ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

**Республика как субъект Российской Федерации: особенности правового статуса**

2011

Содержание

республика российская федерация конституционный статус

Введение

Глава 1. Правовое положение республики как субъекта в составе Российской Федерации

.1 Понятие республики как субъекта РФ

.2 Исторические и социально-политические предпосылки появления республики как субъекта в составе Российской Федерации

.3 Конституционно-правовой статус республики как субъекта РФ

Глава 2. Основные характеристики и специфические черты правового статуса республики в составе РФ

.1 Признание республик государствами в РФ. Вопросы суверенитета республик

.2 Распределение компетенции между Российской Федерацией и республикой в ее составе

.3 Законодательство республик и перспективы его развития

Заключение

Список используемых источников

# Введение

В условиях становления демократической федеративной государственности проблема определения и реализации субъектами принадлежащей им компетенции вызывает особый интерес. Проводимые в настоящее время в Российской Федерации реформы привели к глубоким изменениям в характере взаимоотношений между Федерацией и её субъектами, в том числе и республиками. Чрезмерная региональная децентрализация, характерная для первой половины 90-х годов, сегодня сменяется централизацией власти, поэтому указанная проблема приобрела первостепенное значение.

Современный уровень развития федеративных отношений требует повышения роли и самостоятельности российских субъектов. Ибо процесс становления подлинной федерации должен основываться на сильных институтах государственности, как в Центре, так и в регионах. Предоставление последним согласно ст.73 Конституции РФ всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения не всегда означает наличие у них широких и, главное, реальных прав. Возрастание их власти зависит от многих факторов и, прежде всего, от чёткого разграничения компетенции между федеральным и региональным уровнем управления.

Не вызывает сомнения, что указанный вопрос сегодня является ключевым в развитии федеративных отношений. Однако приходится констатировать, что он до сих пор не получил своего надлежащего правового разрешения, а это, в свою очередь, затрудняет выполнение ещё одной важной задачи, от которой зависит гармоничное и плодотворное развитие Федерации в целом, - задачи точного определения пределов властных полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что именно республики в отличие от других субъектов обладают рядом специфических прав, связанных с особенностями национального состава населения, а, следовательно, и несколько иным объёмом компетенции. Именно в республиках к моменту подписания Федеративного договора уже имелся определённый опыт государственного строительства, в то время как в других субъектах Федерации формирование государственности практически началось с «нуля». Это позволило проследить как историю становления российских республик, так и выявить проблемы реализации принадлежащей им компетенции, нуждающиеся в теоретическом осмыслении.

Основная цель исследования заключается в комплексном исследовании конституционно-правового статуса республики в составе РФ, результатом которого является разработка теоретических положений и конкретных рекомендаций по совершенствованию механизма реализации принадлежащей республике компетенции.

В связи с этим поставлены следующие задачи:

дать понятие республики как субъекта РФ;

выявить исторические и социально-политические предпосылки появления республик в составе РФ;

определить конституционно-правовой статус республики как субъекта РФ;

определить особенности конституционно-правового статуса республики в составе РФ и предложить меры, направленные на устранение асимметрии в федеративном устройстве России;

изучить и проанализировать практику конституционно-правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов;

рассмотреть нормативно-правовую базу республик в составе РФ и выявить тенденции развития законодательства республик.

Объектом научного исследования являются общественные отношения, возникающие на основе законодательства в процессе реализации компетенции республики как субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты федерального и республиканского уровней, обеспечивающие правовое регулирование компетенции республики в составе Российской Федерации, а также теория и практика, накопленная в этой области.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания: диалектический, системно-структурный, а также ряд частно-научных методов: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, и иные методы познания. Объективно и всесторонне проанализированы труды отечественных государствоведов, проведён сравнительный анализ Конституции и нормативных правовых актов, как Российской Федерации, так и республик в её составе, а также акты органов конституционной юстиции федерального и регионального уровней. Изучено законодательство 17 российских республик.

Источниковую базу для проведения исследования составляют нормативно-правовые акты РФ и ее субъектов, учебники по конституционному праву, периодическая литература, материалы судебной практики.

В работе анализируются следующие основные проблемы, касающиеся конституционно-правового статуса республик в составе РФ.

проблема наделения республик статусом государства;

проблема суверенитета республик в составе РФ;

проблема обеспечения соответствия конституций республик - субъектов РФ федеральной конституции;

проблема установления республиками собственных государственных языков;

проблемы распределения компетенции между РФ и республикой в ее составе;

проблемы законодательства республик.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

В первой главе данного исследования определяется правовое положение республики как субъекта РФ.

Вторая глава включает изучение основных характеристик и специфических черт правового статуса республики в составе РФ.

# Глава 1. Правовое положение республики как субъекта в составе Российской Федерации

## 1.1 Понятие республики как субъекта РФ

Само понятие «республика» происходит от двух латинских слов (res - дело и publicus - общественный, всенародный) и в буквальном смысле означает дело общества, народа или общественное, народное дело. Республика представляет собой гармоническое сочетание и уравновешивание трех политических элементов - народа, аристократии и государства, что достигается посредством ряда принципов:

 федерализма - организации федерального государства, состоящего из федеративной республики и входящих в ее состав регионов и округов;

 системы определенных прав - все права государства прямо названы и четко определены конституцией республики, регионов и округов, а все права, не принадлежащие государству по конституциям, принадлежат его гражданам;

 избирательного ценза - в форме этнического происхождения, религии, добровольной военной или гражданской службы, экзаменов по государственному языку, истории, государственному устройству как условие (я) получения гражданства;

 системы сдержек и противовесов - горизонтальное и вертикальное разделение властных полномочий, дабы различные государственные органы сдерживали, уравновешивали и контролировали друг друга, отзыв любого государственного чиновника по инициативе простого большинства избирателей;

 народного представительства, требующего наличия представительных органов власти, парламентов, в республиках, регионах и округах, представляющих интересы избирателей, прямого представления законопроектов парламентам по инициативе избирателей, превосходства законодательной власти над другими ветвями власти, в частности, лишение президента права вето по отношению к законам парламента;

 соглашающихся интересов, требующего простого большинства на референдуме или простого парламентского большинства для одобрения кандидатур высших чиновников, квалифицированного парламентского большинства для принятия законов, квалифицированного большинства на референдуме для решения важнейших государственных вопросов (и чего жители РФ и ряда стран ЕС лишены), непрямых выборов президента (при его наличии) и верхней палаты парламента;

 верховенства воли народа - выраженная на референдуме воля квалифицированного большинства граждан республики превосходит любой другой государственный акт республики, причем характер выносимых на референдум вопросов не может быть ограничен;

 абсолютной свободы слова - государственные органы республики не могут устанавливать каких-либо правовых ограничений производного от естественных права на свободу слова, составляющего неотъемлемую часть достоинства человека, ни применять каких-либо правовых санкций вследствие использования человеком своего производного от естественных прав права на свободу слова, причем все государственные акты республики, устанавливающие какие-либо правовые ограничений производного от естественных прав права на свободу слова заведомо не имеют юридической силы;

 единства судебной системы - создание единой системы судов общей подсудности, доступных каждому гражданину, добровольность судов специальной подсудности в мирное время с признанием автономии религиозных судов;

 государственного суверенитета, устанавливающего во всех случаях приоритет государственных актов республики над международными соглашениями и иными актами международного права.

Республике присущи следующие признаки:

 Существование единоличного главы государства - президента, парламента и кабинета министров. Парламент представляет законодательную власть. Задача президента - возглавлять исполнительную власть, но это характерно не для всех типов республик.

 Выборность на определённый срок главы государства, парламента и ряда других верховных органов государственной власти. Все выборные органы и должности должны избираться на определённый срок.

 Юридическая ответственность главы государства. Например, согласно Конституции Российской Федерации, у парламента есть право отрешения от должности президента за тяжкие преступления против государства.

 В случаях, предусмотренных конституцией, правом выступления от имени государства обладает президент.

 Высшая государственная власть основана на принципе разделения властей, четком разграничении полномочий (характерно не для всех республик.

Республика в составе РФ представляет собой один из 6 видов субъектов РФ, наряду с областью, краем, автономной областью, автономным округом, городом федерального значения. В основу образования республики в составе РФ положен национально-территориальный принцип. Наименование и статус республики в составе РФ отражает факт образования их на исторических территориях, землях ряда крупных народов (этносов) России, вошедших или присоединившихся добровольно, либо присоединенных в процессе формирования и расширения границ Российского государства.

Основой официального наименования республики в составе РФ (например, Карелия, Башкортостан, Коми, Марий Эл) являются этнонимы народов (карелы, башкиры, коми, марийцы, осетины, чуваши и др.), а применительно к республикам Дагестан и Алтай - исторические названия территорий, на которых проживают аварцы, лезгины, ногайцы и другие, относительно крупные и малочисленные народы (например, горные алтайцы). По размеру территории, численности населения, доли народов, чьи этнонимы стали основой наименования, экономическому потенциалу и т.д.

Республики в составе РФ существенно отличаются друг от друга. Например, если территория Республики Саха (Якутия) составляет 3103,2 тыс. кв. км, то Республики Северная Осетия-Алания - 8 тыс. кв. км; население Башкортостана (4096,6 тыс. человек) более чем в 5 раз превышает население Кабардино-Балкарии (790 тыс.) и в 16 раз - население Ингушетии и Тывы. Доля коренной этнической группы варьирует в республиках в составе РФ от 80,2% в Дагестане до 10% в Карелии, составляет 11,1% - в Хакасии, 21,9 - в Башкортостане, 48,5 - в Татарстане, 53 - в Северной Осетии-Алании, 67,8 - в Чувашии и т.д. Эти и иные существенные различия, однако, не влияют на их конституционно-правовой статус.

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов в настоящее время находится 21 республика: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия - Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чаваш республика (ст. 65 Конституции).

Республика в составе Российской Федерации - это демократическое правовое государство, созданное в рамках Российской Федерации.

Итак, в результате проведенного в данном разделе исследования, нам удалось выяснить, что республика в составе РФ представляет собой один из 6 видов субъектов РФ, в основу образования, которого положен национально-территориальный принцип. В следующем разделе данного исследования выявляются исторические и социально-политические предпосылки появления республик в составе РФ.

## 1.2 Исторические и социально-политические предпосылки появления республики как субъекта в составе Российской Федерации

Мировой опыт государственного строительства показывает, что в большом по территории многонациональном государстве наиболее оптимальной формой государственного устройства является именно федерация, позволяющая сочетать специфику этнического состава населения с общегосударственными интересами.

Россия была провозглашена федерацией Советских национальных республик в январе 1918 года в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Это означало, что субъектами образующегося государства могли быть только национальные республики.

Текст Декларации полностью вошёл в первую российскую Конституцию 1918 года, ст. 11 которой определила, что Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, которые входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику.

Таким образом, за основу построения Российской Федерации была взята автономия, концепция, которая была разработана В.И. Лениным ещё до Октябрьской революции.

В 1918-1922 годах в РСФСР сложилось три формы автономии, высшей из которых стала автономная республика. Необходимо отметить, что в момент провозглашения РСФСР ещё не было создано ни одной автономной республики, которые затем вошли в её состав.

Первые республики сформировались в начале 1918 года. К примеру, Терская АССР возникла в начале марта 1918 года по решению съезда народов Терской области, и просуществовала до 1919 года - до захвата деникинской армией Северного Кавказа. 18 марта 1918 года провозглашена Советская республика Тавриды (Крыма), которая, правда, вскоре пала, но с перерывами существовала и в годы гражданской войны. Одной из самых крупных из автономных республик в то время была Туркестанская АССР, образованная в апреле 1918 года.

Отличительной особенностью первых автономных республик было то, что они создавались в рамках прежних административно - территориальных единиц и не представляли по своему характеру национальных государств. Поэтому автономные республики того периода были чаще всего многонациональными по своему составу и, как правило, недолговечными.

Образование автономных республик в первой половине 1918 года не требовало специального их признания Российской Федерацией, достаточно было их провозгласить на учредительных съездах Советов. Однако уже с принятием первой российской Конституции одного волеизъявления нации, пожелавшей самоопределиться в виде автономной республики, стало недостаточным. Требовалось решение высших органов государственной власти Российской Федерации о принятии автономной республики в состав РСФСР, равно как и разрешение на выход из состава федерации. Кроме того, после образования в 1922 году Союза Советских Социалистических республик, решение о создании автономных республик стало оформляться и актами союзных органов, поскольку такого рода акты вносили определённые изменения в структуру государственного устройства Союза ССР.

Во второй половине 20-х - первой половине 30-х годов активно осуществлялось строительство и развитие автономий в Российской Федерации. Этот процесс протекал в нескольких направлениях: с одной стороны, создавались новые автономные республики1, с другой - в высшую форму автономии - автономные республики - преобразовывался ряд автономных областей.

Все изменения, происходившие в государственном устройстве России, находили своё отражение в конституционном законодательстве. Однако, как показала практика, данное обстоятельство не способствовало подлинной реализации провозглашённых на конституционном уровне принципов федерализма как основы государственного устройства России, не защитило автономии от произвола властей в годы сталинизма, когда массовые репрессии обрушились на их национальные кадры. В результате этого были упразднены Чечено-Ингушская, Калмыцкая, Крымская автономные республики, ликвидированы автономии немцев Поволжья, карачаевского и балкарского народов.

Как отмечалось выше, в основу построения федерации был положен национально-территориальный принцип государственного устройства. «Сам по себе указанный принцип, если рассматривать его абстрактно, пишет О.И.Чистяков, довольно прост. Он означает выделение территории, населённой компактно каким-либо народом, или то же самое отграничение одного народа от других на определённой территории. При таком выделении создаётся национальное государство или какое-либо автономное образование.

Однако на деле, как считает автор, реализация национально- территориального принципа, если применять его до конца последовательно, оказывается, строго говоря, невыполнимой. Среди причин, объясняющих данный факт, он называет следующие:

- народы России веками жили вместе, поэтому размежевание между ними практически невозможно;

- веками складывающиеся экономические связи привели к возникновению разнонациональных комплексов, разрушение которых было бы пагубным для развития народов».

Тем не менее, в процессе создания автономных республик именно национальный фактор был определяющим. Вместе с тем, по мнению А. М. Халилова, «обязательно учитывались экономическая целостность территории, общность или близость культуры, быта, языка соответствующих народов. Этими обстоятельствами объяснялось образование двунациональных Кабардино-Балкарской и Чечено-Ингушской автономных республик и многонациональной Дагестанской АССР».

Однако не во всех автономных республиках титульная нация составляла абсолютное или даже относительное большинство. Так, по данным переписи населения 1959 года, в четырёх автономных республиках РСФСР (Дагестанской, Тувинской, Чувашской и Кабардино-Балкарской) нации, давшие имя республике, составляли абсолютное компактное большинство. В трёх автономных республиках - Татарии, Северной Осетии и Якутии татары, осетины и якуты составляли относительное большинство в своей республике.

В остальных республиках, где титульная нация составляла меньшинство населения, имело место её национальная компактность, что и обусловило, наряду с другими обстоятельствами, выбор именно данной формы автономии.

В течение 1925-1930 гг. практически все существовавшие к этому времени автономные республики проделали большую работу по подготовке и принятию своих конституций, которые так и не были утверждены Всероссийским Съездом Советов в связи с возникшими разногласиями по поводу государственно-правовой природы АССР. Большинство присутствующих высказалось против определения АССР как государства, «мотивируя» это тем, что объём прав автономных республик не даёт возможности называть её государством.

Аргументы против природы АССР как государства выдвигались следующие:

- автономная республика организуется декретами союзной республики;

- АССР не дано право на самоорганизацию, на утверждение своих конституций, на организацию своей территории и т.п.;

- доказывалось, что АССР даны сверху союзной республикой без волеизъявления соответствующего народа. Отсюда вывод, что АССР не государство, а административно-территориальная единица союзной республики.

Спор относительно государственно-правовой природы автономных республик имел место вплоть до 1937 года, когда, наконец, за последними был признан статус государства, хотя и не нашедший официального закрепления на конституционном уровне, и когда они получили право принимать свои конституции.

Конституционное развитие автономных республик напрямую связывалось с принятием союзных конституций и построенных в полном соответствии с ними конституций РСФСР.

В Конституции СССР 1924 года автономным образованиям уделялось мало внимания. О них упоминалось лишь в тех случаях, когда вопросы касались структуры Центрального Исполнительного Комитета, а именно:

Основной закон устанавливал непосредственное представительство автономных республик и автономных областей в Совете Национальностей - одной из палат союзного парламента - по пять депутатов от каждой республики.

Конституция РСФСР 1925 года, принятая в соответствии с союзной конституцией 1924 года, правовому статусу автономных республик посвящала отдельную главу (IV), в которой определялась не только вся система органов государственной власти и управления АССР, но и порядок их организации и деятельности, основа их полномочий. В частности, высшим органом государственной власти автономной республики был съезд Советов, в период между съездами - ЦИК, в период между сессиями ЦИКа - Президиум ЦИКа. Органами государственного управления были Совнарком и наркоматы.

Наркоматы как органы государственного управления автономных республик подразделялись на «автономные», подчинявшиеся только высшим органам власти АССР, и «объединенные», которые входили в систему «двойного подчинения», т.е., с одной стороны, они подчинялись высшим органам власти АССР, а, с другой - одноимённым наркоматам Российской Федерации.

Взаимоотношения Федерации и автономных республик в её составе по Конституции РСФСР 1925 года характеризовались тем, что за Центром закреплялось право решать буквально все вопросы внутренней и внешней жизни последних. Это и образование нового субъекта, преобразование автономной области в автономную республику, утверждение их конституций, установление границ автономий и разрешение споров между ними и др.

Конституция РСФСР 1937 года, принятая в соответствии с Конституцией СССР 1936 года, не внесла каких-либо коренных изменений в правовой статус автономных республик, в их взаимоотношения с вышестоящими органами.

Изменения коснулись системы государственных органов АССР: их высшие органы были полностью построены по типу высших органов РСФСР. Так, высшим органом государственной власти АССР стал Верховный Совет, а в период между сессиями - его Президиум; высшим исполнительным и распорядительным органом - Совет Министров АССР, органами отраслевого государственного управления - соответствующие министерства и ведомства.

Отдельным изменениям подверглась и законодательная сфера. Так, автономные республики лишились права законодательной инициативы, которым они обладали до принятия Конституции РСФСР 1937 года. В то же время центральные органы утратили право отменять акты высших органов государственной власти и управления автономных республик. Представители последних стали входить с правом решающего голоса в состав Президиума Верховного Совета РСФСР в качестве заместителей председателя Президиума.

Конституция РСФСР 1978 года, принятая в соответствии с Конституцией СССР 1977 года, существенно не расширила правовой статус автономных республик. Однако впервые на уровне законодательства РСФСР автономные республики стали называться государствами. Впрочем, указанное обстоятельство в действительности никак не повлияло на их фактическое положение. Отныне не требовалось утверждения их конституций центральными органами власти. Хотя в этом и не было необходимости. Ибо их основные законы строились в полном соответствии с конституциями вышестоящего уровня.

Важное значение имела ст. 72 Конституции РСФСР 1978 года, которая устанавливала исключительную компетенцию Федерации, причём, перечень предметов её ведения был открытым. Это означало, что фактически все вопросы, входящие в компетенцию автономных республик, находились в ведении Российской Федерации. Поэтому норма о том, что автономная республика вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к её ведению, по меньшей мере, носила декларативный характер.

Какова же была юридическая природа автономных республик, какие правовые признаки, свойственные им как субъектам Российской Федерации, отличали названную форму автономии от других составных частей России.

По устоявшемуся в литературе мнению, юридическую природу АССР характеризовало следующее:

1) Она являлась государственно-политической, высшей формой советской автономии, т.е. пользовалась таким правом организации - самоуправления, которое связано с её деятельностью как государства. В то время как субъекты административно-политической автономии (автономные области и национальные округа), а также административно-территориальные единицы (края и области), входившие в состав РСФСР, такого права не имели.

2) АССР обладала атрибутами, свойственными Советскому социалистическому государству.

3) Она представляла собой не суверенное государство, осуществлявшее государственную власть на автономных началах;

4) Автономная республика являлась составной и неразрывной частью союзной республики - РСФСР.

Остановимся на некоторых признаках, характеризовавших АССР, пусть и в несколько усечённом виде, как государство.

Во-первых, автономная республика имела собственную конституцию и осуществляла текущее законодательство по вопросам своей компетенции. При этом ни одна из статей её конституции или иного акта республиканского уровня не могли быть изменены без согласования с Центром, чем и обеспечивался единый и неизменный статус автономных республик. Основные законы последних отличались единообразием, различия заключались лишь в названиях самих республик.

Во-вторых, в АССР функционировали свои высшие органы государственной власти и управления, органы правосудия и прокурорского надзора, которые являлись составной частью системы органов власти РСФСР.

В-третьих, автономная республика имела свою территорию, которая не могла быть изменена без её согласия. Однако территориальным верховенством, в прямом смысле этого слова, последняя не обладала, поскольку вопросы административно-территориального устройства решались на федеральном уровне, что также усиливало начала бюрократической централизации и ограничивало самостоятельность автономных республик.

В-четвёртых, гражданство как характерная черта государства применительно к автономной республике также имело свою особенность. В частности, устанавливая институт собственного гражданства, правом приёма в него республика не обладала.

И, наконец, в-пятых, автономная республика имела, хотя и в специфическом виде, собственные государственные символы. Так, государственным гербом и флагом АССР были соответственно государственный герб и флаг РСФСР с надписью о соответствующей автономной республике. Каждая АССР имела свою столицу.

Таким образом, наличие вышеизложенных ограничений в правовом статусе автономных республик, обусловленных тем, что последние осуществляли государственную власть на автономных началах, и, следовательно, не обладали верховенством в решении вопросов своей внутренней жизни, свидетельствует о том, что государством в прямом смысле этого слова они не являлись. В действительности автономная республика была лишь государственно-правовой формой самоопределения народа республики и функционировала как организация территориального самоуправления.

Одним из наиболее спорных в советской правовой науке являлся вопрос о наличии у автономной республики государственного суверенитета. По данной проблеме среди учёных не было единства взглядов. Так, одни признавали автономные республики суверенными государствами, поскольку считали суверенитет неотъемлемым атрибутом государства. Другие признавали за ней отдельные элементы суверенитета, к которым, по их мнению, относились ограниченная учредительная власть и территориальное верховенство. Однако большинство авторов считали автономную республику не суверенным государством, обосновывая свою точку зрения тем, что пределы её государственной власти очерчивались союзной республикой, в состав которой она входила.

Российская Федерация всегда и особенно в советский период своего развития отличалась жёстко централизованной, по существу, унитарной моделью управления своими субъектами - автономными республиками. Особенно наглядно указанное обстоятельство проявлялось во взаимоотношениях органов государственной власти. Так, Президиум Верховного Совета АССР представлял в Президиум Верховного Совета Федерации стенографические отчеты своих сессий с тем, чтобы последний мог «контролировать соответствие законодательства автономных республик законам СССР и РСФСР, анализировать и обобщать деятельность Верховных Советов автономных республик».

Совет Министров автономной республики также находился в непосредственном подчинении государственных органов вышестоящего уровня. Так, Совет Министров РСФСР мог приостановить исполнение актов Правительства АССР, а Президиум Верховного Совета РСФСР данные акты мог отменить.

Такая же зависимость наблюдалась и в сферах государственного планирования, бюджетного финансирования. Так, разработка народнохозяйственного плана и бюджета автономной республики и их осуществление велось под непосредственным контролем Федерации, поскольку последние являлись неотъемлемой частью соответственно государственного плана и единого государственного бюджета РСФСР.

Необходимо отметить, что, несмотря на так называемый федеративный характер отношений Центра и автономных республик, вплоть до 1991 года в структуре Российского парламента не было отдельной палаты, выражавшей интересы последних. Однако при этом, как отмечалось выше, автономии были представлены в законодательном органе Союза ССР - в Совете Национальностей, где автономной республике до принятия Конституции СССР 1977 года принадлежало пять мест, а после - их число было увеличено до 11.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на конституционное закрепление федерализма как принципа национально- территориального устройства нашего государства, реального развития он так и не получил, поскольку Российская Федерация стояла на позициях жесткого централизма, получившем своё выражение в фактическом бесправии субъектов Федерации, каковыми являлись автономные республики.

В юридической литературе неоднократно ставился вопрос о необходимости расширения прав автономных республик. В частности, предлагалось усилить роль и самостоятельность их представительных органов государственной власти; устранить ненужную опеку со стороны вышестоящих органов; укрепить финансовую базу их экономической самостоятельности и т.д.. При этом отдельными авторами выдвигались даже предложения признать за последними суверенную природу.

Таким образом, к середине 80-х годов накопилось немало проблем, сдерживавших эффективное развитие автономных республик и требовавших скорейшего законодательного решения.

Не желая быть субъектами «второго сорта», автономные республики стали предпринимать попытки повысить свой правовой статус и уравнять своё положение с союзными республиками. Причём это было поддержано законодательством Союза ССР. Так, в Законах СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990 года и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» от 26 апреля 1990 года автономные республики были поставлены в положение субъектов Союза ССР. Все права и гарантии по обеспечению экономической самостоятельности закреплялись для союзных и автономных республик одинаково. Важное значение имело то, что указанными актами предусматривалась возможность заключения автономными республиками с Союзом ССР напрямую, минуя союзные республики, договоров и соглашений.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая 12 июня 1990 г., также указала на необходимость существенного расширения прав составных частей нашего государства. Именно это и явилось мощным толчком для изменения государственно-правового статуса бывших автономных республик. При этом необходимо отметить, что уже изначально стала осуществляться политика выделения их особого правового статуса.

После принятия Россией Декларации о государственном суверенитете в автономных республиках начался свой «парад суверенитетов». Примерно за полгода, с августа 1990 года до начала февраля 1991 года, из 16 существовавших к тому времени автономных республик 13 приняли декларации о своём государственном суверенитете. Две из них, Мордовская АССР и Дагестанская АССР, приняли декларации о государственно-правовом статусе.

Республики по существу отказались от статуса автономных и провозгласили себя суверенными государствами, устанавливающими договорные отношения с Российской Федерацией.

При этом одни республики (Алтай, Бурятия, Саха (Якутия), Тува и др.) объявили себя суверенными государствами в составе РСФСР, т.е. заявили о своём суверенитете не разрывая связи с Россией. Другие же (Татарстан и Башкортостан) по существу объявили о своей полной самостоятельности и независимости, поскольку не было и речи о вхождении этих республик в состав Российского государства.

Некоторые декларации содержали положения, которые могли быть реализованы только в случае полного разрыва государственных связей с Россией и Союзом ССР. К примеру, Декларация Республики Коми закрепляла за республикой право на формирование своей финансовой и кредитной системы, собственной таможенной службы, а также право выхода республики из состава России и даже из Союза ССР.

Во многих декларациях было закреплено верховенство собственной конституции и законов республик в пределах их полномочий, а также возможность опротестования и приостановления актов федеральных органов государственной власти, выходящих за пределы своей компетенции и ущемляющих интересы республик.

Как справедливо отмечалось в литературе, «государственный суверенитет, провозглашённый в декларациях автономных республик, обретал огромную разрушительную силу, направленную против государственного единства Российской Федерации». Видимо, поэтому идея государственного суверенитета бывших автономных республик так и не была закреплена в Конституции России. Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 года из названия республик было исключено определение «автономная» и последние получили официальное наименование «республики в составе Российской Федерации».

На практике Декларации оказали сильное воздействие на развитие государственности других составных частей Российской Федерации. Так, законами от 3 июля 1991 года четыре из пяти имевшихся в РСФСР автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская) преобразовались в республики в составе РСФСР.

«Пресловутый «парад суверенитетов», - отмечалось в литературе, - нанёс смертельный удар по единству России. И сейчас мы предпринимаем лихорадочные усилия для того, чтобы сохранить РСФСР как единое и неделимое государство».

Поиск путей выхода из создавшегося кризиса привёл к идее подписания Федеративного договора. Центр и составные части России впервые попытались совместно, на основе договорённости и новых принципов разделить государственную власть между собой и определить правила взаимодействия по реализации поделённой власти.

Итогом подписания этого документа явилось то, что республики, в отличие от других составных частей России, получили статус суверенных государств. Об этом свидетельствует анализ закреплённых за ними новых полномочий:

Во-первых, им предоставлялась вся полнота государственной власти на своей территории, за исключением тех полномочий, которые переданы в ведение Федерации. Кроме того, за ними закреплялось право территориального верховенства.

Во-вторых, республики признавались самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими субъектами Российской Федерации.

В-третьих, земля и её недра, воды, растительный и животный мир объявлялись достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. В то время как в договоре с административно-территориальными единицами указанные объекты признавались фактически федеральной собственностью.

В-четвёртых, республиканским органам государственной власти была предоставлена возможность введения на собственной территории чрезвычайного положения, с обязательным уведомлением об этом высших федеральных органов государственной власти.

В юридической литературе достаточно распространена точка зрения о том, что с подписанием Федеративного договора статус субъектов Федерации приобрели только республики в составе России, другие же субъекты Федеративного договора получили статус административно-территориальных (национально-территориальных) автономий.

Действительно, анализ положений указанного договора подтверждает, что края, области, города федерального значения и автономные образования получили более ограниченный правовой статус, по сравнению с республиками.

Это выражается в следующем: во-первых, договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации установил более широкий круг предметов совместного ведения. К примеру, такие вопросы, как защита прав национальных меньшинств и режим пограничных зон, разграничение государственной собственности и др. были отнесены только к предметам совместного ведения Федерации и составляющих её республик. Причём указанный перечень был закрытым, в то время как договоры с другими составными частями Федерации допускали возможность закрепления и иных вопросов совместного ведения.

Во-вторых, характеризуя законодательные полномочия участников Федеративного договора, следует отметить, что только республики обладали правом принятия законов, только республикам гарантировалось предварительное рассмотрение в Верховном Совете России их предложений по законопроектам в сфере совместного ведения. В то же время в договоре с органами власти других территорий говорилось лишь о предварительном направлении этих законопроектов данным участникам.

Кроме того, в протоколе к Договору с республиками Федеративного договора, содержалось положение о необходимости особого представительства республик и других автономных образований в составе одной из палат высшего законодательного органа РФ: не менее 50 процентов мест.

Таким образом, неравноправие, заложенное в Федеративном договоре, получившее дальнейшее развитие на практике, привело к установлению наиболее выгодного положения республик по сравнению с другими составными частями Федерации, к выделению особой природы этих государственных образований.

Федеративный договор сыграл историческую роль. Он действительно предотвратил обострение конфликта и спас Россию от распада. Однако не по всем вопросам удалось принять согласованные решения. Многое осталось неурегулированным.

Так, не все республики согласились с положениями Федеративного договора. В частности, не подписали договор Татарстан и Чечено-Ингушская Республика. Как известно, Республика Татарстан выступала за двухсторонний договор с Россией, а Чеченская Республика в нарушение Конституции Российской Федерации провозгласила себя независимым государством. Особые условия к Федеративному договору оговорила Республика Башкортостан.

Важным шагом на пути оформления правового статуса республик стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 года, которая поглотила Федеративный договор, восприняв отдельные его положения. Основной Закон, несмотря на закрепление принципа равноправия субъектов Федерации, всё-таки сохранил за республиками некоторые особенности. Вместе с тем отсутствие положения о суверенитете последних несколько понизило их статус, поставив их фактически на одну ступень с другими субъектами Российской Федерации.

Следующим этапом, в ходе которого статус республик в составе РФ определяется более чётко, стал процесс заключения договоров и соглашений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе РФ.

В начале 90-х годов Центр был вынужден пойти на подписание отдельных договоров с некоторыми субъектами Федерации. Изначально данный шаг рассматривался в качестве временной, исключительной меры в целях сохранения государственного единства России. Однако конституционное закрепление права на заключение указанных договоров привело к тому, что в договорный процесс были включены большинство субъектов Федерации.

Так, начиная с 1994 и по 2000 год, было заключено более 50 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации и около 290 соглашений. Среди республик такие договора подписали Татарстан, Кабардино-Балкария, Башкортостан, Северная Осетия (Алания), Саха (Якутия), Бурятия, Удмуртия, Республика Коми, Чувашия, Марий Эл.

Первый такой договор был заключен для урегулирования спорных вопросов в отношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан в феврале 1994 года, последний - с Москвой в июне 1998 года.

Как известно, указанным договорам было свойственно огромное количество недостатков, главным из которых было их противоречие действующему федеральному законодательству и, прежде всего, нормам Конституции РФ.

В правовой литературе выделяют три основных группы противоречий договоров федеральной Конституции. Анализ положений указанных договоров выявляет следующие:

Во-первых, включение вопросов исключительного ведения Российской Федерации в круг предметов совместного ведения Федерации и её субъектов. К примеру, это защита государственной и территориальной целостности (п.«г» ст.4 Договора с Кабардино-Балкарией, п.2 ст.4 Договора с Башкортостаном, п.2 ст. III Договора с Татарстаном), размещение воинских частей на территории республики (п.«ф» ст.4 Договора с Кабардино-Балкарией), разработка и утверждение федеральных программ социально-экономического развития соответствующих территорий (п.п. «б», «в», ст. 1 Договора с Бурятией, ст. 2 Договора с Удмуртией), вопросы конверсии (ст. 2 Договора с Удмуртией), вопросы таможенной политики (ст. 2 Договора с Удмуртией) и т.д.

Во-вторых, включение вопросов исключительного ведения России в перечень предметов ведения субъектов, например, осуществление помилования лиц, осужденных судами республик (п. 5 ст. 2 Договора с Татарстаном, п. 2 ст. 3 Договора с Башкортостаном), решение вопросов республиканского гражданства (п. «к» ст. 3 Договора с Кабардино-Балкарией), введение на территории Республики чрезвычайного положения (п. «х» ст. 3 Договора с Кабардино-Балкарией), участие в международных отношениях, установление отношений с иностранными государствами и заключение с ними соглашений (п. 11 ст. II Договора с Татарстаном).

В третьих, включение вопросов совместного ведения в перечень предметов ведения субъектов, например, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (п.«ж» ст. 3 Договора с Кабардино-Балкарией, п.1 ст. 2 Договора с Татарстаном), вопросы адвокатуры и нотариата (п. 3 ст. 2 Договора с Татарстаном), правовое регулирование в области охраны окружающей природной среды и природопользования (п. 4 ст. 2 Договора с Татарстаном), внешнеэкономическая деятельность (п. «и» ст.1 Договора с Республикой Саха (Якутия).

Кроме того, следует отметить, что зачастую республиканские законодатели придавали указанным договорам более высокую юридическую силу, нежели федеральным законам.

Многие республики в дополнение к договорам заключили с федеральным центром соглашения, разграничивающие полномочия по предметам совместного ведения в области социально-экономического развития, международных и внешнеэкономических связей, бюджетных отношений и т.д. Так, с Республикой Татарстан было подписано 12 соглашений, с Республикой Саха (Якутия) - 15, с Чувашией - 3, с Республикой Кабардино-Балкария к договору никаких дополнительных соглашений заключено не было. Необходимо отметить, что соглашениям были присуще те же недостатки, что и в целом договорам о разграничении компетенции между Федерацией и её субъектами.

Таким образом, договорная система лишь усугубила неравенство субъектов, предоставляя отдельным из них определённые льготы и привилегии.

Как справедливо отмечалось в литературе, «получается, что сегодня одни субъекты живут по принципу разграничения полномочий и ответственности, закреплённому Конституцией РФ и федеральными законами, другие (в той или иной мере) - зафиксированному двусторонними договорами и соглашениями. На практике формируются несколько больших групп субъектов Федерации, имеющих разные возможности для реализации своей ответственности перед населением».

Наилучшим, на наш взгляд, является тот вариант, когда предметом регулирования договора становятся лишь положения, обусловленные экономической, географической и иной спецификой субъекта Федерации, на что указывает и 4.1 ст. 26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также положения, направленные на решение конкретных задач, на выполнение разработанных совместно с Центром программ. К примеру, целесообразным следует признать заключение подобного договора с Чеченской Республикой, что необходимо в целях восстановления мира и экономики в данном субъекте. Причём договор этот должен носить исключительно временный характер.

Конечно, на начальном этапе формирования федеративного государства заключение договоров о разграничении полномочий было неизбежным. Среди причин появления договорной практики следует назвать сам факт наличия сферы совместных предметов ведения, а также недостатки в их конституционной регламентации, в частности, неопределённость в полномочиях Федерации и её субъектов по решению вопросов совместного ведения.

Однако современное развитие федеративных отношений требует упорядочения договорных связей между Федерацией и её субъектами, привидения их в соответствие с положениями Конституции РФ и действующим федеральным законодательством в целом. Этим и объясняется расторжение ранее заключённых договоров.

Таковы основные этапы процесса становления и развития правового статуса республик - субъектов Федерации.

Таким образом, образовавшись в 1918 г., республика в составе Российской Федерации прошла в своём развитии несколько этапов:

1) Изначально за автономной республикой, сформированной по национальному принципу, был признан статус государственно-политической высшей формы советской автономии, что связано с её государственной деятельностью. Однако факт осуществления республикой государственной власти на автономных началах, и, как следствие этого, отсутствие права на верховенство в решении вопросов своей внутренней жизни, свидетельствует о том, что государством в прямом смысле этого слова она не являлась. В действительности же автономная республика была лишь государственно- правовой формой самоопределения народа республики и функционировала как организация территориального самоуправления. Жёстко централизованная, по существу, унитарная модель управления автономными республиками привела к их фактическому бесправию.

2) Стремление автономных республик к реальному повышению своего правого положения привело к тому, что декларациями о государственном суверенитете республик, а затем и Федеративным договором, за ними был закреплён статус суверенных государств. Причём уже изначально стала осуществляться политика выделения их особой правовой природы, выразившаяся в установлении наиболее выгодного положения по сравнению с другими составными частями Федерации.

3) Конституция РФ, признав равноправие субъектов Федерации, не стала рассматривать республики в качестве суверенных. Исключив из названия республик слово «автономная», Основной закон России ввёл новое официальное их наименование: «республика в составе Российской Федерации». Тем не менее, за указанными субъектами сохранены отдельные особенности, вытекающие из их национальной природы.

4) Договорная система разграничения компетенции между Федерацией и республиками в её составе ещё более возвысила статус последних по сравнению с другими субъектами РФ, предоставив им определённые льготы и привилегии. Однако в настоящее время такую практику можно считать прекращённой. В основе современного этапа развития федеративных отношений лежит, прежде всего, конституционный принцип равноправия субъектов не только во взаимоотношениях с федеральным центром, но и друг с другом.

Итак, нам удалось выяснить, что исторически первым видом республики была автономная республика, образованная в 1918 г. С тех пор ее конституционно-правовой статус значительно изменился. Особенности конституционно-правового статуса республики как субъекта РФ представлены в следующем разделе нашего исследования.

## 1.3 Конституционно-правовой статус республики как субъекта РФ

Согласно Конституции РФ, статус республики определяется федеральной Конституцией и конституцией республики. Таким образом, именно Конституция РФ устанавливает конституционно-правовой характер взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами - республиками в ее составе.

Конституционный статус Республики отличается от других субъектов, прежде всего тем, что они являются национально-государственными образованиями (в отличие от других субъектов - территориально-государственных образований) в составе России.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется, прежде всего, тем, что республика является государством в составе Федерации, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации далее характеризуется тем, что каждая республика имеет свою территорию. Так, Конституция Республики Саха (Якутия) устанавливает ст. 44, что территория Республики принадлежит ее многонациональному народу и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов. Пределы территории республики определяются государственной границей республики.

Республика имеет внутреннюю границу, отделяющую ее от других субъектов Российской Федерации. Республика может иметь и внешнюю границу, отделяющую ее от иностранных государств. Внешняя граница республики является вместе с тем государственной границей Российской Федерации. Она определяется международными договорами и соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами.

Республика обладает территориальным верховенством. Ее территория является пространственным пределом ее власти. Органы государственной власти республики распространяют свою власть на всю ее территорию.

Территория республики не может быть изменена без ее согласия. Границы между республикой и другими субъектами Российской Федерации, согласно Конституции РФ (ст. 67), могут быть изменены с взаимного согласия соответствующих субъектов.

В конституции республики устанавливается порядок выражения такого согласия. Например, согласно Конституции Республики Бурятия (ст. 60), изменение территории Республики осуществляется путем референдума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан Республики, в том числе более половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется и тем, что каждая республика имеет свою конституционно-правовую систему, которая включает в себя конституцию республики, республиканские законы и другие нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения республики с Российской Федерацией, с другими субъектами РФ, а также с зарубежными странами, акты о делегировании полномочий.

Каждая республика принимает свою конституцию, которая закрепляет основы ее конституционного строя; права, свободы и обязанности человека и гражданина в республике; государственно-правовой статус республики; систему, принципы организации и деятельности, а также компетенцию законодательных, исполнительных и судебных органов республики и органов местного самоуправления.

Конституции республик устанавливаются ими самостоятельно. Конституции принимаются в порядке, определенном самой республикой, и не нуждаются в последующем их утверждении органами государственной власти Российской Федерации. Так, согласно Конституции (Основному закону) Республики Карелия (ст. 57), принятие Конституции Республики Карелия и внесение в нее изменений и дополнений относятся к ведению Палаты Представителей Законодательного Собрания Республики.

Республика самостоятельно разрабатывает и принимает также другие республиканские нормативные правовые акты.

Законы республик, принятые в пределах их полномочий, на территории соответствующих республик обладают верховенством и обязательны к исполнению всеми юридическими и физическими лицами.

Являясь относительно самостоятельной, республиканская конституционно-правовая система входит в федеральную конституционно-правовую систему в качестве ее составной части. Поэтому конституции, законы и иные нормативные правовые акты республик не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам, принятым в пределах полномочий Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и актом, изданным в республике, действует федеральный закон.

Вместе с тем в случае противоречия между федеральным законом, изданным вне пределов полномочий Российской Федерации, и нормативным правовым актом республики действует нормативный правовой акт республики.

Республика в составе РФ пользуется правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Республика вправе участвовать в разработке федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Федерации и республик.

В случае нарушения федеральными властями прерогатив республики в области нормотворческой деятельности она вправе обратиться за защитой своих интересов в Конституционный Суд РФ.

Республики в составе РФ самостоятельно определяют систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации и законодательством республики.

Каждая республика имеет свой законодательный (представительный) орган - парламент; главу исполнительной власти или главу республики (Президента); свое правительство; Верховный суд и Высший арбитражный суд. Многие республики имеют также свой Конституционный суд. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, подчиненный Генеральному прокурору Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и республик федеральные органы исполнительной власти и республиканские органы исполнительной власти образуют в этих республиках единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В Москве при Президенте РФ имеются постоянные представительства республик в составе Российской Федерации, главной задачей которых является координация взаимодействия республиканских правительств с администрацией Президента РФ.

Конституционно-правовой статус республик в составе РФ характеризуется наличием республиканской собственности. Она включает в себя землю, ее недра, леса, воды, растительный и животный мир, другие природные богатства, находящиеся на их территории, а также памятники истории и культуры и иные ценности национального достояния. Эти объекты используются для обеспечения материальных и духовных потребностей народов республик.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются законодательством Российской Федерации и законодательством республик в ее составе. По взаимной договоренности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации часть природных ресурсов может приобретать статус федеральных.

Согласно Конституции РФ (ст. 68), республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с русским языком - государственным языком Российской Федерации. Так, Конституцией Республики Коми (ст. 67) статус государственного предоставлен коми и русскому языкам; Конституцией Республики Бурятия (ст. 67) - бурятскому и русскому языкам.

Республики признают и гарантируют равные права всех национальных языков на их сохранение и развитие. Например, в Конституции Республики Бурятия (ст. 67) указывается: «Республика Бурятия гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».

В местностях компактного проживания национальных групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований, наряду с государственными языками республик в составе РФ в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

Республики в составе РФ обладают международной правосубъектностью. Они вправе выступать в качестве участников международных отношений и внешнеэкономических связей, подписывать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций. Так, Конституция Республики Коми устанавливает (ст. 62), что Республика является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции РФ.

Однако международная правосубъектность республик ограничена. Она не может противоречить Конституции и законам РФ, Федеративному договору. Международная деятельность республик координируется федеральными органами государственной власти совместно с республиками.

Наконец, одним из элементов конституционно-правового статуса республик является их право на государственную символику, включающую Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн, а также на столицу.

Каждая республика самостоятельно утверждает Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн - официальные символы государства, выражающие его самобытность и исторические традиции народов, населяющих эти республики, а также имеет столицу.

Так, согласно гл. 18 Конституции (Основного закона) Республики Тыва, ее Государственным гербом является изображение на голубом фоне всадника в тыва национальной одежде, скачущего на лошади навстречу лучам восходящего солнца. В основании герба на традиционной ленте "кадак" белого цвета надпись на тыва языке "Тыва". Всадник, лошадь, солнце и его лучи, надпись "Тыва" выполнены золотым (желтым) цветом. Изображение заключено в обрамление пятилепестковой формы с чередованием по контуру полос золотого (желтого), белого и золотого (желтого) цветов.

Государственный флаг Республики Тыва представляет собой голубое прямоугольное полотнище. Со стороны древка из верхнего и нижнего углов флага исходят наклонные белые и голубые полосы. Голубые полосы образуют при соединении одну полосу, проходящую вдоль длины флага по его середине. Параллельно ей, сверху и снизу, проходят белые полосы. Условный треугольник, образованный белыми полосами, исходящими из верхнего и нижнего углов флага, и его левым краем, имеет золотой (желтый) цвет. Отношение ширины флага к его длине - 1:2.

Республика Тыва, указывается в Конституции, имеет Государственный гимн. Столицей Республики Тыва является город Кызыл. Статус столицы Республики определяется законом Республики Тыва.

Республики в составе РФ не вправе в одностороннем порядке изменять свой статус. Вместе с тем статус республики не может быть изменен и без ее согласия. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 66) статус республики может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и республики в ее составе в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

В Конституциях некоторых республик определен порядок выражения согласия республики на изменение ее конституционно-правового статуса. Так, по Конституции Республики Тыва (ст. 1) изменение конституционно-правового статуса Республики осуществляется на основе волеизъявления двух третей ее граждан, обладающих избирательным правом, и в соответствии с принятым соответствующим законом Республики. В соответствии с Конституцией Республики Бурятия (ст. 60) изменение государственно-правового статуса Республики осуществляется путем референдума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан Республики, в том числе больше половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании.

Конституция Российской Федерации, Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации определяют предметы ведения этих республик. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе. Эти вопросы решаются как федеральными, так и республиканскими государственными органами. Остальные - вопросы, относящиеся к ведению самих республик и, следовательно, находящиеся вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации, они решаются самими республиками.

Итак, в результате проведенного в данной главе исследования нам удалось выяснить, что республика в составе Российской Федерации - это демократическое правовое государство, созданное в рамках Российской Федерации.

Факт образования республики по национальному принципу и официальное признание за ней статуса государства обуславливает наличие у нее некоторых символических особенностей (право иметь свою конституцию, второй государственный язык), которые не позволяют отождествлять её с другими субъектами РФ. Однако это не свидетельствует о её особом конституционно-правовом статусе, так как национальный принцип формирования не может влечь предоставления республике каких-либо социально-экономических или политических льгот и привилегий. С точки зрения прав, обязанностей и ответственности все субъекты Федерации равны.

Основные характеристики и специфические черты правового статуса республики в составе РФ представлены в следующей главе данного исследования.

## Глава 2. Основные характеристики и специфические черты правового статуса республики в составе РФ

## 2.1 Признание республик государствами в РФ. Вопросы суверенитета республик

Среди субъектов Российской Федерации республики долгое время занимали особое положение. Несмотря на то, что в настоящее время в практике государственного строительства национальный фактор, в отличие от советского периода, не является определяющим, и основной упор во взаимоотношениях между Центром и регионами делается на экономический аспект, когда «каждый руководитель региона прекрасно понимает, что сила представляемого им субъекта Федерации пропорциональна не национальному, социальному или культурно-историческому потенциалу, а только экономике региона, его финансовым, имущественным, природоресурсным и экспортным возможностям», за республиками всё же сохраняются отдельные особенности, вытекающие из их национальной природы.

Так, согласно ч. 2 ст.5 Конституции РФ они в отличие от других субъектов РФ наделены статусом государства. Такое указание ставит республику в привилегированное положение, нарушая тем самым закреплённый в нормах той же Конституции принцип равноправия субъектов РФ. В этой связи правомерно возникает вопрос о том, является ли республика государством в прямом смысле этого слова? Ведь известно, что последнее должно обладать целым рядом обязательных признаков, основным из которых является государственный суверенитет.

Итак, остановимся на проблеме суверенитета в Российской Федерации. Во-первых, «вопросу о правовом и политическом значении государственного суверенитета в отечественной юридической литературе, как представляется, в последние годы не уделяется достаточного внимания». Во-вторых, до сих пор существуют проблемы четких представлений «народного» и «национального» суверенитета, прежде всего из-за специфики федеративных отношений в России. В-третьих, сами граждане Российской Федерации неоднозначно трактуют и по-разному относятся к данному термину. В-четвертых, активные процессы глобализации все больше "растворяют" суверенитет.

Чтобы определить специфику отношения к российскому суверенитету (подразумевая и государственный, и народный, и национальный), следует обратиться к истории трансформации взглядов на данный предмет в России.

Вопросы теории и практики суверенитета занимали важное место в трудах русских дореволюционных теоретиков права. В то время державность или суверенитет понимались как независимость государственной власти от других государств в ее действиях как внутри государства, так и во внешних сношениях. Однако о народном суверенитете, о власти народа как его права участвовать в решении государственных дел, тем более решать их, не было и речи. Тем самым, в отечественной правовой науке концепция суверенитета в целом развивалась в русле общемировых тенденций. Однако проблема ограничения суверенной власти государства в отечественной доктрине не занимала столь важного места, как в трудах европейских ученых.

Опасная тенденция к абсолютизации власти сохраняется и в концепциях суверенитета советского периода, которые к тому же были отягощены пресловутым "классовым подходом". Так, известный русский и советский теоретик Я.М. Магазинер писал: "В пределах государства нет власти выше, чем власть государственная: ее правовой авторитет выше всякой другой власти, ее веления имеют высшую правовую силу, одним словом, это верховная власть, т.е. такая, выше которой нет в государстве. Высшая власть иначе называется суверенною". Первый советский учебник государственного права под суверенитетом понимал "верховенство государственной власти, в силу которого она является неограниченной и самостоятельной внутри страны и независимой во внешних отношениях".

Как мы видим, в последней цитате акцент сделан на неограниченности государственной власти. Что же касается возвышения принципа классового расслоения, то он был ярко отражен в характеристике "суверена". Первоначально в советской России объявляли о принадлежности власти то рабочим, то рабочим и крестьянам, то трудовому народу, то трудящимся. Формально говорили о народе. Но конституционно власть закреплялась все-таки не за народом, а за государственными органами.

Тем самым суверенитет из важнейшего правового понятия превращался в аморфную идеологическую категорию, поскольку "узкоклассовый подход" к вопросам первого не позволял подойти к данной проблеме с позиций чистой юридической науки. Только в конце 80 - начале 90-х годов прошлого столетия данный подход в понимании правовой природы государства, народа и суверенитета был преодолен. Суверенитет начинает пониматься как неотъемлемое свойство (особенность) государственной власти, выражающее ее единство и неделимость.

Сегодня, с одной стороны, преамбула Конституции РФ 1993 г. подчеркивает возрождение "суверенной государственности России", с другой - в первых двух частях статьи третьей Основного Закона мы встречаем положение о производном характере государственной власти: "Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ" и "Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления". "Однако приведенная формулировка представляется недостаточно корректной. Существует два вида публичной власти: 1) государственная власть; 2) самоуправление. Но если в государственной власти выражается воля всего народа, всего государства, то в местном самоуправлении реализуется власть только местного самоуправления. Поэтому нельзя говорить, что через органы местного самоуправления народ (понимаемый как единый российский народ) осуществляет свою власть". Кроме того, следует помнить, что олицетворением государственной власти в России являются не только федеральные государственные органы, но и государственные органы субъектов РФ. Последние подчас пытаются вывести "свой", "титульный", народ из "многонационального народа Российской Федерации" и определить собственный государственный суверенитет. Данная проблема вытекает, прежде всего, из советской истории развития "национального суверенитета" в России.

Тем не менее, и сегодня работа федеральных органов за сохранение единства РФ продолжается. Так, 17 апреля 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев поручил Председателю Конституционного Суда В.Д. Зорькину довести до конца работу по приведению региональных законодательств в соответствие с Конституцией. "Это абсолютно недопустимо, если конституционные суды республик вольно или невольно входят в противоречия с Конституцией. Нужно спокойно, без избыточной экзальтации доводить ту работу, которая шла уже восемь или девять лет, до логического завершения", - отметил Медведев. Следует напомнить, что, в частности, депутаты Госсобрания Якутии, приняв по требованию республиканской прокуратуры ряд поправок к местной Конституции, не стали исключать из нее Положение о суверенитете Республики. Основанием для этого стало решение Конституционного суда Якутии, признавшего его не противоречащим Конституции РФ.

В соответствии с решением Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. информация об исполнении решений Конституционного Суда была направлена Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, в Совет Федерации, в Государственную Думу, руководителям и должностным лицам других федеральных государственных органов, а также лидерам политических партий, главам исполнительной, законодательной и судебной власти регионов, руководителям федеральных СМИ. Данная информация фактически подвела итоги борьбы с "парадом суверенитетов", которую начал в 2000 г. В.В. Путин. Конституционный Суд призвал Республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) и Тува в кратчайшие сроки изъять из своих Конституций положения о государственном суверенитете. Кроме того, высший орган конституционного контроля указал на недопустимость наличия в Конституциях таких Республик, как Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Коми, Саха (Якутия), Тува, Татарстан, Чеченская Республика, Бурятия, а также в уставах Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов, Краснодарского края положения о народе этих регионов как высшем "источнике власти". Помимо этого, в текстах Конституций Татарстана и Тувы до сих пор имеются положения о гражданстве Республики. Между тем в отношении гражданства субъекта Российской Федерации Конституционный Суд РФ в Определении от 6 декабря 2001 г. пояснил, что Конституция Российской Федерации не предусматривает гражданство республик либо других субъектов, поскольку "только суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина".

Кроме того, в Конституции Башкирии имеются противоречащие правовым позициям Конституционного Суда РФ ссылки на Декларацию о государственном суверенитете Республики, а в Конституции Карачаево-Черкесской Республики закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов Карачаево-Черкесии и составляют основу их жизни и деятельности.

Таким образом, республикам придется согласиться, что "Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации".

Уже 17 июня 2009 г. в Якутии Госсобрание Республики одобрило изменения в текст региональной Конституции, из которой вычеркнуты упоминания о суверенитете и гражданстве. Также во исполнение решения Конституционного Суда РФ новый текст Конституции Якутии установил в качестве источника власти "народ России". Однако не все указанные выше субъекты РФ были так же оперативны и законопослушны.

Таким образом, абсолютизация понятий национального и народного суверенитета не дает качественного осмысления суверенитета государственного. В свою очередь, абсолютизация государственного суверенитета ведет к удовлетворению интересов, прежде всего супергосударства, формированию так называемого мягкого суверенитета, не позволяет выйти различным странам из эпохальных кризисов. Поэтому сегодня государственные деятели различных стран все чаще используют иной подход к трактовке суверенитета. Так, российский Президент Д. Медведев на ярославской международной конференции "Современное государство и глобальная безопасность" предложил свежий взгляд на определение суверенитета. Для него суверенитет - это не самоизоляция, а открытая ответственность и особый пакет обязательств. Суверенными он считает страны, которые способны нести ответственность и перед своими гражданами, и друг перед другом. В этом проявляется их эффективность в обеспечении общественной и глобальной безопасности. Поэтому он призывает государства "быть более открытыми друг для друга... Государства должны знать друг о друге как можно больше и вправе критически оценивать не только внешнюю, но и внутреннюю политику друг друга, может быть, и указывать на недостатки этой политики, если она может привести к проблемам международного масштаба или игнорирует общепринятые этические нормы, принципы гуманизма". С данной позицией соглашается и премьер-министр Франции Франсуа Фийон. С его точки зрения, "этот кризис был кризисом ответственности. Он обнажил полный отрыв от реальности, царивший в финансовом мире, где единственным правилом стало отсутствие правил".

Итак, сегодня, помимо специфики конституционного определения суверенитета нации, народа и государства, все чаще выходят на первый план проблемы государственного суверенитета с точки зрения международно-правовых отношений, "размывания" и фикции как государственного, так и народного суверенитета. Поэтому Председатель Конституционного Суда РФ Валерий Зорькин призывает "международное сообщество специалистов по конституционному праву тщательно проанализировать современное понятие полноценного суверенитета. Этот анализ должен учитывать как императивы либеральной идеологии, так и необходимость обеспечивать все компоненты сильной и правовой (именно правовой) власти". Ведь сегодня вопрос о суверенитете отражается, прежде всего, на качестве и судьбе государства и демократии.

Анализ действующих в настоящее время республиканских конституций свидетельствует о том, что во многих из них употребляется закреплённое в ч.2 ст.5 Конституции РФ понятие «государство». К примеру, в конституциях Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Тывы и др. республика определяется как демократическое правовое государство в составе Российской Федерации. Мы полагаем, что данное понятие допустимо использовать лишь в логической взаимосвязи с другими нормами Основного закона России, анализ которых показывает, что республика является не более чем государственным образованием. Поэтому целесообразно было бы, на наш взгляд, исключить из ч.2 ст.5 Конституции РФ слово «государство».

В этой связи следует положительно отнестись к законодательству тех республик, которые при закреплении своего статуса термин «государство» не используют. Например, в конституциях Республики Алтай, в Степном Уложении (Конституции) Калмыкии и др. последние характеризуются как равноправные субъекты Российской Федерации, являющиеся ее составной, неделимой частью.

Следующим государственно-правовым признаком, отличающим республику от других субъектов РФ, является право принимать свою конституцию, а не устав (ч.2 ст.5, ч.1 ст.66 Конституции РФ). Причём республика имеет право выбора способа принятия своего учредительного документа (ч. 2 ст.66), в то время как другие субъекты ограничены в этом праве, ибо могут принимать подобный документ только своим законодательным органом (ч.2 ст.66).

Вместе с тем наличие конституции ещё не является доказательством особенности правового статуса республик. Ибо между их конституциями и уставами других субъектов нет существенных различий, как по структуре, так по объёму и содержанию. Те и другие являются основными законами и в принципе содержат аналогичные положения.

По своему функциональному назначению конституция республики - это её основной закон, обладающий верховенством и высшей юридической силой по отношению к другим её нормативно-правовым актам. Она является неотъемлемой частью республиканской правовой системы и составляет юридическую базу для развития текущего законодательства республики, носит учредительный характер, устанавливает правовые институты, определяет статус республики, правовое положение личности, государственное устройство республики и её отношения с Российской Федерацией, систему органов государственной власти и общие вопросы организации местного самоуправления, порядок изменения и дополнения конституции и иные положения.

Республиканские конституции по своей структуре сходятся с федеральной, содержат те же разделы и главы. К примеру, практически все конституции закрепляют такие положения, как республиканская форма правления, дают характеристику государства, как демократического, правового, социального, светского (ст. 2,6, 7,9,13 Конституции Марий Эл; ст. 2, 7, 11 Конституции Чувашии; ст. 1, 2, 7,9,11 Конституции Бурятии и др.).

Вместе с тем в правовом регулировании тех или иных вопросов имеется и определённая специфика. В частности, республиканские конституции отражают особенности своего административного устройства, организации государственной власти и местного самоуправления.

Что касается зарубежных федеративных государств, то вопрос о наличии у субъектов федерации своих учредительных актов везде решается по-разному. Так, в Мексике, Бразилии, Германии и СЩА конституции есть во всех субъектах. В Индии из 25 штатов основной закон имеет только один штат - Джамму и Кашмир, в Танзании - только Занзибар. А в Канаде и Пакистане провинции не имеют своих конституций.

Поскольку Россия - федеративное государство, конституция республики, законы и другие её нормативные правовые акты не должны противоречить федеральной Конституции, которая имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории РФ (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

В этой связи проблема обеспечения соответствия конституций республик - субъектов РФ федеральной конституции приобретает особую актуальность. Широкое распространение эта практика получила, как известно, после издания Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», а также решений Конституционного суда РФ, о которых говорилось выше.

Так, Законом Республики Коми от 9 января 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Коми» были исключены положения о государственном суверенитете данной республики. Конституционный закон Республики Адыгея от 12 ноября 2000 г. «О поправках в статьи 1,2,4,6,11,52,53,56,70,75 и 78 Конституции Республики Адыгея» установил приоритет федерального законодательства на территории указанной республики. Законом Удмуртской Республики от 28 ноября 2000 г. «О внесении поправок в первую и вторую главы Конституции Удмуртской Республики» были исключены нормы о республиканском гражданстве.

Причём наиболее активно процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным стал осуществляться после введения в законодательство Российской Федерации института федерального вмешательства. Таким образом, только возможность применения жёстких мер ответственности в отношении, так называемых «непокорных» субъектов, может привести к эффективным результатам. Показательным тому примером служит Республика Бурятия, где депутаты долгое время не могли отменить признанную утратившей силу Декларацию о государственном суверенитете своей республики. И лишь напоминание о том, что в случае отказа отменить антиконституционный документ Народный Хурал (законодательный орган) будет распущен, парламентарии проявили больше благоразумия, отменив этот акт.

Тем не менее, не все республики спешат привести своё законодательство в соответствие с федеральным. Это характерно, прежде всего, для таких республик, как Татарстан и Башкортостан.

К примеру, Конституция Республики Татарстан 1992 г. в ред. от 15 сентября 2003 г. содержит норму о суверенитете Республики, об объединении с Российской Федерацией на основании Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (ст.1), который является частью правовой системы Российской Федерацией и Республики Татарстан (ст.25). Статьи 24, 60 названной Конституции закрепляют приоритет норм республиканского законодательства над федеральным. Сохранился постулат о собственном гражданстве Республики (ст.21), несмотря на отсутствие данного правового института на федеральном уровне. Кроме того, 4.1 ст. 91 указанной Конституции закрепляет требование о свободном владении Президентом данной республики её государственными языками (татарским и русским).

Многие из рассмотренных противоречий характерны и для Конституции Республики Башкортостан 1993 г. в новой редакции от 3 декабря 2002 г.

Таким образом, выше изложенное свидетельствует о попытке законодателей указанных республик пренебречь принципом верховенства на всей территории Российской Федерации Конституции РФ и федеральных законов.

Мировой опыт развития федерализма показывает, что проблема обеспечения соответствия конституций субъектов федерации общенациональной конституции имеет место во многих зарубежных федерациях. Для этих целей их основные законы предусматривают три вида гарантий, а именно:

1) подтверждение федеральными властями соответствия конституций субъектов федерации федеральной конституции;

2) судебный федеральный контроль за соответствием конституций регионов федеральной конституции;

3) конституционное закрепление обязанности для членов легислатур и высших должностных лиц субъектов федерации неукоснительно соблюдать федеральную конституцию и нести ответственность в случае нарушения этой обязанности.

Законодательство Российской Федерации также предусматривает определённый механизм устранения противоречий, имеющихся в конституционном (уставном) правотворчестве субъектов Федерации. Во- первых, необходимо отметить деятельность Конституционного Суда РФ по разрешению дел о соответствии Конституции РФ конституций, уставов и иных нормативных актов субъектов Федерации.

Во-вторых, постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995г. №550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» на Министерство юстиции возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации. Такая экспертиза, как следует из текста указанного документа, осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти совместно с органами государственной власти субъектов РФ мер по обеспечению соответствия региональных учредительных и иных правовых актов Конституции РФ и федеральным законам.

В-третьих, следует признать своевременным издание Президентом РФ упоминавшегося ранее Указа от 10 августа 2000 г. №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», которым установлена необходимость ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, а также обязанность высших должностных лиц субъектов в 7-дневный срок после принятия передавать указанные акты в Министерство юстиции РФ.

И, наконец, в-четвёртых, как крайнюю меру необходимо назвать учреждение института федерального вмешательства, позволяющего Центру распускать региональные законодательные органы и отстранять от должности высших должностных лиц субъектов Федерации за нарушение ими федеральной Конституции и федерального законодательства.

Однако, на наш взгляд, подобных мер не достаточно. Следует согласиться с мнением тех исследователей (Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян и др.), которые предлагают использовать институт предварительного контроля, когда уже на этапе подготовки проекта республиканского основного закона следует проводить его предварительную правовую экспертизу с целью выявления противоречий. Причём такой контроль необходимо проводить при непосредственном участии представителей соответствующих республик, поскольку, как известно, вопросы обеспечения соответствия конституций, уставов, других нормативных актов субъектов Федерации Конституции России находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов (п. «а» ст. 72). Такая функция могла бы быть возложена на Конституционный Суд РФ как наиболее авторитетный орган в области конституционного права или на Министерство юстиции РФ. Необходимо отметить, что во многих зарубежных странах такой предварительный контроль успешно осуществляется.

Определённые шаги в данном направлении осуществляются и в России. Так, проведение предварительного контроля за нормативными правовыми актами субъектов РФ является одним из основных вопросов деятельности Южно-Российской Парламентской Ассоциации.

Кроме того, по вопросу анализа содержания конституций республик целесообразно проведение парламентских слушаний совместно с представителями органов государственной власти субъектов Федерации, Конституционного суда РФ и других.

Продолжая мысль об обеспечении соответствия Конституции РФ конституций и иных нормативных актов республик, следует отметить, что некоторыми авторами высказываются предложения о необходимости законодательного закрепления примерной конституции республик, «что бы позволило обеспечить унифицированный и согласованный подход органов государственной власти республик к статусу своих республик. Это бы избавило Российскую Федерацию от многих проблем, порождаемых региональным сепаратизмом и партикуляризмом».

Такой подход, на наш взгляд, в настоящее время для России не приемлем. Ибо унификация конституционного законодательства республик противоречит принципам нового федерализма и может привести к восстановлению прежнего типа взаимоотношений Федерации с входящими в её состав республиками, когда последние были вынуждены принимать разработанный Центром типовой проект конституции и фактически были лишены самостоятельности.

Современный же этап развития федеративных отношений, напротив, предполагает наличие у субъектов РФ широкого круга предметов собственного ведения, предоставление реальной самостоятельности в вопросах своей компетенции. При этом недопустимым является произвольное сужение правовых возможностей субъектов РФ.

Более того, предлагаемая мера не позволяет в полной мере учесть специфику правовой системы каждого из субъектов РФ. Ибо наличие 21 республики в составе России обусловливает имеющиеся между ними различия в плане конституционного и текущего законодательного регулирования.

Таковы основные проблемы реализации республиками принадлежащего им права на принятие собственной конституции.

Следующим государственно-правовым признаком республики, отличающим её от других субъектов РФ, является её право на установление собственного государственного языка.

В конституционно-правовой науке под государственным языком понимается язык законодательства, делопроизводства, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обучения детей в школах, официальных средств массовой информации.

В настоящее время правовое регулирование сферы языкового общения в Российской Федерации осуществляется Законом РСФСР от 25 октября 1991 г. (в ред. от 11 декабря 2002 г.) «О языках народов Российской Федерации». В большинстве республик (Мордовия, Чувашия, Калмыкия, Татарстан и др.) действуют свои законы о государственных языках, которые определяют порядок их функционирования и применения в различных сферах (например, в науке, культуре, образовании, деятельности органов государственной власти и т.д.), приняты государственные программы сохранения, изучения и развития своих государственных языков.

Государственными языками в большинстве республик являются языки народов, давших название республике. Практически все конституции содержат нормы о двуязычии, когда признаются государственными русский и местные языки (ст. 13 Конституции Республики Алтай, ч. 1 ст. 67 Конституции Бурятии). Допускается также провозглашение в качестве государственных нескольких языков. Например, в Конституции Кабардино-Балкарии государственными наряду с русским устанавливаются кабардинский и балкарский (ст. 76), в Республике Марий Эл - марийский луговой и марийский горный (ст. 15), в Республике Мордовия - мокшанский и эрзянский (ст.13) Конституция Дагестана (ст. 10) указывает, что государственными языками этой республики являются русский язык и языки народов Дагестана, т.е. установлено многоязычие.

Необходимо отметить, что проблема установления государственных языков представляет собой определённую сложность ввиду того, что только в пяти республиках титульный этнос составляет абсолютное большинство населения (в Чувашии, Северной Осетии, Чечне, Ингушетии и Тыве), в трёх республиках (Марий Эл, Карачаево-Черкессии и Башкортостане) - относительное большинство. Для ряда республик характерно наличие крупных иноэтнических групп (например, татары в Башкирии). Так, по данным переписи населения 1989 г. татары составляют 28,3% от всего населения Республики Башкортостан, а башкиры - 21,9% . Результаты проведённого в 1993 году международного исследования выявили, что большинство населения Республики Башкортостан выразило своё желание за установление государственного трёхъязычия (башкирский, татарский и русский). Однако Закон «О языках народов Республики Башкортостан» от 15 февраля 1999 г. наделил статусом государственных лишь башкирский и русский (ч. 2 ст. 3), а все остальные языки, согласно ч.2 ст. 3 Закона, используются в официальных сферах общения только в местах компактного проживания соответствующих этносов.

Предоставление республикам права на установление своих государственных языков порождает массу проблем. К примеру, зачастую указанное право провоцирует их на введение языковых цензов для занятия государственных должностей. Так, требование владения государственными языками республики устанавливалось для кандидатов на пост президента в Башкортостане, Бурятии, Татарстане, Якутии и др. Причём в Башкортостане и Татарстане это имеет место и сегодня. Указанное обстоятельство означает, что подавляющее большинство постов во властных республиканских структурах будут занимать представители «титульной» национальности, что может привести к значительному ущемлению правового статуса представителей других национальностей, проживающих на территории данной республики. Не секрет, что в настоящее время большая часть руководящих кадров в республиках сформирована не по профессиональным и деловым качествам, а по принципу принадлежности к коренной национальности. Так, в Республике Башкортостан посты президента и премьер-министра занимают башкиры. Арбитражный и Верховный суды, Центральную избирательную комиссию, местное отделение "Единой России" также возглавляют представители указанной национальности.

Проблемы подобного рода не раз были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который признал положения республиканских конституций, закрепляющие требование о свободном владении государственными языками соответствующей республики как одном из условий, при наличии которых гражданин может быть избран на должность Президента республики, не соответствующими Конституции РФ.

Вместе с тем в некоторых республиках имели место и противоположные случаи. К примеру, в Конституции Республики Алтай в целях обеспечения межнационального согласия была предусмотрена норма о том, что должности Главы Республики, Председателя Правительства и Председателя Государственного Собрания - Эл Курултай одновременно не могут замещать лица одной национальности (ч. 3 ст. 37).

Безусловно, в сфере реализации республиками рассматриваемого права, существуют и другие проблемы, влекущие неравенство среди представителей разных национальностей. В частности, массу противоречий со стороны русскоязычного населения вызывает введение в Татарстане обязательного для учащихся изучения татарского языка в таких же объёмах, что и русского.

Вообще, необходимо отметить, что именно в Татарстане наиболее болезненно относятся к вопросу сохранения своей национальной самобытности. К примеру, свое недоумение народные депутаты Республики Татарстан выразили по поводу проектов документов, подготовленных для проведения Всероссийской переписи населения в 2002 году, обосновывая это тем, что в данных документах предусматривается искусственное дробление единой татарской нации на целый ряд отдельных национальностей, что может привести к потере потенциала развития своей национальной самобытности и зарождению очагов этнического конфликта.

Кроме того, практика реализации Республикой Татарстан права на установление и развитие собственного государственного языка интересна и тем, что здесь предпринимались попытки перевода татарского языка на латинское написание. Принятый 15 сентября 1999 г. Закон «О восстановлении татарского алфавита на основе латинской графики», устанавливал, что новая орфография должна вводиться постепенно, и до 1 сентября 2011 г. планировалось действие двух татарских алфавитов - на основе латинской графики и кириллицы. Цель такого перевода виделась в создании благоприятных условий для вхождения татарского языка в систему мировой коммуникации. Однако необходимо отметить, что среди населения Республики данная инициатива не нашла широкой поддержки. По словам депутата Государственной Думы С. Ахметханова, «никакой пользы замена кириллицы на латиницу татарам и татарскому языку не принесёт. ...У нас почти пятьдесят процентов русскоязычного населения. Им латиница не нужна. Да и татарам тоже. ... Даже в знакомых названиях улиц, которые в Казани теперь пишут латинским шрифтом, люди теряются. А войди такое в норму - полный раздор получится: татары, которые живут в других российских регионах, не станут нас понимать, письмо от родственника уже трудно будет прочитать».

Совершенно верно, на наш взгляд, отреагировал на данную инициативу федеральный центр. Принятый 11 декабря 2002 г. Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» установил запрет на подобные инициативы, закрепив, что в России общенациональный государственный язык и государственные языки республик должны использовать алфавиты на основе кириллицы, иные графические основы алфавитов языков республик могут устанавливаться только федеральными законами . Действительно в России как едином федеративном государстве, субъектом которого является и Татарстан, должен быть единым и язык как средство общения. Иначе люди не смогут понимать друг друга, что приведёт к многочисленным конфликтам, в том числе к конфликтам и на национальной почве.

В Татарстане принятие названного федерального закона было расценено, как вмешательство в предметы собственного ведения Республики и в обращении Государственного Совета Республики Татарстан к Президенту России депутаты просили Главу государства отклонить данный закон.

Таким образом, рассмотрение вопроса о праве республики на установление собственного государственного языка позволяет сделать вывод о том, что поскольку в настоящее время не существует мононациональных республик, следует отказаться от предоставления им такого права. А языки, используемые в местах компактного проживания соответствующих этносов, можно наделить статусом местных официальных языков. Это позволит добиться реального равноправия граждан независимо от их национальной принадлежности - главного принципа, характеризующего правовой статус личности.

Важным признаком государственно-правовой природы республики долгое время считалось наличие республиканского гражданства, возможность установления которого была предусмотрена Законом РФ «О гражданстве РФ».

Безусловно, после принятия Конституционным Судом России Постановления от 7 июня 2000 г., подтвердившего, что термин «государство» по отношению к республикам означает не признание государственного суверенитета, а подчёркивает лишь особенности их национального, исторического развития, проблема гражданства республик утратила прежнюю остроту. Вместе с тем, она не снимается полностью. Ибо, несмотря на то, что нормы о собственном гражданстве республик фактически не действуют, в конституциях многих республик (Адыгеи, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Саха (Якутия), Татарстана и др.) они сохраняются и по сей день. Так, ст. 12 Конституции Якутии в ред. от 10 июля 2003 г. закрепляет, что Республика имеет свое гражданство. Гражданином Республики Саха (Якутия) является гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории республики (ч. 2). Вопросы гражданства Республики Саха (Якутия) определяются законом республики на основе федерального законодательства.

Вопрос о собственном гражданстве республик в составе Российской Федерации долгое время был предметом острых дискуссий. Высказывались различные мнения: от признания у республик такого права до неправомерности его предоставления.

«Закрепляя перечень субъектов Российской Федерации, - пишет В.А.Ржевский, - и, определяя критерии их правосубъектности, Конституция РФ не упоминает наличие гражданства среди атрибутов государственности республик. В силу этого у последних отсутствует само явление - гражданство республики как субъекта федерации».

О нецелесообразности предоставления республикам в составе РФ права на собственное гражданство пишет и М.К. Маликов.

По мнению других учёных, отсутствие в Конституции России прямого запрета даёт основание на сохранение данного института. Причём на федеральном уровне, по их мнению, следует определить рамки, позволяющие гарантировать основы конституционного строя РФ (основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения спорных вопросов), а республика должна осуществлять детальное регулирование.

Гражданство республик - это одно из тех понятий, которые были порождены «парадом суверенитетов». Многие республики, провозгласив свой государственный суверенитет, не только настояли на своём гражданстве как неотъемлемой его части, но и пытались возвести его в абсолют. Так, некоторые из них (Татарстан, Якутия и др.) закрепили в своих конституциях право приема в гражданство, предоставление политического убежища. К примеру, в Законе «О гражданстве Республики Саха (Якутия)» в качестве условия приёма в её гражданство выдвигалось требование о постоянном проживании на территории Республики в течение десяти лет (ч. 2 ст. 13) . Помимо этого, в республиканских учредительных актах был закреплён даже принцип двойного гражданства. Причём гражданство РФ, как следовало из норм конституций, являлось «вторичным» по отношению к гражданству этих республик.

В настоящее время вопросы гражданства регулируются Федеральным законом от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», который определяет гражданство РФ как устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3).

Указанный закон, также как и Конституция РФ, не упоминают о наличии республиканского гражданства. И это не случайно. Согласно ч. 2 ст. 6 Конституции РФ каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные федеральной Конституцией. При этом приобретение гражданства республики не может менять правового положения гражданина РФ, т.е. не влечет для него каких-либо дополнительных обязательств, равно как и привилегий. Это доказывает практическую бесполезность данного института. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, гражданство республики в данном отношении мало чем должно отличаться от понятия «житель территории».

Не могут республики в составе Российской Федерации иметь собственного гражданства и в силу того, что по своему функциональному назначению гражданство предполагает оказание государством защиты и покровительства своим гражданам за пределами своей территории. Это осуществляется, как известно, через дипломатические и консульские представительства Российской Федерации. Республики же, обладая ограниченной международной правосубъектностью, не вправе иметь подобные структуры и не могут самостоятельно обеспечить подобную защиту и покровительство. Данные вопросы составляют предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В этой связи нельзя не согласиться с тем, что «в новых условиях единое гражданство должно пониматься как определение гражданства Российской Федерации в качестве единственного в стране» . Это означает, что нормы о собственном гражданстве республик, которыми всё ещё «пестрит» законодательство некоторых из них, должны быть раз и навсегда исключены.

Наиболее удачно, на наш взгляд, обозначенная проблема решена в Конституции Республики Алтай в ред. от 12 ноября 2003 г., где содержится норма о том, что республика не устанавливает свое гражданство, исходит из положения Конституции РФ о единстве гражданства в Российской Федерации и признает, что каждый гражданин РФ на территории республики обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ и Конституцией Республики Алтай (ст. 12).

Говоря о специфике правового положения республик в составе Российской Федерации, нельзя не затронуть вопрос и о наличии у них собственной столицы, в то время как другие субъекты Российской Федерации имеют административные центры. Однако указанное обстоятельство также не может служить доказательством особого правового статуса республик. Ибо между их столицами и административными центрами других субъектов нет существенных различий: и те и другие выполняют одну и ту же функцию - функцию размещения органов государственной власти соответствующего субъекта.

Таким образом, мы рассмотрели основные отличительные признаки правового положения российских республик.

Помимо вышеперечисленных особенностей, присущих только республикам, их конституционно-правовой статус характеризуется также иными признаками, свойственными всем субъектам РФ. Это и наличие территории, границы которой не могут быть изменены без согласия республики. Это и право республики иметь собственные органы государственной власти, свою собственность, государственную символику. Это и наличие у республики права законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ, обладание ограниченной международной правосубъектностью и т.д.

Таким образом, говоря о специфике статуса республики в составе РФ, можно выделить следующие её отличительные признаки:

) ч. 2 ст.5 Конституции РФ называет республику государством. Причём эта формулировка означает не признание её государственного суверенитета, а подчёркивает лишь особенности конституционно-правового статуса, национального, исторического развития данных субъектов. Более того, всесторонний анализ других норм Основного закона России показывает, что республика является не более чем государственным образованием. Это объясняет необходимость исключения из ч. 2 ст.5 Конституции РФ слова «государство».

2) Республика имеет конституцию, а не устав. Однако это не может служить доказательством её особого правового статуса. Республиканские учредительные акты (как, впрочем, и акты других субъектов РФ) не должны противоречить федеральной Конституции. В этих целях законодательство Российской Федерации предусматривает определённый механизм устранения противоречий, имеющихся в конституционном (уставном) правотворчестве субъектов РФ. Данный механизм следует дополнить проведением предварительного контроля за региональными учредительными актами.

3) Республика вправе устанавливать собственный государственный язык. Вместе с тем в целях обеспечения реального равноправия граждан независимо от их национальной принадлежности и ввиду отсутствия мононациональных республик, следует отказаться от предоставления республикам такого права. Языки же, используемые в местах компактного проживания соответствующих этносов, можно наделить статусом местных официальных языков.

4) В конституциях некоторых республик сохранён постулат о собственном гражданстве. Однако, учитывая декларативный характер данных норм, следует исключить их из республиканских учредительных актов.

5) Наличие у республики собственной столицы также не свидетельствует об особом её правовом статусе, так как и столицы республик и административные центры других субъектов выполняют одни и те же функции.

В целом подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что факт образования республик по национальному принципу, как мы убедились, обуславливает наличие у них некоторых символических особенностей, которые отличают их от других субъектов РФ. Однако это не свидетельствует об их особом конституционно-правовом статусе.

Конституция России провозглашает равноправие всех субъектов РФ. Это означает, что субъекты Федерации обладают одинаковыми правами и обязанностями, при нарушении которых они могут быть привлечены на равных основаниях к ответственности. Вместе с тем равноправие не следует смешивать с фактическим равенством, поскольку реальные возможности развития субъектов Федерации в силу различий экономического, географического и иного характера далеко не одинаковы.

Опыт государственного строительства Российской Федерации показывает, что разный конституционный статус субъектов РФ фактически создаёт почву для национального неравноправия. Поэтому представляется, что важнейшей задачей государственной политики Российской Федерации является устранение асимметрии в правовом статусе субъектов, а также укрепление общечеловеческого подхода к осуществлению прав и свобод личности.

## 2.2 Распределение компетенции между Российской Федерацией и республикой в ее составе

В полном объёме компетенцию республики в составе РФ невозможно определить без рассмотрения вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами, поскольку наряду с собственными полномочиями важнейшей составляющей компетенции субъектов РФ выступают и их полномочия в сфере предметов совместного ведения. От правильного разрешения данной проблемы напрямую зависит, с одной стороны, целостность федеративного государства и его управляемость, а с другой, - реальная самостоятельность российских регионов в решении вопросов, входящих в круг предметов их ведения.

Данный принцип, являясь одним из основополагающих конституционных принципов российского федерализма, нашёл своё закрепление в ч. 3 ст.5 Конституции России, которая устанавливает, что её федеративное устройство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти её субъектов.

Действующая Конституция РФ взяла за основу следующие способы разграничения компетенции между Федерацией и её субъектами:

1. Ст. 71 содержит исчерпывающий перечень предметов ведения РФ.

2. Ст. 72 определяет, что находится в совместном ведении РФ и её субъектов. Перечень указанных вопросов также является закрытым.

3. В ст.73 формулируется общий принцип: вне предметов ведения Федерации и её полномочий по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Нерешённым остался вопрос о принадлежности вновь возникающих предметов ведения. Исходя из буквального смысла статей 71,72,73 Конституции РФ, все возникающие новые предметы ведения автоматически попадают в сферу компетенции субъектов Федерации. Однако как быть в тех случаях, когда новые предметы ведения будут иметь общегосударственную значимость и требовать единого общегосударственного регулирования, или когда их реализация будет возможна только при использовании механизма совместного осуществления государственной власти? Чтобы решить данную проблему, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить (и прежде всего на федеральном конституционном уровне) принципы принадлежности к тому или иному уровню власти вновь возникающих предметов ведения.

Анализ положений Основного закона России свидетельствует о том, что заложенная в нём модель разграничения предметов ведения отличается своей нечёткостью и противоречивостью. К примеру, в ст.71 и 72 встречаются совпадающие предметы ведения (п. «в» ст.71 и «б» ст.72 - защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств). Определённое несоответствие обнаруживается также между п. «а» ст. 71, согласно которому изменение Конституции РФ отнесено к ведению РФ, и ст. 136, устанавливающей, что поправки к гл.3-8 Конституции РФ принимаются после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ. Существуют и другие примеры.

Кроме того, как показала практика реализации Конституции, перечень ст.72 является неполным. Так, возникли вопросы, к какому виду предметов ведения следует отнести чрезвычайные ситуации, государственную службу, миграцию, межбюджетные отношения, финансовое законодательство, социальное обслуживание и др. Указанные вопросы, проявившие себя на практике именно как предметы совместного ведения, должны найти своё закрепление в Конституции России.

Ещё одним существенным недостатком ст. 72 можно назвать и то, что в отличие от зарубежных федераций, предметы совместного ведения не разграничены по характеру оказываемого воздействия на: а) сферы правового регулирования и б) сферы государственного управления. Так, в названной статье в одном ряду перечисляются как отдельные правовые институты (охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности), так и целые отрасли законодательства (административное, трудовое, семейное и т.д.).

Вообще, необходимо отметить, что отношение к установлению предметов совместного ведения весьма неоднозначно в отечественной литературе. Позиции поляризуются от признания необходимости формирования механизма совместного осуществления государственной власти до неприятия статьи 72, когда она расценивается как свидетельство неспособности законодателя разделить власть между Федерацией и её субъектами.

При этом одни исследователи предлагают отменить институт совместного ведения и перераспределить государственно-властные полномочия по двусторонней модели (предметы ведения Федерации - предметы ведения субъекта Федерации).

Другие же считают, что в основе федеративных отношений должны лежать не разделистские настроения, а сотрудничество всех публичных властей (принцип субсидиарности), т.е. если у той или иной ветви государственной власти недостаёт полномочий для выполнения её функций, другая ветвь может оказать содействие первой, если первая не возражает и этому не препятствуют конституционные положения.

Безусловно, последнее предложение заслуживает внимания. Действительно, чёткое и полное разграничение всех предметов совместного ведения на федеральные и субъектов Федерации невозможно. Ибо имеются сферы деятельности, в которых необходимо сотрудничество и солидарная ответственность Федерации и её субъектов при решении определённых социально значимых задач.

Однако в тех сферах деятельности, где можно максимально точно разграничить полномочия между соответствующими уровнями власти, на наш взгляд, это сделать необходимо. К примеру, в ведение Центра можно передать, учитывая общефедеральное значение, следующие законодательные полномочия: установление общих принципов налогообложения и сборов: административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды (пункты з), и), к), л), о) ст.72), сохранив их правоприменение за субъектами РФ. Региональным органам власти можно было бы передать следующие сферы государственного управления: природопользование, охрана окружающей природной среды, вопросы науки, образования, воспитания, культуры, спорта, здравоохранения и др. (пункты д), е), ж), м) ст.72).

Интересное предложение относительно схемы разграничения предметов ведения и полномочий РФ и её субъектов высказано Б.П. Елисеевым. Так, автор по аналогии с австрийской моделью предлагает выделить:

1) Предметы ведения, по которым законодательная и исполнительная власть осуществляется РФ (предметы исключительного ведения РФ).

2) Предметы ведения, по которым законодательная власть осуществляется РФ, а исполнительная власть осуществляется совместно РФ и её субъектами.

3) Предметы ведения, по которым законодательная и исполнительная власть осуществляется совместно РФ и её субъектами.

4) Предметы ведения, по которым РФ устанавливает основы законодательства, а субъекты РФ издают законы в соответствии с ними и осуществляют исполнительную власть.

5) Предметы ведения, по которым законодательная и исполнительная власть осуществляется субъектами РФ (предметы исключительного ведения субъектов РФ).

Безусловно, над данным вариантом следует задуматься. Однако, на наш взгляд, ввиду предполагаемой громоздкой работы по внедрению указанной модели в практику федеративных отношений, на современном этапе для России она не применима.

Как известно, вопрос о разделении властных полномочий является актуальным практически для любой федерации. В этой связи должны быть решены, по меньшей мере, три основные задачи. Во-первых, разделение предметов ведения между Федерацией и её субъектами. Во-вторых, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов. В-третьих, разделение конкретных материальных объектов, в отношении которых реализуются властные полномочия (собственность, финансы и т.д.).

Современная российская конституционная модель федерализма отчасти решает только первую задачу, регулирование двух остальных должно осуществляться текущим законодательством. Более того, федеральная Конституция содержит не разграничение, а по существу лишь перечень предметов, подлежащих разграничению. В этом, на наш взгляд, и заключается главный недостаток российской конституционной модели разграничения предметов совместного ведения.

На важность данной проблемы и на необходимость её скорейшего разрешения не раз указывалось в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, где в числе первоочередных задач российской государственной политики называется определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместного ведения. По словам Президента РФ, «это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации». Именно такой подход к распределению функций и правомочий между уровнями власти является современной тенденцией развития федеративных отношений, т.е. разграничиваются лишь полномочия, а сам материальный объект не делится.

Концепция разграничения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти была разработана Президентом Республики Татарстан М. Шаймиевым, который вопреки активно проводимой Главой Российского государства политики по укреплению вертикали государственной власти предложил создать, по сути, конфедеративное государство. Так, основой федеративных отношений, по мнению лидера Республики, должны были стать договоры между Центром и субъектами Федерации, в которых следовало бы полностью разграничить предметы ведения. Представителей национальных республик в Федеральном Собрании он предложил наделить правом вето при принятии федеральных законов, а местные законы сделать приоритетными по отношению к федеральным. Формирование органов местного самоуправления предлагалось отдать в ведение региональных властей. Указанная позиция, как и следовало ожидать, не нашла поддержки среди большинства государственных деятелей федерального уровня, поэтому и не была взята за основу построения федеративных отношений.

Для решения обозначенной проблемы Указом Президента РФ от 21 июня 2001 года №741 была образована специальная комиссия под руководством Д.Н. Козака, которой необходимо было разработать предложения по совершенствованию федерального законодательства в сфере разграничения предметов совместного ведения.

Так, подлежали пересмотру около 300 федеральных законов, в которых ответственность за выполнение конкретных государственных обязательств размыта между существующими самостоятельными тремя уровнями публичной власти, не определены источники и способы их финансирования. Поэтому базовыми положениями проводимой федеральной реформы явилось распределение налогов между бюджетами разных уровней пропорционально расходным обязательствам.

Одним из итогов работы Комиссии стал проект Федерального закона от 4 июля 2003г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон от 4 июля 2003г.), которым определены два типа полномочий региональных органов по предметам их совместного ведения с Центром. Во-первых, полномочия, которые они обязаны выполнять за счёт своего бюджета и за исполнение которых они несут ответственность перед населением. И, во-вторых, полномочия, финансируемые из федерального бюджета в форме целевых субвенций. В этом случае федеральные органы исполнительной власти вправе контролировать исполнение таких полномочий, и если оно признаётся ненадлежащим, временно принимать их на себя.

Как мы видим, законодателем кардинально изменён подход к определению совместной компетенции. Если ранее Федерация устанавливала общие рамки правового регулирования, а её субъекты действовали свободно в пределах этих рамок, то теперь федеральным законом детально закреплены полномочия государственных органов субъектов РФ в указанной сфере. Причём данные полномочия затрагивают только часть предметов совместного ведения, уменьшая тем самым права регионов в этой сфере ведения. К примеру, законом не предусмотрена компетенция субъектов по важнейшим для них вопросам владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Новому закону не удалось в полном объёме решить проблему чёткого разграничения компетенции Федерации и её субъектов в рамках совместного ведения, поскольку точно не определены их полномочия по каждому конституционно закреплённому предмету совместного ведения.

Во многом по модели вышеупомянутого закона выстроен и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», разработанный вышеупомянутой Комиссией, где также предусматривается усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления своих полномочий и возможность временной передачи этих полномочий региональным органам.

Особо важное значение имеет вопрос разграничения государственной собственности. В этой области необходимо издание федерального закона, который должен содержать правила о разграничении федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и собственности муниципальных образований, правила о порядке отнесения государственного имущества к каждому из перечисленных видов, а также общие начала управления собственностью субъектов Федерации и муниципальных образований.

В связи с этим необходимо отметить, что начало фактического размежевания земель в пределах Российской Федерации положено Федеральным законом от 17 июля 2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю». Так, ст.ст.3,4,5 указанного акта определяют основания внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, её субъектов либо муниципальных образований возникает право собственности; ст.6 определяет порядок разграничения права собственности на землю. Вместе с тем, законодателю предстоит ещё многое сделать в целях реализации данного закона.

Одним из дискуссионных в науке российского конституционного права является вопрос о форме правового регулирования разграничения компетенции между Федерацией и её субъектами, неопределённость в котором обусловлена наличием в Конституции РФ двух статей - 11 и 76, по-разному определяющих указанные формы.

По вопросу о том, какой путь для России предпочтительнее: собственно конституционный, законодательный или договорный, нет единства взглядов.

Одни авторы наиболее оптимальным признают договорное регулирование. Так, Л. Болтенкова считает необходимым осуществление государственной власти на основе договорного распределения функций, полагая, что двустороннее регулирование государственно-властных полномочий участниками федеративных отношений создаёт гибкую модель федерализма, позволяет учитывать и согласовывать как интересы Федерации в целом, так и её субъектов.

Вместе с тем, большинство авторов полагают, что «договоры (соглашения) не должны подменять или разрушать федеральное законодательство - ядро правовой системы и основу стабильности федеративного государства, они должны содержать лишь положения, обусловленные спецификой субъекта Федерации».

Не вызывает сомнения тот факт, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и её субъектами не должны противоречить федеральной Конституции и по сравнению с ней обладают меньшей юридической силой, что соответствует ст. 15 Конституции РФ и ч.5 ст. 1 Закона «Об общих принципах ...».

Тем не менее, в литературе встречаются и противоположные точки зрения. Так, по мнению Б.А. Страшуна, «в той мере, в какой положения Федеративного договора положениям Конституции не противоречат, они имеют ту же силу, что и Конституция РФ». Далее автор делает вывод, что «положения договоров, изменяющих разграничение компетенции РФ и её субъектов, установленной ст.71-73 Конституции РФ, имеют более высокую юридическую силу, чем упомянутые статьи Конституции. Причём, отступление в договорах от норм ст.ст.71-73 Конституции РФ нельзя рассматривать как её нарушение».

С указанной позицией трудно согласиться, поскольку при определении юридической силы правовых актов следует опираться на положение ч.1 ст. 15 Конституции РФ, которая прямо закрепляет её высшую юридическую силу. Что же касается ч.3 ст. 11 федерального Основного закона, на которую ссылается Б.А. Страшун, то, как верно отмечает М.С. Саликов, «она лишь перечисляет акты, посредством которых производится разграничение предметов ведения и полномочий, не устанавливая какой-либо их иерархичности по юридической силе».

Закон «Об общих принципах ...» также обозначил подчинённую роль договоров по отношению к Конституции РФ. Более того, Закон закрепляет возможность разграничения компетенции по предметам совместного ведения федеральными законами и утверждает его приоритетность по отношению к договорному регулированию.

Вместе с тем, не всеми признаётся допустимость разграничения властных полномочий федеральными законами. Так, по мнению В.Е. Чиркина, «попытки постоянно разграничивать совместные предметы ведения в России путём принятия всё новых законов бесперспективны... По существу речь идёт о вмешательстве в сферу отношений, установленную Конституцией РФ...». Далее автор заключает, что «путём специального закона о разграничении совместных предметов ведения мы пытаемся корректировать Конституцию с помощью обыкновенного федерального закона. ... Но на это Конституция не уполномочивает».

Н. Варламова, придерживаясь аналогичной позиции, пишет, что «возможность разграничения полномочий между Россией и её субъектами по предметам их совместного ведения федеральными законами означает фактическое нахождение данных предметов ведения в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам РФ осуществление отдельных полномочий».

Действительно, исходя из буквального смысла ч. 3 ст. 11 федеральной Конституции, указанное разграничение (в виду отсутствия указания на федеральный закон в качестве правовой формы такого разграничения) может осуществляться лишь самой Конституцией или договором. Однако, как показывает практика, целесообразнее (с точки зрения наибольшей эффективности и оперативности) это можно сделать только с помощью федеральных законов. Ибо данный способ в равной мере способствует учёту, как региональных интересов, так и интересов Федерации, позволяет наиболее чётко и последовательно определять и разграничивать предметы правового регулирования в пределах совместного ведения.

Мировой опыт показывает, что в большинстве стран разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами осуществляется федеральной конституцией. Однако в некоторых странах конституция допускает по отдельным вопросам разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в текущем законодательстве. Так, Основной Закон ФРГ (ст.71) предусматривает возможность перераспределения предметов ведения, принадлежащих исключительно федерации, путем издания обычного федерального закона. Конституция США (разд.8 ст.1), наоборот, создает юридическую возможность путем издания обычного закона Конгрессом США расширять конституционно установленный круг предметов, находящихся в исключительном ведении Федерации.

На необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления именно федеральными законами особо обращалось внимание Президента РФ в одном из своих Посланий Федеральному Собранию. Впервые такая возможность была подтверждена Конституционным Судом РФ в Постановлении от 9 января 1998 года № 1-П.

При этом именно в федеральном законе следует определить пределы правового регулирования для всех уровней власти, чётко обозначив границы правотворчества федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а при необходимости и органов местного самоуправления, а также решить вопрос о принадлежности прерогативы в регулировании вопросов, не отнесённых к компетенции ни одной из сторон.

На это же указывает и Д.Н. Козак, по мнению которого «в федеральном законе по предмету совместного ведения должны быть определены:

 компетенция Федерального Собрания РФ; компетенция Президента РФ;

 компетенция Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти;

 законодательная компетенция субъектов РФ; процедуры взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти».

Таким образом, формально-юридическое обеспечение разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами должно осуществляться в следующей иерархической последовательности: Конституция РФ; принятие на её основе федеральных законов и законов субъектов РФ, предусмотренное ст.76 Конституции России и, наконец, заключение договоров и соглашений, утверждённых соответственно федеральными законами и постановлениями Правительства РФ. Причём ни федеральные законы, ни законы субъектов РФ, а тем более договора и соглашения не могут перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ и предметы совместного ведения, равно как в них не могут быть сформулированы и какие-то новые дополнительные, не предусмотренные ст. 72 Конституции РФ, предметы совместного ведения.

Продолжая мысль о реализации предметов совместного ведения, следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст.76 Конституции РФ в этой сфере издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Поэтому не случайно одним из дискуссионных в науке российского конституционного права является вопрос о пределах федерального законотворчества по предметам совместного ведения: то ли принимаемые в данной сфере федеральные законы должны содержать лишь общие рамочные положения или же степень их детализации может быть различна в зависимости от характера регулируемых отношений?

«Глубину такого регулирования, - как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, должен определять сам федеральный законодатель, руководствуясь принципом «разумной сдержанности», согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Федерации».

В определённых сферах конкретизация действительно необходима на федеральном уровне. Это касается, прежде всего, вопросов установления общих принципов налогообложения и сборов в РФ, координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и др. Ибо именно в этих областях до недавнего времени наблюдалось чрезмерное принятие противоречащих федеральному законодательству региональных нормативных правовых актов.

В качестве критериев возможности подробного федерального регулирования в рамках предметов совместного ведения можно назвать следующие: общероссийская значимость соответствующего вопроса, отсутствие особой специфики в его регулировании и необходимость единообразного правового регулирования такого вопроса, особенно в связи с обеспечением равноправия граждан на всей территории РФ. При этом целесообразно, на наш взгляд, законодательно закрепить указанные выше критерии, в частности, это можно сделать в Федеральном законе «Об общих принципах...».

Таким образом, федеральный законодатель должен не только полно устанавливать основополагающие аспекты правового регулирования предметов совместного ведения, но и оставлять возможность субъектам Федерации осуществлять в заданных рамках их регулятивные функции, с тем, чтобы региональное правотворчество не только не противоречило федеральному и не дублировало его, а чтобы оно действительно конкретизировало последнее. В частности, такого подхода требует решение земельной проблемы, поскольку режим использования земельных участков зависит прежде всего от природно-географических, климатических и других особенностей региона.

В федеральном законе по предметам совместного ведения могут быть предусмотрены варианты нормативных решений, выбор которых будет принадлежать субъектам РФ.

Исходя из действующих конституционных норм, федеральный закон, принимаемый по предметам совместного ведения, может быть в виде общих принципов (законы об общих принципах организации системы органов государственной власти и местного самоуправления); кодексов (земельный, водный и т.д.); основ (основы государственной службы), просто в виде обычного закона.

Многие исследователи выступают за принятие Основ законодательства РФ по каждому предмету совместного ведения. «Изданием таких актов, как отмечает М.С. Саликов, решалась бы главная задача - определение границ федерального участия в рамках предметов совместного ведения Федерации и субъектов Федерации».

Вместе с тем, по мнению И.А. Умновой, «норма об издании Основ, сама по себе, ещё не давала гарантий того, что такой закон определил действительно Основы. Не всегда принятие федерального закона ограждает субъектов Федерации от спускаемой сверху детальной регламентации (см. например, Основы лесного законодательства РФ от 06.03.93 г.). Именно в виде основ законодательства издавались союзные законы СССР относительно к союзным республикам, однако это не снизило уровень централизма в федеративном правовом регулировании».

Отдельными авторами по предметам совместного ведения предлагается ввести в практику и модельные законы субъектов РФ. Безусловно, данное предложение заслуживает внимания, поскольку оно позволило бы без навязывания жестких рамок обеспечить согласованное развитие правовой системы субъектов Федерации, устранить возможность возникновения неоправданных расхождений при регулировании однотипных вопросов.

Но вернёмся к проблеме разграничения совместных предметов ведения между Российской федерацией и её субъектами. В настоящее время большинство полномочий, как указывалось выше, в данной сфере разграничиваются в федеральном законодательстве.

К примеру, в области природопользования компетенция разграничивается Земельным, Водным, Лесным и другими кодексами, федеральными законами «О недрах», «О животном мире» и т.д. Положительным является то, что названные кодексы закрепляют основные полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем, наблюдается дублирование некоторых вопросов в перечне полномочий субъектов РФ и полномочий Российской Федерации, что требует дальнейшей работы в этом направлении.

В Налоговом кодексе РФ также реализованы определённые подходы к разграничению компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере налогообложения. Так, ст. ст. 13,14 и 15 закрепляют перечни соответственно федеральных, региональных и местных налогов и сборов. Причём, как следует из ст. 12 НК РФ, устанавливаться налоговые платежи могут, только на федеральном уровне. А субъекты же РФ либо муниципальные образования вправе, лишь вводить налог согласно установленному федеральным законодательством перечню, уточняя его основные элементы (правила предоставления налоговых льгот, порядок уплаты налога и т.д.).

В Кодексе РФ об административных правонарушениях также проведены лишь общие разграничительные линии компетенции РФ и её субъектов в области правотворчества об административных правонарушениях (ст. 1.3). В частности, Кодекс конкретно не закрепляет полномочия региональных органов власти. Вызывает возражение и тот факт, что к компетенции субъектов РФ законодатель относит установление административной ответственности за нарушения законов субъектов РФ. Однако, на наш взгляд, административная ответственность, как один из способов ограничения прав и свобод соответствующих субъектов права, должна устанавливаться только на федеральном уровне, поскольку установление составов административных правонарушений в рамках территории одного субъекта РФ влечёт различия в правовом статусе граждан в зависимости от места проживания, что ведёт к ущемлению их конституционных прав и свобод.

Вместе с тем, в отношении региональных законов об административной ответственности кодекс содержит некоторые ограничения. Так, в качестве мер административных наказаний субъекты РФ могут устанавливать лишь предупреждение и административный штраф.

Тем не менее, как указывалось выше, законодательное регулирование в сфере административного права, учитывая его общефедеральное значение, целесообразно было бы передать в ведение Федерации, оставив за субъектами лишь право на его применение.

Часто в федеральных законах используется типовая формулировка об осуществлении субъектами РФ и органами местного самоуправления своих полномочий в пределах компетенции, установленной законом. Однако конкретные нормы о содержании такой компетенции сам федеральный закон не приводит.

В целом анализ действующих в сфере совместного ведения федеральных законов показывает, что их нормы, регулирующие вопросы собственно разграничения компетенции, отличаются крайне низким качеством. Поэтому, несмотря на связанные с этим трудности, в каждый из них целесообразно включать максимально исчерпывающий перечень не только федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, но и органов местного самоуправления, а также закрепить принцип принадлежности так называемых остаточных полномочий. Указанные меры позволят предотвратить ненужные споры в сфере совместного ведения.

Таким образом, рассмотрев вопрос о конституционно-правовом разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и республиками в её составе, можно сделать следующие выводы:

1. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов является одним из основополагающих конституционных принципов российского федерализма.

2. Российская конституционная модель содержит в себе исчерпывающие перечни предметов исключительного ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и её субъектов, закрепляя так называемые «остаточные» полномочия за субъектами РФ. Вместе с тем, открытым остаётся вопрос относительно принадлежности к тому или иному уровню власти вновь возникающих предметов ведения. В этой связи представляется целесообразным такие принципы закрепить законодательно (и прежде всего на федеральном конституционном уровне).

3. Для России предпочтительным является законодательный способ разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и её субъектами, а не договорный.

4. Правовой основой договорного процесса в РФ выступает ч.3 ст. 11 федеральной Конституции. Однако договоры должны только конкретизировать, а не перераспределять предметы совместного ведения, и, являясь вспомогательным средством в сфере разграничения совместного ведения, могут содержать лишь положения, обусловленные спецификой субъекта Федерации.

5. Российская модель закрепления предметов совместного ведения имеет свои недостатки, что является, прежде всего, результатом несовершенства законодательного регулирования в данной сфере. Поэтому отдельные положения статей 71, 72 нуждаются в существенной корректировке и дополнении.

6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами должно осуществляться в следующей иерархической последовательности: Конституция РФ - федеральные законы и законы субъектов РФ, принятые на её основе, - договоры и соглашения, утверждённые соответственно федеральными законами и постановлениями Правительства РФ. Причём ни федеральные законы, ни законы субъектов РФ, а тем более договора и соглашения не могут перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ и предметы совместного ведения, равно как в них не могут быть сформулированы и какие-то новые дополнительные, не предусмотренные ст.72 Конституции РФ, предметы совместного ведения.

7. Совершенствование конституционно-правового механизма разграничения компетенции между Российской Федерацией и её субъектами, республиками в том числе, должно осуществляться путём определения в федеральных законах по предметам совместного ведения конкретных, четких полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления соразмерно материально-финансовым возможностям каждого уровня государственной власти с тем, чтобы субъекты РФ, в том числе и республики, могли самостоятельно осуществлять принадлежащие им полномочия. В этой связи необходимо ускорить внесение соответствующих поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы.

## 2.3 Законодательство республик и перспективы его развития

Одним из основных полномочий, характеризующих республику в этом качестве, является её право осуществлять собственное законодательное регулирование.

Как известно, в советское время это право было предоставлено только автономным республикам. Поэтому в отличие от других субъектов РФ у республик к началу строительства реальных федеративных отношений уже имелся определённый опыт законодательной деятельности.

Правовой основой реализации республикой в составе РФ указанного полномочия является ст.76 федеральной Конституции, определяющая, что:

- по предметам совместного с Федерацией ведения субъекты могут принимать в соответствии с федеральными законами свои законы и иные нормативные правовые акты;

- в пределах собственной компетенции субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Открытым остался вопрос относительно допустимости права республики осуществлять законодательное регулирование по предметам исключительного ведения Федерации. В частности, ч.1 ст.76 исключает существование законов субъектов РФ, затрагивающих предметы ведения РФ. Вместе с тем, ч.5 ст.76 допускает действие подобных законов, если они не противоречат федеральным законам. На наш взгляд, последнее возможно лишь в том случае, когда имеется прямое предписание об этом в самом федеральном акте. Действительно в ряде случаев Российская Федерация делегирует субъектам Федерации в данной области право принятия региональных законов. Таким примером может служить Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Как показывает практика, большинство всех законов субъектов РФ издаётся в сфере их совместного с Федерацией ведения. При этом зачастую они полностью дублируют федеральные законы. Однако нередко встречаются и примеры надлежащей конкретизации норм соответствующего федерального закона применительно к условиям того или иного субъекта РФ.

Одним из дискуссионных в науке российского конституционного права является вопрос о предоставлении субъектам РФ право на «опережающее» законодательное регулирование. Одни исследователи признают такую практику допустимой. Другие же утверждают, что при строгом следовании тексту Конституции РФ право субъекта Российской Федерации принимать акты по предмету совместного ведения появляется у него только после принятия Российской Федерацией по этому предмету федерального закона.

Право субъектов РФ на «опережающее» законодательное регулирование, как известно, было подтверждено рядом решений Конституционного Суда РФ, одним из первых среди которых явилось постановление по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области от 1 февраля 1996 года.

В настоящее время оно получило своё законодательное закрепление в ч.2 ст.3 Закона «Об общих принципах...», согласно которой субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона их законы и иные нормативные правовые акты подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Из этого следует, что право регионов на «опережающее» законодательное регулирование в сфере совместного ведения может рассматриваться только как временная мера, и её применение зачастую обусловлено затягиванием принятия важных федеральных законов в указанной сфере.

Действительно чаще всего республиканские законодательные органы, используя указанное право, принимают свои акты в отсутствие соответствующего федерального закона.

Причём принятие подобного акта одним субъектом (в отсутствие у другого) влечёт за собой создание неравных правовых условий для реализации основных прав и свобод человека и ставит их в зависимость от проживания на территории того или иного субъекта РФ. Поэтому, на наш взгляд, в целях обеспечения одинакового уровня жизни на всей территории Российского государства «опережающее» законодательное регулирование по вопросам совместного ведения должен осуществлять именно Центр, субъектам же такое право можно предоставить лишь в исключительных случаях (например, в случае не рассмотрения федеральным парламентом законопроекта, внесённого региональными органами в порядке реализации права законодательной инициативы, в течение двух лет). Это позволит избежать проблем, связанных с приведением различающихся региональных законов большого количества субъектов в соответствие с федеральными законами.

При этом в Закон «Об общих принципах...» необходимо включить конкретный перечень случаев «опережающего» законодательного регулирования со стороны субъектов Федерации.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости ускорить разработку и принятие федеральных законов, прежде всего по предметам совместного ведения с тем, чтобы создать достаточную основу для реализации субъектами Федерации прав на собственное законотворчество в пределах единого правового пространства и установленной компетенции.

Характеризуя законодательную деятельность республики, нельзя обойти вниманием и имевшие место на практике случаи её вторжения в сферу исключительного ведения РФ. Показательным в этом отношении был Трудовой Кодекс Республики Башкортостан от 21 декабря 1994г., нормы которого необоснованно по сравнению с федеральным законодательством расширяли перечень оснований прекращения трудового договора.

Вообще, вызывает возражение целесообразность принятия на уровне республик кодексов по предметам совместного ведения. Ибо регламентация основных, наиболее значимых вопросов в этой сфере принадлежит именно федеральному законодателю. Кроме того, зачастую не было необходимости в принятии подобных актов на республиканском уровне, поскольку большинство из них издавалось при наличии действующего федерального кодекса.

Вместе с тем, только в Республике Башкортостан наряду с Трудовым Кодексом действуют множество других кодифицированных актов по предметам совместного ведения.

В этой связи представляется обоснованным высказанное в литературе предложение относительно принятия модельного закона о нормативных правовых актах, содержащего юридические стандарты для оптимального выбора вида акта и его наименования. Действительно анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что по одной и той же проблематике в одних республиках принимаются законы, в других - подзаконные акты. К примеру, непонятна логика законодателя Чувашской Республики, принявшего Закон «Об установлении пожизненного государственного пособия Ислюкову С.М. и Прокопьеву И.П.», поскольку данный вопрос с таким же успехом мог быть решён и распоряжением Кабинета Министров.

Необходимо отметить, что отчасти указанную проблему решил Закон «Об общих принципах...», который конкретно определил перечень вопросов, регулируемых соответственно законом либо постановлением законодательного органа субъекта РФ. Однако при этом открытым остался вопрос о предмете правового регулирования подзаконных актов. Вместе с тем, обозначенная проблема находит своё разрешение на уровне самих республик, где приняты свои законы о нормативных правовых актах.

Одной из ключевых проблем законотворческой деятельности республики является низкая эффективность принимаемых законов. Полагаем, что данная проблема во многом связана с отсутствием закрепления в законах механизмов их реализации, конкретных мер ответственности в случае неисполнения требований закона, а также средств финансового, материального и организационного их обеспечения.

Анализ правотворчества республик свидетельствует о том, что сегодня основной объём законодательной работы в сфере совместного ведения выполняется на федеральном уровне. Субъектам же остаётся лишь право наполнения «рамочных» законов, принимаемых Центром. Поэтому они должны шире использовать предоставленное им Конституцией РФ право законодательной инициативы.

Основной же составляющей законодательной деятельности республик должно стать принятие законов в сфере их собственной компетенции. К сожалению, на сегодня количество таких законов незначительно. А ведь именно в данной сфере субъектам РФ, в том числе и республикам, предоставлено право осуществлять собственное правовое регулирование.

Как показывает практика, в большинстве республик сформировались следующие отрасли законодательства: 1) конституционное право; 2) административное право; 3) финансовое право; 4) муниципальное право; 5) экологическое.

Причём, одним из наиболее динамично развивающихся является законодательство в сфере государственного строительства. Так, с 1999 по 2011 год Государственным Собранием Республики Мордовия в данной сфере было принято 73 закона, что составляет 27,6% всех законов, принятых за этот период.

Значительную долю в республиканском законодательстве занимают акты, регламентирующие вопросы местного самоуправления. К примеру, в Республике Мордовия этот блок представлен следующими законами: «О порядке образования, реорганизации или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ», «О местном самоуправлении», «О муниципальной службе», «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований», «О разграничении предметов ведения, объектов собственности и источников доходов между муниципальными образованиями» и др.

К сожалению, здесь до сих пор не принят закон, регулирующий механизм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также процедуру наделения последних отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем, подобные акты приняты во многих республиках. Причём, в одних принимаются акты общего характера, другие посвящены непосредственно делегированию конкретных государственных полномочий.

При этом необходимо учитывать, что в связи с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющего конкретный порядок наделения и осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (глава 4), практически всем субъектам РФ, в том числе и республикам, следует до 1 ноября 2005 года привести в соответствие с требованиями указанного Федерального закона свои законы, регулирующие обозначенную процедуру.

В отличие от других республик, в Якутии муниципальное право находится лишь в стадии своего формирования. И это не удивительно, ведь в этом субъекте местное самоуправление фактически действует лишь с 1 января 2003 года.

К сожалению, во многих республиках (Калмыкии, Мордовии, Удмуртии, Хакасии, Чувашии и др.) незначительное внимание уделяется правовому регулированию социальной сферы. Принятие законов в этой области на региональном уровне позволило бы установить ряд льгот для наиболее социально незащищённых слоёв населения, дополнительных по сравнению с теми, что предусмотрены федеральным законодательством, и в какой-то мере сгладить существующее в обществе неравенство, уменьшить социальную напряжённость в обществе.

Анализ регионального законодательства показывает, что, несмотря на все имеющиеся сложности, качество законов субъектов РФ, в том числе и республик, постепенно повышается, на что и было обращено внимание Президента России в выступлении на совещании руководителей законодательных собраний субъектов РФ. По его словам, «сегодня региональные законы не только развивают и дополняют правовую базу страны, но нередко подают пример смелого и грамотного законотворчества. А некоторые из них становятся образцами модельного законодательства».

Практически нет сферы ведения республик РФ, в которой бы ими не были приняты законы. С помощью собственного правового регулирования они решают важнейшие вопросы своей государственной и общественной жизни.

Таким образом, на наш взгляд законодательство республик в настоящее время находится на стадии своего развития. Перспективы развития имеют следующие отрасли законодательства: 1) конституционное право; 2) административное право; 3) финансовое право; 4) муниципальное право; 5) экологическое.

# Заключение

Итак, на основании проведенного исследования нам удалось выяснить, что республика в составе РФ представляет собой один из 6 видов субъектов РФ, в основу образования, которого положен национально-территориальный принцип.

Среди субъектов Российской Федерации республики долгое время занимали особое положение. Сформировавшись по национальному принципу, они прошли в своём развитии путь от государственно-политической высшей формы советской автономии до так называемых «суверенных» государств.

Факт образования республики по национальному принципу и официальное признание за ней статуса государства обуславливает наличие у нее некоторых символических особенностей (право иметь свою конституцию, второй государственный язык), которые не позволяют отождествлять её с другими субъектами РФ. Однако это не свидетельствует о её особом конституционно-правовом статусе, так как национальный принцип формирования не может влечь предоставления республике каких-либо социально-экономических или политических льгот и привилегий. С точки зрения прав, обязанностей и ответственности все субъекты Федерации равны.

Таким образом, говоря о специфике статуса республики в составе РФ, можно выделить следующие её отличительные признаки:

1. ч. 2 ст.5 Конституции РФ называет республику государством. Причём эта формулировка означает не признание её государственного суверенитета, а подчёркивает лишь особенности конституционно-правового статуса, национального, исторического развития данных субъектов. Более того, всесторонний анализ других норм Основного закона России показывает, что республика является не более чем государственным образованием. Это объясняет необходимость исключения из ч. 2 ст.5 Конституции РФ слова «государство».

2. Республика имеет конституцию, а не устав. Однако это не может служить доказательством её особого правового статуса. Республиканские учредительные акты (как, впрочем, и акты других субъектов РФ) не должны противоречить федеральной Конституции. В этих целях законодательство Российской Федерации предусматривает определённый механизм устранения противоречий, имеющихся в конституционном (уставном) правотворчестве субъектов РФ. Данный механизм следует дополнить проведением предварительного контроля за региональными учредительными актами.

3. Республика вправе устанавливать собственный государственный язык. Вместе с тем в целях обеспечения реального равноправия граждан независимо от их национальной принадлежности и ввиду отсутствия мононациональных республик, следует отказаться от предоставления республикам такого права. Языки же, используемые в местах компактного проживания соответствующих этносов, можно наделить статусом местных официальных языков.

4. В конституциях некоторых республик сохранён постулат о собственном гражданстве. Однако, учитывая декларативный характер данных норм, следует исключить их из республиканских учредительных актов.

5. Наличие у республики собственной столицы также не свидетельствует об особом её правовом статусе, так как и столицы республик и административные центры других субъектов выполняют одни и те же функции.

В целом подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что факт образования республик по национальному принципу, как мы убедились, обуславливает наличие у них некоторых символических особенностей, которые отличают их от других субъектов РФ. Однако это не свидетельствует об их особом конституционно-правовом статусе.

Конституция России провозглашает равноправие всех субъектов РФ. Это означает, что субъекты Федерации обладают одинаковыми правами и обязанностями, при нарушении которых они могут быть привлечены на равных основаниях к ответственности. Вместе с тем равноправие не следует смешивать с фактическим равенством, поскольку реальные возможности развития субъектов Федерации в силу различий экономического, географического и иного характера далеко не одинаковы.

Опыт государственного строительства Российской Федерации показывает, что разный конституционный статус субъектов РФ фактически создаёт почву для национального неравноправия. Поэтому представляется, что важнейшей задачей государственной политики Российской Федерации является устранение асимметрии в правовом статусе субъектов, а также укрепление общечеловеческого подхода к осуществлению прав и свобод личности.

Рассмотрев вопрос о конституционно-правовом разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и республиками в её составе, можно сделать следующие выводы:

1. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов является одним из основополагающих конституционных принципов российского федерализма.

2. Российская конституционная модель содержит в себе исчерпывающие перечни предметов исключительного ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и её субъектов, закрепляя так называемые «остаточные» полномочия за субъектами РФ. Вместе с тем, открытым остаётся вопрос относительно принадлежности к тому или иному уровню власти вновь возникающих предметов ведения. В этой связи представляется целесообразным такие принципы закрепить законодательно (и прежде всего на федеральном конституционном уровне).

3. Для России предпочтительным является законодательный способ разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и её субъектами, а не договорный.

4. Правовой основой договорного процесса в РФ выступает ч.3 ст. 11 федеральной Конституции. Однако договоры должны только конкретизировать, а не перераспределять предметы совместного ведения, и, являясь вспомогательным средством в сфере разграничения совместного ведения, могут содержать лишь положения, обусловленные спецификой субъекта Федерации.

5. Российская модель закрепления предметов совместного ведения имеет свои недостатки, что является, прежде всего, результатом несовершенства законодательного регулирования в данной сфере. Поэтому отдельные положения статей 71, 72 нуждаются в существенной корректировке и дополнении.

6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами должно осуществляться в следующей иерархической последовательности: Конституция РФ - федеральные законы и законы субъектов РФ, принятые на её основе, - договоры и соглашения, утверждённые соответственно федеральными законами и постановлениями Правительства РФ. Причём ни федеральные законы, ни законы субъектов РФ, а тем более договора и соглашения не могут перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ и предметы совместного ведения, равно как в них не могут быть сформулированы и какие-то новые дополнительные, не предусмотренные ст.72 Конституции РФ, предметы совместного ведения.

7. Совершенствование конституционно-правового механизма разграничения компетенции между Российской Федерацией и её субъектами, республиками в том числе, должно осуществляться путём определения в федеральных законах по предметам совместного ведения конкретных, четких полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления соразмерно материально-финансовым возможностям каждого уровня государственной власти с тем, чтобы субъекты РФ, в том числе и республики, могли самостоятельно осуществлять принадлежащие им полномочия. В этой связи необходимо ускорить внесение соответствующих поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Одной из ключевых проблем законотворческой деятельности республики является низкая эффективность принимаемых законов. Полагаем, что данная проблема во многом связана с отсутствием закрепления в законах механизмов их реализации, конкретных мер ответственности в случае неисполнения требований закона, а также средств финансового, материального и организационного их обеспечения.

Анализ правотворчества республик свидетельствует о том, что сегодня основной объём законодательной работы в сфере совместного ведения выполняется на федеральном уровне. Субъектам же остаётся лишь право наполнения «рамочных» законов, принимаемых Центром. Поэтому они должны шире использовать предоставленное им Конституцией РФ право законодательной инициативы.

Таким образом, на наш взгляд законодательство республик в настоящее время находится на стадии своего развития. Перспективы развития имеют следующие отрасли законодательства: 1) конституционное право; 2) административное право; 3) финансовое право; 4) муниципальное право; 5) экологическое.

Подводя итоги исследования, следует отметить, что цель исследования достигнута, все поставленные задачи решены, изучен весь круг намеченных проблем.

# Список используемых источников

Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

2. Конституция (Основной закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. / История Советской конституции 1917-1957. С. 76.

. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (ред. от 22 ноября 2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».

. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. / wikipedia.org/wiki/Конституция\_Республики\_Саха.

. Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994г. (ред. от 1 декабря 2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».

. Конституция Республики Бурятия от 22 февраля. 1994 г. (ред. от 21 ноября 2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».

. Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001г. (ред. от 24 июня 2003 г.) // Тувинская правда. 2001. 15 мая; 2003. 26 июня.

. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 09.03.2010) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - 07 января. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

. Декларация о государственном суверенитете Горно-алтайской Автономной Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990г. II Сборник законов Республики Алтай. 1992. Выпуск 1. С. 3.

. Декларация о государственном суверенитете Бурятской Советской Социалистической Республики от 8 октября 1990г. // Ведомости Верховного Совета и Совета Министров Бурятской ССР. 1991. №1.

. Декларация о государственном суверенитете Якутской-Саха Советской Социалистической Республики от 27 сентября 1990 г. II Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1990-1991 годы. С. 7.

12. Декларация о государственном суверенитете Советской Республики Тува от 12 декабря 1990 // Тувинская правда. 1990. 14 декабря.

13. Декларация о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики от 30 августа 1990г. // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. №1. Стр. 3.

. Декларация о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики от 11 октября 1990г. // Советская Башкирия. 1990. 12 октября.

. Декларация о государственном суверенитете Коми Советской Социалистической Республики от 29 августа 1990 г. // Красное знамя. 1990. 5 сентября.

. Декрет ВЦИК и СНК от 27 мая 1920 года «Об Автономной Татарской Социалистической Советской Республике» // СУ РСФСР, 1920, №51, ст. 222.

17. Декрет ВЦИК и СНК от 27 апреля 1922 года «Об Автономной Якутской Социалистической Советской Республике»// СУ РСФСР, 1922, № 30, ст. 370.

18. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

. Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»от 11 декабря 2002 г. №165-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №50. Ст.4926.

. Закон Республики Татарстан «О восстановлении татарского алфавита на основе латинской графики» от 15 сентября 1999 г. №2352 // Республика Татарстан. 1999. 29 октября.

. Закон Республики Мордовия от 21.02.2002 № 10-з «О правовых актах Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2002. 23 февраля.

. Закон «О языках народов Республики Башкортостан» от 15 февраля 1999г. №216-3 // Известия Башкортостана. 1999. 6 апреля.

. Закон Республики Коми «О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми государственными полномочиями в области обеспечения социальной защиты населения в Республике Коми» от 4 ноября 2002 №7-Р3 // Республика. 2002. 12 ноября.

. Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 17 января 2002 №1239 «Об обращении Государственного Совета Республики Татарстан к татарскому народу в связи с предстоящей Всероссийской переписью населения в 2002 году» // Республика Татарстан. 2002. 18 января.

Судебная практика

25. Конституционный суд Якутии признал право Республики на суверенитет // URL: http:// www.pravo.ru/ news/ view/ 8125/.

26. Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ" // СПС "КонсультантПлюс".

. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П "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" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

. Решение "Об информации об исполнении решений Конституционного Суда РФ" от 21 апреля 2009 г. // URL: www.ksrf.ru/ News/ Pages/ ViewItem.aspx?ParamId=701.

Монографическая и учебная литература

29. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. - 6-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2007. - 784 с.

30. Еникеева З.Г. Автономная республика - советское социалистическое государство. М., 1964. - С. 11-12.

31. Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. СССР. (Сводный том), М., 1962. С.202-204.

32. Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2005. С. 78.

. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России. - М.: Юристь, 2003.

. Конституционное право России. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. - 585 с.

. Левин И.Д. Вопросы советского государства и права. М. 1957. - с. 243-244.

. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы (теория и практика государственного регулирования территориального образования). М.: ИНФРА-М, 2009. С.83-85.

. Новая российская энциклопедия: В 12 т. / Гл. ред. АД. Некипелов. Т.1. М., 2003. С.195.

. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и её субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М., 2003. С. 124.

. Халилов А.М. РСФСР - социалистическое федеративное государство. - Казань, 1967. С. 60.

. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2001. С. 186.

Статьи

. Авакьян С.А. Точка отсчета - народ // Российская газета. 2006. 28 октября; Конституционный Суд предложил республикам РФ забыть о суверенитете // Известия. 2009. 9 июня.

42. Болтенкова Л. Асимметричность федерации // Регионология. 2007. №1.

. Боброва H.A. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов РФ // Государство и право. 2005. №11. С.44.

. Бурятия отказалась от суверенитета // Российская газета. 2002. 25 марта.

. Валерий Федоров. Директор Всероссийского центра изучения общественного мнения // URL: http:// www.edinros.ru/ text.shtml?5/ 4172,100063.

. Выступление Дмитрия Медведева на Международной конференции "Современное государство и глобальная политика". Все государства разные, но государства созданы людьми // URL: http:// www.kreml.org/ other/ 223500279.

. Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. - Новосибирск, 2007. С. 140-144.

. Егоров А. Урок в судебном порядке // Российская газета. 2002. 17 мая.

. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и её субъектами: решение или порождение проблем // Государство и право. 2009. №4. С.11.

. Законы субъектов Федерации должны быть работоспособными. Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на совещании руководителей законодательных собраний субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. №7. С.3.

. Златопольский Д.Л. Государственное единство Российской Федерации: некоторые аспекты проблемы // Вестник МГУ. Сер. Право. 1994. №4. С.5.

. Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Российская газета. 2006. 22 августа.

53. Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2.

. Лужков Ю. Без государства - никуда // URL: http://www.adm.yar.ru/index.aspx.

. Медведев поручил Зорькину контролировать конституционность региональных законов // URL: http:// www.pravo.ru/ news/ view/10416/.

. О нарушении прав татар в Башкирии // http: www. tatarlar. ru.

. Павловский Г. Медведев пытается обновить политический словарь // URL: http:// www.kreml.org/ news/ 223512703.

. Пастухова Н.Б. Глобализация и государственный суверенитет // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: Сборник статей и материалов / Сост. С.Е. Заславский. М., 2007. С. 149 - 173.

. Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. N 11. С. 37 - 44.

. Фийон Франсуа. Кризис не отменяет реформы // URL: http:// www.adm.yar.ru/ index.aspx.

. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и её субъектами // Журнал российского права. 2009. №9. С.37.

. Чистяков О.И. О национально-государственном размежевании в период становления Российской Федерации // Советское государство и право. 1991. №11. С.143-144.

. Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2008. № 5.

. Ягудин Ш.Ш. Политико-правовой статус автономной республики в советской федерации // Государство и право. 1990. С. 12.

Диссертации и авторефераты

. Валяровский Ф.И. Суверенитет в конституционном строе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 32.

66. Железнов Б.Л. Советское автономное государство (Вопросы теории). Автореф. ...докт.юрид.наук, - М., 1989. С. 13, 32,37

. Шапсугов Д.Ю. Вопросы суверенитета и государственно-правовая природа автономной республики. Автореф. ... канд.юрид.наук. Ростов н/Д, 1971. С. 18.

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |