданы национальные административно-территориальные образования. Статус этих образований определяется законом республики» (ст. 43). «Территория Республики Саха (Якутия) принадлежит многонациональному народу республики и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов. Территория республики в пределах существующих границ на момент принятия настоящей Конституции целостна и неделима» (ст. 44). «…В местностях компактного проживания представителей малочисленных народов Севера местные органы государственной власти могут быть образованы с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом» (ст. 85). «В местах компактного проживания малочисленных народов Севера могут образовываться избирательные округа с меньшей численностью избирателей» (ст.112).

Отсылки к титульным народам как к коренным содержатся в конституциях Дагестана (ст.5) и Коми (ст.3).

Отсылки к титульным народам как к коренным содержатся в конституциях Дагестана (ст.5) и Коми (ст.3).

Таким образом, рассмотрение контекстов употребления и особенностей терминологического оформления понятия «коренной народ» позволяет утверждать, что мы на самом деле сталкиваемся с несколькими плохо дифференцированными понятиями, в которых присутствуют такие компоненты значения как малая численность, автохтонность, экстремальность мест проживания и специфический образ жизни зависящий от форм хозяйствования (т.н. «традиционное хозяйство»). Часть этих значений содержится и в других понятиях конституций, тематизирующих сферу этнонациональной политики – коренной этнос, народность, национальное меньшинство, национальная группа и др.

Важной проблемой является изменение разграничения полномочий органов власти при изменении законодательства. Так Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г. внесены изменения во все законы, регулирующие охрану окружающей среды и природопользования. В результате из полномочий органов власти субъектов Федерации изъяты полномочия по решению практически всех вопросов по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Принятые изменения грубейшим образом нарушают положения действующей Конституции.

Наиболее наглядным примером являются изменения, внесенные в Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Преамбула закона содержала положение, дословно повторяющее статью 72 Конституции.

Преамбула в старой редакции: «Настоящий федеральный закон регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и предусматривает в этой части реализацию конституционного права субъектов Российской Федерации на совместное с Российской Федерацией ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». В новой редакции положение закона, закреплявшее конституционные права субъектов РФ, признано утратившим силу.

Передача всех полномочий на федеральный уровень ликвидировала устоявшуюся систему управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Эта система реально обеспечивала конституционные права граждан на равный доступ к природным ресурсам, реализацию прав субъектов РФ и федеральных органов власти в соответствии со статьей 72 Конституции РФ. Охрана окружающей среды и управление природными ресурсами должны осуществляться на федеральном уровне. Но лишение реальных полномочий органов власти субъектов Федерации нарушает права граждан, проживающих на соответствующей территории.

Неэффективность принятых 122 законом решений стала очевидной уже за короткий период после 22 августа 2004 г. В связи с этим 29 декабря 2004 г. был принят Федеральный закон 199-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Закон вносит изменения в следующие федеральные законы:

«Об особо охраняемых природных территориях»;

«О животном мире»;

«О соглашениях о разделе продукции»;

Лесной кодекс;

«Об охране окружающей среды».

Формально он был направлен на расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования, однако реально эта цель не достигнута.

Во многом новый закон дублирует нормы Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., которые сужали полномочия субъектов Российской Федерации.

Однако и новые положения в большей части реально не расширяют полномочия субъектов Российской Федерации, а передают полномочия РФ с их финансовым обеспечением из федерального бюджета – субвенциями, что не соответствует концепции и названию закона.

Изменения, внесенные в закон «О соглашениях о разделе продукции» не соответствуют в целом концепции закона, предусматривающей расширение полномочий субъектов Российской Федерации, поскольку исключают их из участников договора по соглашению о разделе продукции, что не обеспечивает возможность учета интересов субъекта Российской Федерации на территории которого происходит недропользование, в том числе получение доли произведенной продукции и компенсации за нанесение экологического ущерба, полученного в результате загрязнения территории субъекта Российской Федерации.

Внесены изменения в Лесной кодекс Российской Федерации. В большей своей части они дублирует нормы уже принятого Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. А новые изменения по расширению полномочий не всегда являются позитивными и продуманными.

Законом 199-ФЗ от 30 декабря 2004 г. субъектам переданы федеральные полномочия в сфере пожаротушения, а также полномочия по распоряжению, пользованию и владению лесами, не являющимися эксплуатационными, а выполняющими природоохранные и защитные функции. В связи с тем, что лесной фонд и его земли являются объектами федеральной собственности, а в соответствии с 71 статьей Конституции Российской Федерации федеральная собственность и управление ей относятся к вопросам ведения Федерации, именно Российская Федерация должна нести ответственность за должную охрану и обеспечение восстановления лесов лесного фонда.

Передавая на уровень субъектов Российской Федерации все полномочия по тушению пожаров, принятию решений о предоставлении участков лесного фонда особо ценных лесов в аренду, безвозмездное пользование, краткосрочное пользование; по обеспечению лесоустройства, воспроизводству лесов, защите их от вредителей и болезней, а также по проведению мероприятий по профилактике лесных пожаров и противопожарному обустройству, органы федеральной власти не только снимают с себя ответственность, но ставят под угрозу само их существование. Не во всех субъектах Российской Федерации имеется в наличии достаточное количество финансовых, материальных и организационных средств, необходимых для выполнения этих наиважнейших государственных функций.

Практика финансирования показывает, что выделяемых средств на охрану окружающей среды, в том числе и на тушение пожаров, явно недостаточно. Трудно ожидать, что субвенции, выделенные субъектам, будут реально обеспечивать добросовестное выполнение переданных полномочий. Поэтому данное изменение закона может привести к непредсказуемым последствиям, вплоть до уничтожения особо ценных лесов России. Тем более что законом не предусматривается ответственность субъектов Российской Федерации за ненадлежащее выполнение ими переданных полномочий, а определены только условия и порядок временного изъятия этих полномочий.

Учитывая долгосрочный период восстановления лесов, принятые изменения и дополнения в Лесной кодекс, могут повлечь существенное сокращение лесных площадей и особенно лесов первой группы Российской Федерации.

**Заключение**

В классическом варианте федеративные отношения складываются тогда, когда есть договоренность между субъектами федерации об учреждении единого федеративного государства. Применительно к России в годы перестройки многие говорили об учреждении настоящей Федерации с демократическим содержанием. После принятия новой Конституции 1993 года и в ходе заключения двухсторонних договоров с отдельными республиками больше начали говорить о конституционно-договорном типе складывающейся федерации. В последние годы все больше и больше утверждалась мысль о том, что согласно действующей Конституции в России возможен только конституционный федерализм.

Подводя итоги работы, и, говоря о политико-правовом статусе республик в составе российской федерации, хотелось бы сказать следующее: сегодня и Россия в целом, и субъекты Федерации в соответствии со своими Конституциями и Уставами имеют собственное правовое пространство. Следовательно, проблема заключается в том, чтобы оптимально совместить правовое пространство субъектов федерации с общим правовым пространством России и разумно перераспределить полномочия. Это достижимо, в том числе, и за счет оптимизации конституционного права субъектов РФ.

**Список использованных источников**

1. Конституция РФ.
2. Бускунов А.М. Политико-правовой статус субъектов РФ в условиях реформирования общества и власти. // Государство и право. 2005. №2.
3. Иваньков С.Ю. Разграничения полномочий органов власти.// Закон и правопорядок. 2005. №2.

Игнатенко Г.В. Конституция и права человека: международно-правовой аспект // Правовые проблемы евроазиатского сотрудничества: глобальное и региональное измерения. Екатеринбург, 2004.

Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. М, 2000.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1996.

Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.

Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы // Государство и право. 2004. №10.

1. Соколовский С.Ю. Терминология и концептуализация этнонациональнйо политики в конституционном праве РФ. // Государство и право. 2003. №3.

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 301. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 217. [↑](#footnote-ref-2)
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 250. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы // Государство и право. 2004. №10. [↑](#footnote-ref-4)