**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. Понятие, сущность и виды автономий

1.1 Территориально-политическое устройство государства

1.2 Унитарное государство

1.3 Понятие автономии

1.4 Виды автономии

2. АВТОНОМИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Виды субъектов Российской Федерации

2.2 Особенности правового статуса автономий

**2.3 Национально-культурная автономия как форма самоопределения народов в России**

2.4 Асимметрия в структуре российского федерализма

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Российская Федерация - одно из крупнейших в мире многонациональных государств. По данным переписи 2002 г в ней проживает более 160 народов, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры Россияне разговаривают на 120 языках, 80 из них изучаются в школах и вузах (в 1985 году изучалось 44 языка).[[1]](#footnote-1)

Настоящее и будущее нашей страны, ее развитие как демократического, правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального, межконфессионального мира и согласия.

В Российской Федерации создана определенная политико-правовая база управления межэтническими отношениями, с учетом принципов и норм международного права и договоренностей

Однако утвердившиеся принципы внутригосударственного устройства не решают пока проблем всех народов России. В этой связи особую значимость приобретает такая принципиально важная для нашей страны форма внутригосударственного самоопределения, как национально-культурная автономия (НКА). Она позволяет «гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности, малочисленным, дисперсно расселенным народам, этническим меньшинствам решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования»[[2]](#footnote-2).

Национально-культурная автономия является важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием, национально-культурная автономия, не ущемляя прав субъектов Российской Федерации, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, расширяет их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики

Посредством НКА могут быть решены вопросы этнокультурного самоопределения народов Институт национально-культурных автономий самым непосредственным образом связан не только с оптимизацией национальных отношений, но одновременно он занимает весомое место в системе федеративных отношений. Нет сомнения, что НКА следует рассматривать как одну из форм внутригосударственного самоопределения народов России, как механизм сохранения целостности государства и как позитивный потенциал сохранения и дальнейшего развития внутреннего этнического многообразия России.

Таким образом, развитие Российской Федерации как правового, демократического, федеративного государства актуализировало институт национально-культурной автономии. В связи с этим актуальным становится теоретико-методологическое осмысление сущности таких понятий как «автономия» и «национально-культурная автономия», историко-политологический анализ процесса формирования института национально-культурной автономии, что позволит, с одной стороны, избежать излишней политизации вопроса формирования и развития НКА, с другой -сформулировать направления развития российского законодательства по дальнейшей их институализации именно как формы внутригосударственного экстерриториального самоопределения народов России в свете совершенствования федеративных отношений.

Проблемы национально-культурной автономии в последнее время нашли широкое отражение в научной и публицистической литературе.

Данная проблема отражается в трудах А. Аарелайда, Р.Г Абдулатипова, В.В. Амелина, Л.Ф. Болтенковой, Т.Ю. Бурмистровой М Н Губогло, Л М Дробижевой, В Ю Зорина, К.В. Калининой, В.И.Куприяновой, В.В.Савельева, Э.А. Паина, С А. Пистряковой, С К. Смирновой, А.Н.Тарасова, В. А. Тишкова, Т Я. Хабриевой, В.Р Филиппова и др. В их работах рассматриваются политико-правовые основы статуса института национально-культурных автономий как формы самоопределения этнических групп. Вместе с тем обнаруживается ряд дискуссионных вопросов, в частности, касающихся этнокультурной идентичности, ее перспективности, места в национальной политике, гармоничного совмещения с общероссийской.

Целью настоящей работы является историко-политологическое, теоретико-правовое исследование процесса становления и развития института национально-культурной автономии как одной из перспективных форм национально-культурного самоопределения народов России, а также как одного из механизмов решения национального вопроса и как принципа национальной политики в Российской Федерации.

В основу данной курсовой работы легли научные труды зарубежных и отечественных ученых, занимавшихся и занимающихся проблемой

национальных отношений, теорией национального вопроса, методами его решения, теоретико-правовым обоснованием института национально-культурной автономии за период с конца XIX века по настоящее время.

Методологическую основу работы составили методы историко-политологического исследования, системного и сравнительного анализа, формально-правовой метод, а также общетеоретические методы: анализ, синтез, индукция и дедукция.

**1. Понятие, сущность и виды автономий**

**1.1 Территориально-политическое устройство государства**

В конституционном праве есть понятия государственной территории и государственных границ, определяющих ее параметры. Пределы территории государства в тех или иных формулировках обозначаются в конституциях. Однако эти конституционные нормы нередко отражают лишь принципиальный подход к этому вопросу с позиций международного права: говорится о суше, внутренних водах, о 12-мильной полосе территориального моря у берегов страны, континентальном шельфе, воздушном столбе над этими сухопутными и водными пространствами на практически досягаемую высоту. Но иногда конституции фиксируют границы государства по параллелям и меридианам (как, например, в Западном Самоа), называют государства-соседей (Коста-Рика), перечисляют острова (Куба), определяют “свой” сектор моря и его границы с некоторыми государствами (например, сектор Каспийского моря в конституции Азербайджана) и т.д.

Территория государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения, в которых проживает население, с целью управления им. Соответствующие главы конституций иногда так и называются: “Об организации государства”. В данном случае речь идет не о системе государственных органов, а о территориальной организации государства.

В качестве обобщающего для такой организации в отечественной литературе долгое время использовался термин “форма государственного устройства”. Однако из-за многозначности слова “устройство” этот термин подвергается критике, ибо “государственное устройство” иногда понимается в предельно широком значении — как устройство государства в целом, включая некоторые социально-экономические и политические моменты, систему органов государства и т.д. В некоторых новых изданиях понятие “государственное устройство” заменено понятием “территориальная организация публичной власти”. Поскольку публичной властью является и государственная власть, и власть территориального коллектива, представленная местным самоуправлением, в главу о территориальной организации публичной власти включаются вопросы, относящиеся не только к государственным формам, но и к территориальной организации местного самоуправления. Однако, как известно, местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Поэтому объединение этих разнородных явлений имеет свои негативные стороны. Вопросы территориальной организации государственной власти (например, федерация) и вопросы организации власти территориального коллектива (например, сельский сход) решаются в конституционном праве по-разному. В связи со всем этим в данной лекции термин „форма государственного устройства” не употребляется, а словосочетания „формы территориально-политического устройства государства” и „формы территориально-политической организации государства” использованы как синонимы.

Традиционно различаются две основные формы территориально-политического устройства государства: унитарное и федеративное государство. Конфедерация является союзом государств, в основном это международно-правовое объединение, но в нем есть некоторые конституционно-правовые элементы, и потому о конфедерациях тоже иногда упоминается в конституционном праве (хотя в настоящее время конфедераций в мире нет). Существуют и другие союзы и содружества государств (Европейский союз, британское Содружество, СНГ и т.д.), в отдельных из них тоже есть более (Европейский союз) или менее (СНГ) значительные элементы конституционно-правового регулирования. В созданном в 1996 г. Сообществе Белоруссии и России (в 1997 г. преобразовано в Союз) существуют общие органы, решения которых могут иметь обязательную силу для обоих государств. Эти объединения тоже в какой-то мере могут изучаться не только в международном публичном праве, но и в конституционном.

Формой территориально-политической организации государственности является также автономия, особенно политическая автономия, тем более если она создана на основе самоопределения этнических групп, национальных меньшинств. В последние десятилетия в некоторых странах (Испания, Италия и др.) сложилось так называемое регионалистское государство, сочетающее разнообразные элементы унитаризма, федерализма, автономии и являющееся, по существу, переходным от унитаризма к федерализму.

**1.2 Унитарное государство**

В большинстве случаев автономии создаются в унитарных государствах, где она используется для наделения территориальных единиц самостоятельностью в вопросах местного управления. В связи с этим следует более подробно рассмотреть данную форму государства.

Конституции, закрепляющие унитарный характер государства, либо содержат этот термин (например, Бангладеш, Румыния), либо говорят о едином, неделимом государстве (Франция, Таиланд).

Унитарное государство (от латинского слова “унус” — один) — это единое государство, состоящее не из государственных образовании (штатов и т.д.), хотя в его составе могут быть и отдельные автономные государственные образования, а из административно-территориальных единиц — областей, провинций, губерний, которые затем делятся на районы, уезды, а последние — на общины, коммуны. В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются крупные и средние города, некоторые из них еще от прежних времен имеют свои хартии самоуправления. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения (в странах тоталитарного социализма).

Число звеньев административно-территориального деления может быть различным. В отдёльных очень мелких государствах (например, в Науру и Тувалу, в Океании, население каждого из которых не достигает 10 тыс. человек) вообще нет административно-территориального деления, в одних странах оно двухзвенное (например, области и общины в Болгарии), в других - четырехзвенное (регионы, департаменты, районы, общины во Франции. Наиболее распространено деление типа область — район — община. В каждой административно-территориальной единице имеются органы управления: иногда государственные (назначенные сверху губернаторы), иногда избираемые органы местного самоуправления, иногда, как во Франции или на Украине, и те и другие. В административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, всегда есть избранные населением органы (иногда вместе с назначенными “сверху” чиновниками), в тех же, которые такого статуса не имеют и не являются общинами” действуют назначенные должностные лица.

В федеративных государствах административно-территориальное деление - это деление субъектов федерации, его устанавливают они сами. Мелкие субъекты (штаты, провинции, земли и др.) имеют в своем составе только один уровень административно-территориальных единиц — общинный, но в крупных субъектах бывает и два звена — районное и общинное.

Наряду с административно-территориальными единицами в зарубежных странах встречаются и другие территориальные образования. В штатах США, Великобритании, Канаде создаются школьные, .экологические округа (этими вопросами руководят в основном избранные населением лица, работающие на общественных началах или оплачиваемые из местного бюджета), во Франции историческими единицами являются кантоны. Последние не имеют собственной администрации, но используются как организационно-территориальная основа для выборов генеральных советов более крупных административно-территориальных единиц—департаментов.

Унитарное государство состоит в основном из административно-территориальных единиц, но в сложном унитарном государстве имеются автономные единицы. В простом унитарном государстве существует только административно-территориальное деление, автономных образовании нет.

По степени централизации принято различать:

* централизованные;
* децентрализованные;
* относительно децентрализованные государства.

В централизованном унитарном государстве во все звенья административно-территориального деления, включая общинное звено и иногда даже деревни, назначаются “сверху” чиновники для управления ими или такие чиновники утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом. Последнее имеет место, например, в Индонезии, Таиланде. В меньшей степени, но все же централизованным является унитарное государство, в областном звене которого (например, в областях Болгарии, воеводствах Польши) нет представительных органов, этими административно-территориальными единицами единолично управляют назначенные представители правительства (начальники областей — управители в Болгарии, воеводы в Польше).

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных на места (в административно-территориальные единицы) представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению. На местах, в мелких административно-территориальных единицах, созываются сходы граждан, в более крупных избираются советы (Великобритания, штаты США, провинции Канады и др.). Местные должностные лица (например, казначей, шериф и т.д.) тоже зачастую избираются непосредственно населением.

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что в высших звеньях административно-территориального деления (обычно кроме районного звена) есть два органа:

1. назначенный сверху чиновник общей компетенции (комиссар, префект) — представитель государственной власти;
2. избранный населением совет — орган местного самоуправления. В городах, общинах такой совет (муниципалитет) избирает мэра, который занимается управлением. Подобная система существует во Франции, ее заимствовали также некоторые франкоязычные страны Африки, но в более централизованном варианте. Мэр может быть избран и непосредственно населением.

Приведенная классификация в определенной мере является условной. При единоличном воеводе в Польше существует совещательный орган — сеймик, куда каждая община (гмина) посылает двух представителей. Во Франции в большинстве звеньев есть выборные органы, но в районном звене такого органа нет, все дела вершит супрефект, который контролирует также деятельность нижестоящих муниципальных советов. В Индонезии все-таки есть в областях выборные советы, решения которых, правда, нуждаются в утверждении назначенными губернаторами.

В децентрализованном унитарном государстве границы между административно-территориальными единицами, особенно среднего и низового уровня, изменяются по соглашению между ними, без участия центральных органов государства. В централизованном государстве такие изменения требуют согласия центра. Это относится иногда даже к изменению границ общин.

**1.3 Понятие автономии**

Автономия - в общем значении право самостоятельно решать вопросы, отнесенные к ведению кого-либо. В конституционном праве понятие автономии используется в нескольких аспектах: а) для обозначения так называемой государственной или областной автономии - формы национально-государственного устройства, при которой территория, имеющая определенный компактный национальный состав населения, хозяйственные и бытовые особенности, провозглашается автономным государством (республикой) или автономным национально-государственным образованием (областью, округом, провинцией и др.); б) применительно к возможностям групп граждан, принадлежащих к определенной национальности, самоорганизовываться и совместно действовать для осуществления своих национальных, духовных, культурных, образовательных и иных интересов; в) чтобы оттенить, что тот или иной участник конституционно-правовых отношений обладает самостоятельностью в осуществлении своей компетенции. В этом плане нередко можно встретить в специальной литературе и газетных текстах выражения типа "должностное лицо получило большую авртономию в осуществлении своих полномочий","область полностью автономна в своих делах" и т. д. В данном аспекте термин "автономия" применяется скорее не в строго конституционно-правовом, а в общем смысле и лишь подчеркивает самостоятельность соответственно государства, государственного образования, административно-территориальной единицы, местного самоуправления и его органов, общественного объединения, должностного лица и т. д.

Автономия административная и политическая - понятия, используемые применительно к государственной или областной автономии. Если автономная единица образуется в форме автономной республики, т. е. государства, эту форму автономии принято называть политической, подчеркивая тем самым более высокий ее ранг и права, характерные для государства. Если автономная единица образуется в форме автономной области (округа), это - не государство, а так называемое Государственное (национально-государственное) образование. Его статус ниже, чем статус автономной республики и ближе к статусу административно-территориальной единицы. Поэтому данная автономия в литературе нередко называется административной, хотя у нее есть ряд особенностей и специфических черт по сравнению с административно-территориальной единицей (представительство в центральных органах государства, специальные формы защиты прав и интересов, в том числе при утверждении бюджета и принятии своих нормативных правовых актов).

Автономия государственная - создание автономных образований в виде автономных государств или национально-государственных образований, являющихся элементами государственного устройства соответствующего государства.

Автономия национальная - система организационно-правовых форм учета интересов отдельных национальных групп населения (этнических общностей), базирующихся на их самоуправлении. Наиболее типичные пути воплощения национальной автономии: а) государственная (областная) автономия - создание государств и национально-государственных образований соответствующих наций (этнических общностей); б) создание административно-территориальных единиц в местах проживания национальных групп (этнических общностей) - национальных районов, уездов, волостей, сельсоветов и т. д.; в) учреждение национально-культурных автономий.

Автономия национально-культурная - форма самоорганизации граждан одной национальной принадлежности для выражения своих национальных духовных, культурных, образовательных и иных интересов. В Российской Федерации принят Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 22 мая 1996 г. В этом акте дается следующее определение А. и. к.: это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям. на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. 1).

Автономия национально-территориальная - система национальных государств (автономная республика), национально-государственных образований (автономная область, автономный округ), административно-территориальных единиц (национальные район, уезд, волость и др.), создаваемых для учета интересов отдельных национальных групп населения (этнических общностей) и для обеспечения их самоуправления.

Таким образом, в широком смысле слова автономия в конституционном праве означает предоставление какой-либо части государства (например, Аландским островам в Финляндии, Крыму на Украине), нескольким частям (двум округам, населенным индейскими племенами в Никарагуа, двум округам, населенным в основном гагаузами в Молдавии), всем однопорядковым единицам (например, областям в Италии), наконец, всем разнопорядковым административно-территориальным единицам (в Японии) внутреннего самоуправления, самостоятельности в решении местных вопросов. Именно в этом смысле конституция Японии 1946 г. говорит о “принципе местной автономии”. Иногда такую автономию называют областной, имея в виду не только единицы областного уровня, но и другие. В большинстве случаев, однако, под автономией понимаются особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава, культуры, традиций, быта проживающего в них населения (например, Корсика во Франции, Северная Ирландия в Великобритании, Иракский Курдистан). Ниже рассматривается именно автономия такого рода, а не просто автономия административно-территориальных единиц.

Автономные образования иногда создаются законом сверху (в Ираке), иногда предварительно проводится референдум в районах предполагаемой автономии, после чего издается соответствующий закон (Филиппины). Нередко создание автономии является результатом длительной и упорной борьбы населения данной территории, особенно если это население характеризуется этническими особенностями. Компетенция автономных образований определяется конституцией (Италия) или специальными законами о конкретной автономии (Великобритания).

**1.4 Виды автономии**

В зависимости от того, компактно или разрозненно проживают этнические и иные общности, а также от других обстоятельств в зарубежной литературе используются три характеристики автономии:

* Персональная;
* Корпоративная;
* Территориальная.

Персональная автономия обычно создается, когда какие-либо этнические группы, национальные меньшинства проживают разрозненно (например, в Австрии, в Венгрии) и создают свои объединения, которые в основном занимаются вопросами культуры, быта, но могут участвовать в политической жизни путем представительства (с правом совещательного голоса) при некоторых центральных органах государства.

Корпоративная автономия обычно связывается с существованием лингвистических общностей, для которых нередко резервируется определенная доля мест в государственном аппарате, а государственные служащие других этнических групп, работающие в данном районе, должны знать язык и быт местного населения, живущего небольшими группами вперемежку с другими народностями (существует экзамен по языку для государственных служащих). Кроме того, судебный процесс, преподавание в школе могут осуществляться на местном языке. Такую форму автономии имеют, например, так называемые зарегистрированные касты и племена в Индии.

Территориальная автономия обычно бывает национально-территориальной или этнотерриториальной (первое название в литературе зарубежных стран почти не применяется), но бывает и основанной не на этнических признаках, а на учете особенностей культуры, традиций, быта населения данной территории. Территориальная (этнотерриториальная) автономия образуется только в случае компактного расселения этнических групп или иных групп, отличающихся другими особенностями. Создаются автономные области, округа, районы, иные автономии, часто имеющие официально лишь географические названия (например, Азорские острова в Португалии), иногда включающие в название наименование национальности (Иракский Курдистан), а в отдельных случаях — и определение автономии (Автономная Республика Крым).

Иногда одна и та же этническая группа одновременно использует разные формы автономии (например, саамы в Швеции и Норвегии).

В отечественной литературе принято различать две главные формы автономии:

* национально-территориальную (этнотерриториальную);
* культурно-национальную.

Обе они, как видно из их названий, связаны с этническими характеристиками.

В зависимости от объема полномочий существуют две формы национально-территориальной (этнотерриториальной) автономии:

* политическая (ее часто называют еще государственной, законодательной);
* административная.

Политическая автономия имеет некоторые признаки государственности. Она (ее органы) обладает правом законодательства по местным вопросам (перечень этих полномочий указан в конституции, например в Италии, или определяется специальным законом. Например, в Ираке — законом об Иракском Курдистане 1974 г. Иногда ей принадлежит также право участия в решении некоторых общегосударственных вопросов, в том числе при переговорах о международных соглашениях, если они затрагивают вопросы автономных образований, как это имеет место в Португалии (Азорские острова и некоторые другие автономные образования Португалии).

Для политической автономии характерно наличие местного парламент, иногда двухпалатного. Законы, принимаемые им, не должны противоречить интересам государства и его составных частей. Такие законы обычно могут издаваться по вопросам организации административных учреждений, подчиненных данному автономному образованию, административно-территориального деления автономии, местной полиции, рынков, санитарии, ремесленного обучения, дорожной сети, сельского хозяйства и др. Политическая автономия образует свой орган местной исполнительной власти. Это может быть коллегия, избранная законодательным собранием (советом) автономии, а может быть и его председатель, выступающий как глава исполнительных служб. В отличие от субъектов федерации, которые имеют иногда свою судебную систему вплоть до верховных судов (например, в США), автономные образования своих судов не имеют. В государстве существует единая судебная система, и суды, расположенные на территории политической автономии, входят в нее. В очень редких случаях политическое автономное образование имеет свое гражданство и свою конституцию. Гражданин автономии одновременно является гражданином государства, а если автономия входит в состав субъекта федерации — еще и гражданство этого субъекта. Ныне свою конституцию имеет Автономная Республика Крым на Украине, но собственного гражданства она не имеет.

Различные формы политической автономии существуют во многих странах. Это Северная Ирландия в Великобритании (правда, более четверти века в ней существует прямое правление Лондона, а местный парламент распущен из-за жестоких столкновений между католиками и протестантами), Аландские острова в Финляндии, населенные преимущественно шведами, Гренландия в Дании (Гренландия пользуется значительной самостоятельностью: хотя Дания является членом Европейского союза, гренландцы на референдуме отказались от участия в нем), Корсика во Франции и др. Политическая автономия есть в постсоциалистических государствах. Помимо упоминавшегося Крыма это Республика Каракалпакия в Узбекистане, Республика Нахичевань в Азербайджане. По конституции Азербайджана 1995 г. Нахичевань — это автономное государство. Есть политическая автономия в Грузии. Правда, ситуация в Грузии до конца не определилась, между Грузией и ее автономией — Абхазией — шла настоящая война, а сейчас ведутся переговоры о создании федерации или иной формы.

Административная автономия не обладает правом издавать свои местные законы, хотя ее представительные органы издают нормативные акты в пределах ее полномочий. Однако по сравнению с обычными административными единицами, которые тоже издают нормативные акты местного значения, административная автономия обладает некоторыми дополнительными правами. В Китае представительные органы автономных образований могут принимать акты (положения) об автономии (такие акты подлежат утверждению вышестоящих представительных органов или Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей), могут изменять или отменять акты вышестоящих органов государства, если такие акты не соответствуют местным условиям (но с разрешения вышестоящих органов), могут участвовать во внешнеэкономических отношениях в соответствии с законами государства. В районах административной автономии в судопроизводстве может применяться местный язык, учитываются обычаи населения, на местном языке издаются газеты, осуществляются радиопередачи, он используется для обучения в школах. Кроме того, государственный аппарат комплектуется из лиц, знающих местный язык, коренным жителям отдается предпочтение при формировании местного управленческого аппарата.

Как уже отмечалось, автономные образования могут создаваться и в субъектах федеративных государств. Они имеются в Индии, например в штате Ассам. Губернаторы штатов Индии, где есть автономные округа некоторых этнических групп, вправе делать изъятия из законов в пользу местных обычаев по вопросам рыбной ловли, лесопользования, сельского хозяйства и др. Автономный край Косово имеется в Сербии — субъекте югославской федерации.

Административная автономия существует в меньшем числе стран, чем политическая. В Никарагуа есть два округа на Атлантическом побережье, населенных индейскими англоговорящими племенами, в Молдавии — два округа, где проживают гагаузы, в Индии автономия создается для некоторых мелких народностей в отдельных штатах. Больше всего автономных образований в Китае (более сотни). В этой стране есть три ступени автономии: автономные районы, являющиеся наиболее крупными автономными образованиями (в том числе крупнейший из них Тибет), автономные округа (среднее звено) и автономные уезды (низовое звено).

Наряду с двумя формами территориальной автономии в некоторых странах используется культурно-национальная автономия. Она применяется там, где национальности, этнические группы живут не компактно, а разрозненно, вперемежку с представителями других этнических групп. В этом случае национальности создают свои организации и выборные органы, которые занимаются преимущественно вопросами языка и культуры, иногда посылают представителя данной этнической группы в парламент (с правом совещательного голоса), имеют представителя (или избранный этнической группой совет) при правительстве государства. С ними консультируются при решении вопросов языка, быта, культуры. Эта форма используется в Австрии в отношении венгров, словенов, хорватов, чехов и некоторых других разрозненно живущих национальностей, в Венгрии в отношении представителей более 10 различных национальных групп, в Скандинавских странах (Финляндии, Швеции, Норвегии) в отношении прежде всего саамов. Саамы создают свои выборные советы, которые часто называют саамскими парламентами. Есть и межгосударственный совет саамов, он не столько занимается вопросами языка и культуры, сколько регулирует оленеводство (определяет районы и периодичность выпасов и т.д.).

В некоторых странах существуют своеобразные полуавтономные образования. К их числу относятся так называемые исторические единицы Великобритании — Шотландия и Уэльс. В главных городах этих единиц страны есть свои ведомства, в правительство Великобритании входят министры по делам Шотландии и Уэльса (а также Северной Ирландии, которая является автономией), но предложение об автономии Шотландии и Уэльса было отвергнуто на референдуме их избирателями. В отдельных странах Африки есть межгосударственная “кочевая автономия” для туарегов — кочевых племен, определены границы их сезонных миграций, охватывающих разные государства.

В целом необходимо отметить возрастание числа разных форм автономии, ее разнообразие, увеличивается численность автономных образований в мире. Вместе с тем есть и конституционные запреты создавать автономные образования. Конституция Болгарии 1991 г. запрещает создавать территориальную автономию в стране исходя из того, что ей достаточно местного самоуправления.

**2. АВТОНОМИИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**2.1 Виды субъектов Российской Федерации**

Конституция предусматривает 6 видов субъектов, закрепляя их с помощью отдельных абзацев ст. 65: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Вместе с тем все виды субъектов федерации могут быть интегрированы в более общие группы и составить 3 типа субъектов:

* национально государственный (республики в составе РФ);
* административно-территориальный (края, области, города Москва и Санкт-Петербург);
* национально-территориальный (автономная область и автономные округа).

Подобная типология основана, с одной стороны, на различном объеме полномочий соответствующих субъектов (одни из них наделяются полномочиями государства как такового, остальные — государственного образования), с другой — на введении новых, территориальных форм государственности наряду с ранее существовавшими национальными.

Таким образом, действующая Конституция РФ наделила административно-территориальные единицы высшего звена (края, области), а также города федерального значения качествами субъектов Федерации, гарантировала всем субъектам действительную самостоятельность в предоставленных им сферах государственной и общественной жизни.

Часть 1 статьи 65 Конституции Российской федерации закрепляет конкретный численный, видовой и именной состав субъектов Российской Федерации на момент принятия настоящей Конституции. В Российской Федерации 88 субъектов, в том числе 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 9 автономных округов.

Названия субъектов федерации даны в том варианте, который определен (или подтвержден) ими. Они отражают исторические и иные особенности местности, а названия республик, автономной области и автономных округов - имя титульных наций и народов. В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа прямо записано, что данный округ «является исконным местом проживания коренных малочисленных народов ханты и манси и носит соответствующее этим народам наименование».

Присвоение и изменение наименования - прерогатива субъекта федерации. Это вытекает из сопоставления ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, подтверждается постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции, а также находит непосредственное закрепление в некоторых основных законах субъектов федерации (например, Свердловской области).

«Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации не относят вопрос об изменении наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации"[[3]](#footnote-3).

Недопустимо, однако, на что обращено внимание упомянутым постановлением Конституционного Суда, чтобы наименование или переименование субъекта федерации затрагивало основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагало изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Видовой состав субъектов федерации предопределяется ч. 1 ст. 5 Конституции. В юридическом смысле это означает, что членами Российской Федерации могут быть образования только установленной формы - республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ.

Конституция РФ не исключает возможности расширения числа субъектов РФ за счёт либо интеграции в состав России иного государства (в таком случае данный субъект обретает статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса области или края), либо образования в её составе нового субъекта (путём объединения субъектов РФ, вычленения из субъектов РФ самостоятельных образований).

Помимо перечисления в Конституции РФ видов и наименований субъектов, в Конституции РФ закрепляется также правовой статус субъектов РФ.

**2.2 Особенности правового статуса автономий**

В Российскую Федерацию входят одна автономная область (Еврейская автономная область) и девять автономных округов (Агинский, Бурятский, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский, Ханты-Мансийский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий). Они невелики по численности населения, хотя некоторые из них имеют значительную территорию. В отличие от большинства областей и краев - это национально-территориальные образования. В отличие от русскоязычных краев и областей они созданы с учетом национального состава населения.

Что касается автономной области, то ее сохранение является скорее данью традиции, поскольку еврейского населения в ней почти нет. По численности и структуре населения все округа невелики и многонациональны. Наибольший удельный вес коренной национальности в Ненецком автономном округе (16,5%), наименьший — в Ханты-Мансийском (1,4%)[[4]](#footnote-4).

Правовое положение автономных округов в известной мере противоречиво. С одной стороны, автономный округ, как вытекает из Конституции РФ, может входить «в состав края или области». С другой, округ, как и край, и область, рассматривается Конституцией как равноправный субъект Российской Федерации. Конституция РФ предусматривает, что отношения таких округов могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области. Договорная форма отношений не устраняет в полной мере разногласий в отношении того, является ли территория округа частью территории области (края) или нет, из чего следует решение вопроса о пределах властвования органов государственной власти области (края).

Автономная область и автономные округа в равной мере со всеми субъектами Федерации представлены в Совете Федерации Федерального Собрания (по два представителя от каждого субъекта Федерации), а также избирают депутатов в Государственную Думу. Это обеспечивает им представительство в законодательном органе Федерации.[[5]](#footnote-5)

Положение автономных округов неодинаково. Законом 1990 г. им было предоставлено право самостоятельно решить вопрос, остаться в крае, области или непосредственно войти в состав Федерации в качестве субъекта. Этим правом в 1992 г. воспользовался Чукотский автономный округ, выделившийся из Магаданской области. Остальные автономные округа теперь воспользоваться этим правом в одностороннем порядке не могут, поскольку Конституция РФ 1993 г. устанавливает, что границы между субъектами РФ изменяются только с их взаимного согласия[[6]](#footnote-6). Поэтому попытка Ненецкого автономного округа в 1994 г. выйти из состава Архангельской области не осуществилась. Будучи по Конституции РФ равноправными с другими субъектами, автономные округа в своем подавляющем большинстве входят в другой субъект РФ. Такая ситуация создает, во-первых, определенное неравенство между автономными округами, а, во-вторых, конституционное положение (ч. 4 ст. 66) о "вхождении" автономных округов в состав края, области ставит вопрос о его точности.

Статус автономного округа, входящего в край, область, может быть изменен другим путем: по взаимному согласию округа и области (края) в соответствии с федеральным конституционным законом. Это вытекает из общих положений Конституции о порядке изменения статуса любого субъекта Федерации. Ситуация, однако, такова, что края (области) вряд ли дадут согласие на выход автономных округов из их состава и непосредственное вхождение в РФ. Обычно в автономных округах с их малочисленным населением имеются богатые природные ресурсы (в частности, нефть, газ). Значительную долю поступлений в краевой, областной бюджет края и области получают за счет эксплуатации природных ресурсов (газа, нефти, металлов) в автономных округах. Округа же не желают делиться с краем, областью финансами, которые они получают за счет природных ресурсов. Есть и другие причины неэкономического характера, в том числе нежелание подчиняться краю, области, стремление демонстрировать свою самостоятельность как равноправного (по Конституции) субъекта. В некоторых округах (например, в Таймырском даже в 2000 г.) были факты, когда губернатор (глава администрации) запрещал проводить на территории округа выборы в краевое (областное) законодательное собрание, выборы губернатора (администрации) края, области, ссылаясь на то, что в округе уже есть свои законодательный орган и губернатор.

Отношения автономных округов, находящихся в составе края, области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответствующего края, области. Очевидно, такой закон (законы), если он (они) будет принят, должен иметь индивидуальный характер, поскольку он принимается "по представлению автономной области, автономного округа"[[7]](#footnote-7).

**2.3 Национально-культурная автономия как форма самоопределения народов в России**

В современном мире нет одноэтнических государств. Напротив, во всех странах живут люди разных национальностей. Они нередко расселены по территории страны, часто не имеют устойчивых связей, не осознают себя как определенный этнический коллектив. Если этносы проживают компактно, они могут создать субъект Федерации в федеративном государстве (например, Татарстан в России или франкоязычная провинция Квебек в Канаде) или территориальную автономию (например, иракский Курдистан или Аландские острова в Финляндии, где проживают шведы). Если же этнос разрознен, не составляет компактной группы - создание территориальной автономии невозможно, да и в самих территориальных автономиях тоже живут представители разных этносов.

В этих условиях на первый план сама жизнь выдвигает проблемы национально-культурной автономии, которая, в отличие от территориальной, обеспечивает развитие не компактно проживающих, а разрозненно живущих этносов. Это организационная форма этнического самосознания в особых условиях расселения этноса. Она находит свое выражение в создании разного уровня общественных объединений того или иного этноса (в унитарных государствах - общегосударственных объединений и на тех или иных ступенях административно-территориального деления, а также в масштабах нескольких административно-территориальных единиц, в федеративных государствах - также в масштабах субъектов Федерации и их групп).

Таким образом, национально-культурная автономия - это действующее в государстве с многонациональным составом населения добровольное общественное объединение, реализующее во взаимодействии с государственными органами и на основе консолидации усилий национальных общественных объединений право соответствующей этнической общности (нации, народа, национальности) на сохранение самобытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений. Эта форма этнической самоорганизации позволяет сочетать единство государства с укреплением единства этноса, его самовыражением, самоорганизацией.

Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации зарождались в международно-правовых актах, касающихся прав человека. Национальные проблемы находят отражение в международном праве в основном после Второй мировой войны. В немалой степени это было связано с процессами деколонизации, борьбой народов за свою независимость. Основной идеей международных соглашений в области национальных отношений начиная с середины 40-х гг. XX века стало обеспечение совместного существования наций, поиск мирных средств для разрешения этнических конфликтов.

В настоящее время в обществе все больше осознается необходимость научно обоснованной, ориентированной на перспективу национальной политики Российского государства, учитывающей необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях; политики согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур.

Стержнем национальной политики является ее направленность на национально-культурное развитие народов Российской Федерации. Актуальность и практическая значимость исследования проблем национально-культурного развития народов России определяется необходимостью более глубокого осмысления происходящих перемен в современном социально-политическом развитии России, поиска новых подходов к их решению; потребностью политико-правового обеспечения национально-культурного развития народов страны; дальнейшей разработки научной концепции национально-культурного развития народов на региональном уровне.

Сегодня на территории Российской Федерации проживают более 160 народов, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Взаимодействуя, эти культуры дают мощный заряд национально-культурному развитию каждого народа.

Концепция государственной национальной политики определяет ее основную задачу — дать возможность каждому народу самореализоваться посредством различных форм национально-культурного развития. Одной из таких форм экстерриториального самоопределения народов в России становится национально-культурная автономия.

В основу федеральных и региональных программ национально-культурного развития народов России «должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков, традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей»[[8]](#footnote-8).

Следовательно, национально-культурное развитие является важнейшим нациосохраняющим компонентом, обеспечивающим сохранение этнокультурной, языковой жизни, национальных традиций, обычаев, обрядов, религий, материальной культуры и так далее.

В июне 1996 года вступил в действие Федеральный закон «О национально-культурной автономии»[[9]](#footnote-9) , который определил правовые механизмы реализации прав и свобод граждан в сфере национально-культурного развития, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Институт национально-культурных автономий— новый для Российской Федерации. Он призван сыграть большую роль в поддержании межнационального мира и согласия в обществе, улучшении взаимодействия и взаимопонимания проживающих в России народов.

Национально-культурные автономии выступают и как важный фактор формирования гражданского общества. Сегодня можно с уверенностью сказать: этот институт в нашей стране состоялся, граждане активно воспользовались предоставленными им Законом правами, что подтверждено практикой деятельности национально-культурных автономий.

В настоящее время созданы и зарегистрированы в органах юстиции 14 федеральных[[10]](#footnote-10), более 350 региональных[[11]](#footnote-11) и более 200 местных национально-культурных автономий[[12]](#footnote-12). Основной задачей, стоящей перед ними, является создание условий для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на сохранение этнической самобытности, развитие языка, образования и национальной культуры.

Практика показывает, что национально-культурные автономии настойчиво работают по реализации норм Федерального закона «О национально-культурной автономии». Свидетельство тому — в него вносятся уточнения и изменения[[13]](#footnote-13). Однако это не значит, что в их деятельности нет никаких проблем.

На наш взгляд, следует выделить некоторые из них.

Необходимо более четко прописать, кто является субъектом Закона. Этнические общности — это слишком зыбкое определение.

Прошло более десяти лет движения России по новому историческому пути, но до сих пор так и нет закона, защищающего права этнических меньшинств на российской территории. Все еще идут дискуссии о самом термине «этнические меньшинства». На наш взгляд, в этом термине нет ничего ни заведомо унижающего, ни заведомо возвышающего человека, как пытаются это представить некоторые политики. Речь идет о тех гражданах, чьи специфические права нуждаются в специальной защите, о личностном выборе человека: если человек, независимо от своего происхождения, идентифицирует себя с национальным большинством — это его право. Если же он в каких-то сферах жизни, в первую очередь в сфере информации и образования на родном языке, а также национально-культурной сфере идентифицирует себя с определенным этническим меньшинством — это тоже его право, и оно должно быть защищено полноценным действующим законом.

Национально-культурные автономии должны образовываться гражданами, относящими себя к этническим меньшинствам с их специфическими правами в этнокультурной области.

Существование такого закона позволило бы государству и обществу вести более осмысленную работу по предотвращению межэтнических конфликтов и более заметную борьбу с проявлениями ксенофобии и шовинизма. Пока единственный закон, которым могут пользоваться организации национальных общин, — это Федеральный закон «О национально-культурной автономии». Он сыграл положительную роль в том смысле, что заставил национальные общины пересмотреть уровень своих возможностей и требований, а в некоторых случаях подтолкнул региональные власти к более активному диалогу с этнокультурными организациями.

В Российской Федерации большое практическое значение для развития межнациональных отношений имеет правовая норма Конституции, обеспечивающая принцип соблюдения двуязычия, одного из главных начал общедемократического устройства страны. Русскому языку придан статус государственного, при этом даются конституционные гарантии для сохранения и развития языков всех народов России. Соответственно, при таком подходе право общаться на родном языке стало восприниматься в качестве одного из неотъемлемых прав человека, естественных атрибутов суверенитета национально-государственных образований.

Российская Федерация сталкивается с огромным количеством проблем, но национально-языковые вопросы занимают среди них особое место. Например, в результате произвольного установления границ большинства советских республик, несоответствия их политико-административного деления естественным границам расселения большинства национальностей многие этнические группы не имеют автономий, а некоторые из них в своих национально-территориальных образованиях составляют меньшинство.

Отсутствие у ряда национальностей своей автономии ставит их в отношении гражданских прав, в частности права на использование родных языков, в неравные условия с титульными национальностями, что приводит в итоге к их ассимиляции и дезинтеграции. Консолидационные же процессы усиливаются, когда многонациональные государства идут на создание различных видов автономий.

Административно-территориальное размежевание по национально-языковому признаку также способствует укреплению межэтнического согласия и созданию более благоприятной политической обстановки. При этом наиболее устойчивой является такая ситуация, когда в пределах национально-территориальной автономии государственными языками провозглашаются русский язык — как язык общефедерального значения — и язык титульного, коренного народа, поскольку в данном случае будет реализовано именно его право на самоопределение. Языкам других этнических групп, в зависимости от конкретной ситуации, может быть предоставлен статус официальных языков. Национально-территориальные образования народов выступают в качестве своего рода гарантов сохранения и развития их культурно-языковой целостности. В этом плане государственно-территориальное устройство Российской Федерации благоприятствует языковому развитию всех основных этносов (башкир, татар, чувашей, мордвы, удмуртов, марийцев, коми, карелов, калмыков, якутов и т.д.), поскольку они имеют собственные национальные образования и практически за всеми титульными языками закреплен статус государственных.

Вместе с тем для обеспечения эффективности функционирования многонационального государства и укрепления его целостности возникает потребность в языке-посреднике. В условиях Российского государства объективно роль общефедерального языка и языка межэтнического общения выполняет русский язык. При этом учитываются его распространенность и длительность применения в процессе осуществления межэтнических контактов. Есть все основания считать, что на федеральном уровне позиция русского языка как языка межэтнического общения имеет тенденцию к укреплению. Этот процесс естествен, обусловливается объективными причинами, и прежде всего демографическим фактором — абсолютным численным преобладанием основного этноса. Представители других этносов будут добровольно овладевать русским языком, потому что от его знания зависит многое: получение образования, возможности для работы за пределами своей этнической территории, социальное продвижение и мобильность. Наряду с этим крайне важной представляется работа по выработке правильного соотношения функционирования языков основных этносов, и прежде всего рациональное сочетание функций государственных национальных языков и русского языка как языка общефедерального значения. Необходимо создать оптимальные условия, в том числе разработать финансово-экономические стимулы, способствующие развитию русско-национального двуязычия. Основные тенденции мирового языкового развития — от одноязычия к двуязычию и многоязычию — связаны прежде всего с необходимостью преодоления языковых барьеров и усилением роли языков как международного, так и внутригосударственного значения. Следовательно, в идеале каждый гражданин России, проживающий на территории национальной республики, должен овладеть как минимум тремя языками: языком общефедерального значения, государственным (титульным) языком и одним иностранным языком.

Решение многих языковых вопросов оказывается не столь сложным, если обратиться к примеру зарубежных стран, ввиду чего представляется целесообразным использовать прежде всего богатый опыт развитых демократий. Общей доминантой их языковой политики в настоящее время является признание за народами права на самоопределение. В этом плане весьма интересным представляется исторический опыт прежде всего многонациональных федераций типа США, Канады, чья языковая политика прошла длительную эволюцию: от реализации в недавнем прошлом ассимиляторского лозунга «плавильного котла» до поощрения ныне принципа «национального единства в этническом многообразии».

**2.4 Асимметрия в структуре российского федерализма**

Под асимметрией конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства следует понимать наличие в составе федерации субъектов, имеющих различный конституционно-правовой статус.

Причиной асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации являются особенности ее создания и развития. Сложный территориально-этнический состав России обусловливал необходимость удовлетворения в том или ином виде стремления нерусских народов к самоопределению. Поэтому, федерализация всегда рассматривалась в России, в первую очередь, как способ решения национальной проблемы. При этом черты асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года, преимущественно связаны с сохранившимися в ходе осуществления федерализации России особенностями правового статуса бывших автономных образований в ее составе (республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов), города федерального значения Москвы – столицы Российской Федерации, а также с возможностью разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации на основании договоров.

Чертами асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации являются особенности их конституционно-правового статуса, раскрываемые в Конституции РФ, поскольку любые такие особенности являются исключением из принципа равноправия субъектов Российской Федерации, закрепленного в п.1 ст. 5 Конституции РФ.

К чертам асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации относится:

именование республик государствами.

право республик принимать собственные конституции в порядке,

определяемом ими самостоятельно.

право республик устанавливать свои государственные языки помимо

государственного языка Российской Федерации – русского.

Ключевое значение для выявления черт асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации имеет понимание статуса республики в составе Российской Федерации как государства. Республики в составе Российской Федерации являются субъектами Российской Федерации, наделенными особенным – «государственным» правовым статусом, для которых непосредственно в Конституции Российской Федерации сделано исключение из положения о равноправии субъектов Российской Федерации. При этом особенный конституционно-правовой статус республик предусматривает наличие у них некоторых атрибутов государства: собственной конституции, принимаемой в порядке, определяемой самими республиками, и государственного языка (реальным преимуществом республик является их право устанавливать свои государственные языки[[14]](#footnote-14). Это провоцирует республики на введение языковых цензов для занятия государственных должностей, то есть на определенное ущемление прав представителей нетитульной нации. Такая практика уже складывается. Требование владения государственным языком республики установлено для кандидатов на пост президента в Башкортостане, Бурятии, Якутии и других республиках. Конституционность подобных ограничений спорна.). Именно наличие указанных атрибутов позволяет, по-моему, именовать республики в составе Российской Федерации государствами, в отличие от иных субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституция Российской Федерации, безусловно, закрепляет определенные черты асимметрии конституционно-правового статуса республик.

возможность разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ на основании договоров, заключение которых на практике привело к существенной дифференциации конституционно-правового статуса различных субъектов РФ.

Основная задача договоров о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации заключается в обеспечении соблюдения в условиях реально сложившегося в Российской Федерации территориального устройства, размещения населения, дифференциации экономического развития и географических различий субъектов Российской Федерации принципов федерализма, равенства прав граждан, сохранения государственного единства.

возможность вхождения автономных округов в состав иных субъектов РФ (краев и областей).

возможность принятия специального федерального закона об автономной области или об автономном округе.

Анализируя часть 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации и ее

толкование, данное Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч.4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении

автономного округа в состав края, области, можно сделать вывод о том, что

заложенная в нем возможность ограничения полномочий автономных округов,

входящих в состав краев (областей), в сфере предметов совместного ведения

Российской Федерации и субъектов РФ была реализована принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Вместе с тем, данное ограничение полномочий автономных округов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, будучи формально обоснованным, в рамках толкования ч.4 ст.66 Конституции РФ является исключением из принципа равноправия субъектов Российской Федерации (ч.1 ст.5 Конституции РФ).

Такое положение является чертой асимметрии конституционно-правового статуса автономной области и автономных округов. Однако данная черта асимметрии фактически является «спящей», поскольку за весь период действия Конституции РФ 1993 года не было принято ни одного федерального закона об

автономной области или автономном округе. Кроме того, достаточно сложно

представить, какие правоотношения должны регулировать федеральные законы об автономной области и автономном округе.

возможность принятия специального федерального закона о статусе столицы Российской Федерации – города Москвы.

Черта асимметрии конституционно-правового статуса города Москвы обусловлена исключительно его столичным статусом, что подразумевает размещение на территории города высших органов государственной власти Российской Федерации, и, безусловно, является исключением из принципа равноправия субъектов Российской Федерации, предусмотренного ч.2 ст. 5 Конституции РФ. Вместе с тем, такое исключение носит объективный характер и целесообразно его сохранение в дальнейшем.

Кроме того, считаю необходимым отметить, что не могут считаться чертами асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской

Федерации фактически сложившиеся, но не основанные на Конституции Российской Федерации, различия в наименовании и структуре органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наличии тех или иных государственных символов и т.д. Чертами асимметрии могут являться лишь такие различия правового характера, которые прямо предусмотрены в Конституции Российской Федерации или в федеральных законах, изданных в соответствии с ней, и которые субъекты РФ не могут устранить собственной властью.

Дальнейшее развитие федерализма в Российской Федерации невозможно без совершенствования конституционно-правового статуса субъектов РФ, необходимо устранить существующие противоречия и недоработки конституционных норм.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, как показало проведенное в данной курсовой работе исследование, автономия в конституционном праве означает предоставление какой-либо части государства (например, Аландским островам в Финляндии, Крыму на Украине), нескольким частям (двум округам, населенным индейскими племенами в Никарагуа, двум округам, населенным в основном гагаузами в Молдавии), всем однопорядковым единицам (например, областям в Италии), наконец, всем разнопорядковым административно-территориальным единицам (в Японии) внутреннего самоуправления, самостоятельности в решении местных вопросов. Именно в этом смысле конституция Японии 1946 г. говорит о “принципе местной автономии”. Иногда такую автономию называют областной, имея в виду не только единицы областного уровня, но и другие. В большинстве случаев, однако, под автономией понимаются особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава, культуры, традиций, быта проживающего в них населения (например, Корсика во Франции, Северная Ирландия в Великобритании, Иракский Курдистан). Ниже рассматривается именно автономия такого рода, а не просто автономия административно-территориальных единиц.

В большинстве случаев автономии создаются в унитарных государствах, где она используется для наделения территориальных единиц самостоятельностью в вопросах местного управления. В федерациях же имеется форма, позволяющая территориям получить необходимую свободу, - это форма субъекта союзного государства. Вместе с тем и в сложном государстве автономные права могут быть закреплены за территориями, не имеющими статуса субъекта федерации, находящимися под прямой юрисдикцией союзного государства. В Индии, например, автономиями являются союзные территории, хотя само государство представляет собой федерацию и образовано объединением штатов.

Учреждая автономию, признавая ее права, государство, естественно, ограничивает пределы применения своей власти. Это, однако, не означает, что на автономной территории появляется государственность. Возможно, автономия обеспечивает уважение интересов местных сообществ, но ее нельзя считать формой национального государства.

Права автономии могут быть зафиксированы в конституции, основных законах государства. Органы государства могут издавать правовые акты, специально посвященные правовому положению автономной территории.

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

Закон "О национально-культурной автономии", другие федеральные законы и законы субъектов РФ не только закрепляют определенные права национально-культурных объединений, но и устанавливают материальные, организационные, правовые и иные гарантии этих прав. К числу таких гарантий относятся право собственности национально-культурной автономии, обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, в том числе при получении соответствующего образования, права на сохранение и развитие национальной культуры, финансирование национально-культурных автономий из средств бюджетов различных уровней, другие специальные государственные меры поддержки (создание специальных фондов, установление льгот по налогам, сборам и кредитам и др.).

Многое в реализации этих положений зависит от органов государственной власти субъектов РФ. В этой сфере имеется достаточно большой положительный опыт. Так, активная поддержка национальных общественных объединений оказывается администрацией Курганской области. По ее инициативе заключаются соглашения о социальном партнерстве в области межнациональных отношений между администрацией области и общественными национальными объединениями. В целях развития культур народов Зауралья заключены и выполняются соответствующие договоры и соглашения о сотрудничестве между Курганской областью и Башкортостаном, Татарстаном, Северо-Казахстанской, Кустанайской областями Республики Казахстан.

Достаточно полную реализацию прав национально-культурной автономии демонстрируют финны в Республике Карелия. Финский язык изучается в школах и вузах республики, ежедневно звучит по радио и телевидению. Регулярно выходят газеты и журналы на финском языке, издаются литературные произведения. Налажено поступление печатной продукции из Финляндии. Действует национальный театр. Причина успеха - активность национально-культурной автономии с максимальным использованием возможностей, предоставленных законодательством, а также заинтересованное содействие республиканских органов.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993года.
2. Федеративный договор от 31 марта 1993 года
3. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ от 31 марта 1992 г.
4. ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 4 июня 1999 года
5. ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 22 сентября 1999 года
6. ФЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ» от 17 декабря 2001 г.
7. ФЗ «О национально-культурной автономии» от 22 мая 1996 года
8. ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995
9. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ
10. ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г
11. Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» от 15 апреля 1993 года
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. №15-П. «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ».
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч.4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
15. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации.
16. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т 2. М: Юристъ 2007г
17. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 3-е изд. М., 2001.
18. Бускунов А// «Казанский федералист» / 2004 / № 4(12) 2004 / Теория федерализма / Правовой статус субъектов РФ в условиях трансформации общества и власти
19. Киселёва А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М: 2002.
20. Конституционное право / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2006.
21. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М: 2004.
22. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд. М., 2006.
23. Кутафин О.Е. Российская автономия. М: 2006.
24. Лазарев А.В. Конституционное право России. М: 1999
25. Лексин В.Н. Россия как реальность. // Мир России - 2005 № 1
26. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. Спб, 2002.
27. Лучин В.О. Конституция РФ. Проблемы реализации. – М: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
28. Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. – 1996. - № 10
29. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: 2000.
30. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М: 1997.
1. Основные итоги всероссийской переписи населения 2002 г//Данные Госкомстата России// http //www. peiepis2002.ru [↑](#footnote-ref-1)
2. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации //Собрание Законодательства - 2006 - № 25 [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. №15-П. «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ» [↑](#footnote-ref-3)
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд. – М.: НОРМА, 2001 [↑](#footnote-ref-4)
5. Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. – 1996. - № 10 [↑](#footnote-ref-5)
6. ч. 3 ст. 67 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-6)
7. ч. 3 ст. 66 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-7)
8. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации: Материалы парламентских слушаний 19 марта 1996 года // М.: Известия, 1996. [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ, № 25. 17 июня 1996 г. С. 6161–6172. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральная национально-культурная автономия азербайджанцев России «АЗЕРРОС», Федеральная национально-культурная автономия армян России, Федеральная национально-культурная автономия «Белорусы России», Еврейская федеральная национально-культурная автономия, Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев, Федеральная национально-культурная автономия курдов Российской Федерации, Федеральная лезгинская национально-культурная автономия, Федеральная национально-культурная автономия российских немцев, Федеральная национально-культурная автономия чувашей России, Федеральная национально-культурная автономия татар Российской Федерации, Федеральная национально-культурная автономия «Украинцы России», Федеральная национально-культурная автономия российских цыган. [↑](#footnote-ref-10)
11. Многонациональный потенциал народов России — благополучие и единство страны // Материалы III съезда Ассамблеи народов России. М.: ПБОЮЛ «Измайлова А.С.», 2004. [↑](#footnote-ref-11)
12. Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы: Путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов. М.: Институт национальной стратегии реформ, 2001. С. 350. [↑](#footnote-ref-12)
13. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 10.11.2003 № 136-ФЗ // РГ, № 230 (3344), 13 ноября 2003. [↑](#footnote-ref-13)
14. часть 2 статьи 68 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-14)