

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области, автономных округов. Конституция закрепляет равноправие этих субъектов Федерации.

Конституционно-правовой статус субъектов Федерации устанавливается в первую очередь Конституцией России, федеральными законами, а также другими правовыми актами. Так, республики принимают свои конституции, другие субъекты Федерации — уставы. Основные вопросы статуса урегулированы Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

§ 1. Правовой статус субъектов Российской Федерации

Этот статус в решающей степени гарантируется Конституцией РФ, изменения гл. 3—8 которой в конечном счете возможны только с одобрения органов законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. На основе Конституции России и в соответствии с ней и федеральными законами субъекты Федерации принимают конституции и уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Принципы определения полномочий органов государственной власти субъекта РФ достаточно просты:

- 1) полномочия, осуществляемые по предметам ведения субъектов РФ, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

2) полномочия, осуществляемые по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями;

3) полномочия, осуществляемые по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Федеральные законы, указы Президента РФ, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта РФ, должны устанавливать права, обязанности и ответственность этих органов, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям закона.

В соответствии с принципом верховенства Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения, а также предметы ведения субъектов РФ. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, заключены договоры, соглашения, если принятие указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта РФ, ущемлению или утрате установленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Субъекты РФ сами устанавливают свое наименование, а в случае изменения новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ. Исчерпывающим и точным перечислением наименований всех субъектов Федерации в Конституции РФ подчеркивается добровольность вхождения каждого субъекта в Российскую Федерацию и распространение всех норм Конституции в равной степени на все субъекты Федерации. В соответствии с решением самих республик в январе и феврале

1996 г. указами Президента РФ в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ были включены новые наименования субъектов РФ — Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Калмыкия вместо прежних наименований, указом от 25 июля 2003 г. включено новое наименование — Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

Равноправие субъектов РФ находит свое выражение в равном представительстве всех субъектов РФ (независимо от размера территории и численности населения) в Совете Федерации Федерального Собрания (по два представителя от каждого субъекта РФ), а также в порядке формирования Государственного совета РФ, который состоит из высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) всех субъектов РФ.

Но правовой статус субъектов РФ все же не во всем одинаков. Различие вытекает, например, из того, что республики объявлены государствами, в то время как все другие субъекты такого статуса не имеют и могут рассматриваться только как государственные образования. Конституции республик могут приниматься как их законодательными собраниями, так и референдумами, в то время как уставы других субъектов РФ — только законодательными собраниями. Большинство автономных округов входят в состав краев и областей, но должны рассматриваться как государственные образования наравне с этими краями и областями. Такое положение субъектов РФ дает повод говорить об асимметричности российского федерализма.

Равноправие субъектов Федерации проявляется в общем для всех них определении предметов ведения, которое вытекает из ст. 71—73 Конституции РФ. Субъекты РФ не вправе вмешиваться в компетенцию федеральных органов государственной власти, которые создаются в соответствии с волеизъявлением всего многонационального народа России, в том числе всех субъектов Федерации. Последние представлены в Федеральном Собрании, а следовательно, участвуют в решении вопросов, относящихся к предметам ведения Федерации. Вместе с органами государственной власти Федерации они осуществляют правовое регулирование и управление по предметам совместного ведения. При этом до принятия федеральных законов субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федеральным законом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в двухмесячный срок приводятся в соответствие с принятым федеральным законом. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Такое решение проблемы разграничения предметов ведения оставляет за субъектами

Федерации полномочия по широкому кругу вопросов. Если вопрос относится к совместному ведению, то законы и иные нормативные правовые акты издаются субъектами Федерации в соответствии с федеральным законом по этому вопросу. Если же тот или иной вопрос входит в исключительную компетенцию органов власти субъекта Федерации, то республики, края, области, города федерального значения и автономии осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

При этом Конституция предоставляет субъектам Федерации важную гарантию. Поскольку их законы и нормативные акты, изданные по вопросам совместного ведения, должны соответствовать федеральным законам и в случае противоречия действует федеральный закон, то при противоречии такого же рода по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации приоритет отдается их законам и нормативным правовым актам. Следовательно, федеральный закон не может вторгаться в сферу исключительного ведения субъектов РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 11) федеральный закон закрепляет принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий. Заключение таких договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора. Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, а затем утверждается федеральным законом.

Иное дело — соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ о передаче им части федеральных полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Федеральные органы контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее их осуществление. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ. Оно считается заключенным и вступает в силу после утверждения постановлениями Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке.

Возможно и обратное: отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти или должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти. Это может произойти в случаях, если:

- 1) в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с федеральным законом (решение принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания);
- 2) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых или бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (в этом случае по ходатайству Правительства РФ решением Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии с федеральным законом вводится временная финансовая администрация);
- 3) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ допускается нарушение Конституции РФ, федерального закона, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом (решение принимается Правительством РФ с изъятием субвенций).

Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур. В случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам, связанным с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В случаях,

предусмотренных Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий, рассматриваются Конституционным Судом РФ. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, могут быть вынесены на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии с их полномочиями.

Если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается Конституционным Судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти, не допускается.

Субъекты Федерации имеют свою правовую систему, в которую входят конституция (в республиках), уставы (в других субъектах РФ), законы, подзаконные акты. Правовая система субъектов РФ как бы образует собственное конституционное право, которое, однако, не разрывает единого конституционного права Российской Федерации, составляя его федеративный аспект. Свои правовые акты субъекты принимают самостоятельно. Однако требуется, чтобы конституции, уставы и другие правовые акты соответствовали Конституции РФ и федеральным законам, находились в пределах совместного ведения Федерации и ее субъектов, ведения субъектов Федерации.

Правовой статус субъекта РФ может быть расширен путем создания в пределах его территории особой экономической зоны. Статус особой экономической зоны предоставляет органам государственной власти соответствующего субъекта РФ дополнительные права и льготы в области таможенного регулирования, транзита товаров, налогов, режима инвестиций и предпринимательской деятельности.

По юридической силе конституции республик и уставы других субъектов Федерации равнозначны, различия между ними только в терминах, присущих государствам и государственным образованиям. К тому же бывшие автономные республики, из которых образовалось большинство нынешних республик, прежде имели свои конституции, что повлияло на их желание сохранить эту традицию в условиях расширения самостоятельности республик. Республики вправе иметь государственный язык, в то время как другие субъекты РФ — нет. Конституции и уставы субъектов РФ должны строиться на общих с Конституцией РФ принципах (разделения властей, правового социального государства и др.). Проверку соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ осуществляет Конституционный Суд РФ. Субъекты Федерации в лице своих органов законодательной и исполнительной власти вправе обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ (ч. 2 ст. 125). Конституционный Суд РФ, кроме того, разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ, между высшими государственными органами последних.

В июле 2003 г. Конституционный Суд РФ рассматривал дело о проверке положений законов, на основании которых судами общей юрисдикции по обращениям прокуроров осуществлялась проверка соответствия конституций республик федеральным законам. Конституционный Суд РФ, раскрывая природу этих актов, отметил:

...Об особом правовом характере конституций (уставов) субъектов РФ свидетельствует порядок их принятия: в ряде субъектов РФ конституции принимаются, в отличие от других нормативных правовых актов, в том числе законов, на референдуме или специально создаваемым для этой цели органом, если же конституция или устав принимаются законодательным (представительным) органом субъекта РФ, то они считаются принятыми, когда за них проголосовало квалифицированное большинство депутатов. Усложнен по сравнению с обычными законами и порядок внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов РФ, чем обеспечивается, в частности, их повышенная стабильность по сравнению с текущим законодательством.

...Особенности конституций (уставов) субъектов РФ как учредительных по своей правовой природе нормативных правовых актов, их конституционно-правовые отличия от других нормативных правовых актов субъектов РФ определяют и различия в порядке их судебной проверки по содержанию на соответствие Конституции РФ и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, непосредственно затрагивают конституционный статус субъектов РФ.

...Выявление соответствия конституций (уставов) субъектов РФ федеральным законам без установления их соответствия Конституции РФ не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта РФ утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению.

Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ постановил признать содержащуюся в оспариваемых законах норму, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ, не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ.

Субъекты Федерации обладают своей территорией, которая является частью территории Российской Федерации. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта РФ составляют находящиеся в собственности субъекта РФ имущество, средства бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также имущественные права.

Федеральный закон установил круг вопросов, решение которых относится к полномочиям по совместному ведению и осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ. Таких вопросов 41 (обеспечение деятельности органов власти, проведения выборов, предупреждения чрезвычайных ситуаций, образования, здравоохранения и др.). Те же полномочия, которые передаются субъектам РФ федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета на определенных условиях.

Законом предусмотрено, что выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ

осуществляется путем предоставления до-таций из образуемого в составе федерального бюджета Федераль-ного фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Система органов государственной власти устанавливается субъектами Федерации самостоятельно. Есть, однако, конститу-ционные требования, которые они при этом должны соблюдать. Во-первых, чтобы эта система соответствовала основам консти-туционного строя Российской Федерации, что, в частности, оз-начает разделение и самостоятельность трех властей: законода-тельной, исполнительской и судебной. Во-вторых, система орга-нов власти должна строиться на основе общих принципов организации представительных и исполнительных органов госу-дарственной власти, установленных федеральным законом. Такие требования Конституции РФ, весьма характерные для всех феде-ративных государств, призваны обеспечить принципиальное еди-нообразие организации государственной власти в Федерации на всех уровнях (о системе органов государственной власти субъек-тов РФ см. гл. 26 учебника).

Субъекты Федерации вправе осуществлять международные и внешнеэкономические связи. Однако их международная право-субъектность носит ограниченный характер. Они не вправе ста-вить вопрос о дипломатическом признании, открывать зарубеж-ные представительства на уровне посольств и т. д. Российская Федерация координирует международные и внешнеэкономиче-ские связи субъектов Федерации.

Многие субъекты РФ заключили торгово-экономические и финансовые соглашения с зарубежными государствами, прини-мая долговые обязательства и обязательства по их реструктуриза-ции. Эти соглашения не являются международными договорами. Федеральный закон «О координации международных и внешне-экономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. требует, чтобы такие соглашения согласо-выва-лись с федеральными органами исполнительной власти. При этом федеральные органы государственной власти не несут от-ветственности по соглашениям об осуществлении междуна-род-ных и внешнеэкономических связей, заключенным органами го-сударственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами госу-дарст-венной власти иностранных государств с согласия Правительст-ва РФ либо по конкретному соглашению субъекта РФ имеются официальные гарантии Правительства РФ. Соглашения регист-рируются Министерством юстиции РФ в соответствии с Прави-лами, утвержденными постановлением Правительства РФ.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации»,

международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ, на которые возложена соответствующая функция. Основные положения или проект международного договора, затрагивающие полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, направляются федеральными органами исполнительной власти органам государственной власти заинтересованного субъекта РФ, а поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора. Для внесения своих предложений субъект РФ должен иметь не менее двух недель. Представители органов государственной власти субъектов РФ по согласованию с федеральными органами исполнительной власти участвуют в переговорах и процедуре подписания договора (ст. 4 указанного Закона).

Конституционно-правовой статус субъектов РФ обеспечивает им широкие возможности по регулированию деятельности граждан на своей территории. В законодательных органах субъектов принимается большое число законов в области государственного строительства, защиты прав и свобод человека и гражданина, развития экономики и предпринимательства, социальной поддержки населения, культуры.

§ 2. Особенности правового статуса республик

В отличие от других субъектов Федерации республики признаются государствами. Однако власть в этих государствах не является суверенной, республики самостоятельны только в рамках, установленных федеральной Конституцией. Республики не вправе нарушать государственную целостность России, единство системы государственной власти. Их народы свободно реализовали свое право на самоопределение, создав сначала автономию, а затем преобразовав ее в государство, являющееся частью Российской Федерации. Изменить этот статус можно только с согласия Российской Федерации, путем изменения Конституции РФ или в соответствии с федеральным конституционным законом.

Конституция РФ не закрепляет право выхода республик из состава Федерации, чего не делает ни одна другая федерация мира. Основания для этого носят не только юридический, но и этический характер. Экономика республик была создана на средства всего многонационального народа России, она может успешно функционировать только как составная часть всей экономики страны. С национальной точки зрения население республик давно носит смешанный характер, вследствие чего выделение той или иной республики в самостоятельное государство неизбежно породило бы дискриминацию и межнациональные конфликты. Отделение от России привело бы также к культурному отставанию народов, ни о какой подлинной независимости в этом случае не могло бы быть и речи. Сепаратизм, следовательно, противоречит коренным интересам как народов республик, так и их титульной нации.

В период «парада суверенитетов», т. е. до принятия Конституции РФ в 1993 г., ряд республик — Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан, Тува и др. — закрепили в своих конституциях статус суверенного государства, субъекта международного права. Татарстан, не упоминая о вхождении в состав Российской Федерации, в то же время закрепил свое положение как государство, «ассоциированное с Российской Федерацией». В основе такого подхода лежало необоснованное предположение, будто Российская Федерация является объединением, получившим полномочия из рук независимых республик, что противоречит историческим фактам, ибо автономии, из которых выросли республики, были созданы Российским государством. Республики, как и другие субъекты Федерации, равноправны только между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, но они не равноправны с самой Федерацией. В договорах, которые республики, как края и области, заключают с Федерацией, речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий, а не о разделе суверенитета или территории Российской Федерации. Конституции республик должны соответствовать Конституции РФ, составлять единое конституционное пространство, основанное на общих принципах. Отступления от федеральной Конституции особенно недопустимы, когда они ведут к вторжению в предметы ведения и полномочия федеральных органов, нарушают принцип равноправия граждан России независимо от национальности и места проживания, принцип разделения властей.

Неправомерность постановки вопроса о суверенитете республик раскрыта в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. В нем говорится: «Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного

государства; решить же этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства, даже при условии, что этот суверенитет признавался бы ограниченным.

Конституция Российской Федерации, определяя в ст. 5 (ч. 1 и 4) статус перечисленных в ст. 65 (ч. 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку по своему статусу суверенное государство не может быть равноправно с субъектом РФ, не обладающим суверенитетом.

Следовательно, понятие республики (государства), содержащееся в ст. 5 (ч. 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству, в отличие от федеративного договора от 31 марта 1992 года, не означает признание суверенитета этого субъекта Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности его конституционно-правового статуса, в том числе закрепленные в ст. 66 (ч. 1) и 68 Конституции Российской Федерации, которые связаны с факторами исторического, национального и иного характера, что не может рассматриваться как нарушение принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации.

Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территорию ее субъектов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 67). Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе республик, суверенитета подтверждается и положениями ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Исходя из этих конституционных принципов все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

С пониманием государственной природы республик тесно связан вопрос о правовом статусе их территорий. Каждая республика обеспечивает свою территориальную целостность, а границы республики, находящиеся в режиме не государственных, а административных границ, не могут быть изменены без ее согласия. Гарантией территориального статуса является сама Российская Федерация, что, однако, не всегда обеспечивает быстрое и эффективное разрешение территориальных споров. Такой спор, например, несколько лет не затихает в отношениях между Республикой Северная Осетия — Алания и Республикой Ингушетия.

Ошибочное представление о суверенитете подталкивает некоторые республики к провозглашению своей собственности на землю, недра и природные богатства, для чего нет правовых оснований. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Республика Саха (Якутия) закрепила в Конституции 1992 г. положение о своей территории как «исконной земле традиционного расселения ее коренных народов», хотя трудно себе представить, как на огромных просторах в 3,1 млн. кв. км могли утвердиться «коренные народы», которых и сейчас насчитывается не более 1 млн. человек. Произвольно определенные в советское время границы некоторых республик ныне рассматриваются в республиках как якобы сложившиеся исторически.

Между тем происходившая в то время частая перекройка границ имела чисто административное значение, в результате чего, например, в территорию нынешней Чеченской Республики были включены районы из соседнего Ставропольского края. Территорию республик, следовательно, можно рассматривать только во взаимосвязи с их пребыванием в составе Российской Федерации. Вместе с тем должно быть, безусловно, признано, что закрепленная за ними территория является пространственным пределом их власти, на эту территорию не может распространяться власть других субъектов Федерации.

Неправомерны и претензии многих республик на приоритет (верховенство) своих законов над федеральными. Закрепление в конституционных актах республик такого

рода положений про-тиворечит основам конституционного строя Российской Федерации и ведет к ослаблению конституционной законности и охра-ны прав человека.

Республики самостоятельны в определении своих государст-венных языков. В органах государственной власти, органах мест-ного самоуправления, государственных учреждениях республик эти языки употребляются наряду с государственным языком Рос-сийской Федерации, т. е. русским языком. В республиках, в ко-торых титульная нация составляет большинство населения (тако-вых 6 из 21), законодательно закреплено двуязычие. Многоязы-чие закреплено в многонациональном Дагестане. Двуязычие принято и в некоторых республиках, где титульная нация не со-ставляет большинства (например, Калмыкия). Но в ряде респуб-лик законы о языках пока не приняты. Практически все респуб-лики признают и гарантируют права всех наций на пользование своим языком и на его развитие.

Конституции республик обычно предусматривают свое граж-данство, не учитывая, что гражданство в Российской Федерации относится к ведению Федерации. Это гражданство одновременно означает и гражданство Российской Федерации, но правом при-нятия в гражданство обладает только Российская Федерация.

Республики самостоятельно утверждают свою государствен-ную символику — герб, флаг, гимн, определяют столицу. Госу-дарственная символика отражает национально-историческую символику народа. Республики вправе учреждать свои почетные звания и государственные награды.

После принятия указанных выше решений Конституционного Суда РФ в конституции и уставы субъектов РФ были внесены изменения, приведшие ряд положений этих актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Так, в Республике Саха (Якутия) из Основного закона исключено поло-жение о вступлении в силу федеральных законов на территории республики только после их ратификации республиканским парламентом. В Республике Тыва из Конституции исключено поло-жение о праве выхода из состава Российской Федерации. В то же время в констит уциях Татарстана и Башкортостана сохранено упоминание о «суверенитете», хотя после решения Конституци-онного Суда РФ это положение уже не имеет юридической силы.

§ 3. Особенности правового статуса автономий

В Российскую Федерацию входят одна автономная область (Еврейская автономная область) и десять автономных округов. Что касается автономной области, то ее сохранение является скорее данью традиции, поскольку еврейского населения в ней почти нет. По численности и структуре населения все округа невелики и многонациональны. Наибольший удельный вес коренной национальности в Ненецком автономном округе (16,5%), наименьший — в Ханты-Мансийском (1,4%).

Еврейская автономная область входит в Российскую Федерацию непосредственно (Законом РФ от 15 декабря 1990 г. все автономные области были выведены из краев и включены в Российскую Федерацию непосредственно). Автономные округа имеют возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в Российскую Федерацию непосредственно и через другой субъект Федерации (край, область). На этом основании, например, Чукотский автономный округ в 1992 г. выделился из Магаданской области и непосредственно вошел в состав Российской Федерации. Напротив, как указывалось выше, Коми-Пермяцкий автономный округ объединился в 2004 г. с Пермской областью, составив новый субъект РФ — Пермский край. 17 апреля 2005 г. состоялся референдум, утвердивший объединение Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским автономными округами. Другие же округа сохраняют прежнее состояние. Конституция РФ предусматривает, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Принятие такого закона, следовательно, необязательно, это зависит от желания самой автономии.

Правовое положение автономных округов в известной мере противоречиво. С одной стороны, автономный округ, как вытекает из Конституции РФ, может входить «в состав края или области» (большинство являются как раз такими). С другой, округ, как и край, и область, рассматривается Конституцией как равноправный субъект РФ. Это пример коллизии в конституционном праве. Чтобы разрешить это противоречие, Конституция РФ предусматривает, что отношения таких округов могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области (могут, но не должны!). Такой договор тем не менее был заключен между администрацией Тюменской области и администрациями Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, но он не снял напряжения между сторонами в отношении понимания самостоятельности округов. Договорная форма отношений «вхождения» не устраняет в полной мере разногласий в отношении того, является ли территория округа

частью территории области (края) или нет, из чего следует решение вопроса о пределах властвования органов государственной власти области (края).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности Закона РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» от 17 июня 1992 г. отметил, что «нахождение автономного округа в крае или области не означает, по действующему законодательству, поглощения его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации».

Однако данное постановление не решило всех вопросов, а принятие необходимых законов задерживалось.

В постановлении от 14 июля 1997 г. по делу о толковании конституционного положения о вхождении округа в состав края, области Конституционный Суд РФ признал, что равноправие субъектов РФ не исключает вхождения округа в край, область, вхождение одного субъекта в состав другого, является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта, что не означает поглощения. В связи с этим население округа вправе участвовать в выборах органов государственной власти края, области.

В 2003 г. дополнениями к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что большинство полномочий по предметам совместного ведения осуществляется органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа. Однако по предметам исключительного ведения полномочия осуществляются округом самостоятельно.

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

Автономия как способ защиты национальных интересов граждан РФ в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития нашла отражение в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (в редакции от 30 ноября 2005 г.). Национально-культурная автономия — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными, федеральными. Они учреждаются соответственно на общих собраниях, конференциях и съездах, на которых образуются органы внутреннего управления автономии. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются национально-культурными автономиями самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях. Регистрация национально-культурной автономии проходит в органе юстиции в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Национально-культурная автономия имеет право:

- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;
- создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;
- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;
- следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;
- создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями

иностранных госу-дарств.

Федеральными законами, конституциями (уставами), закона-ми субъектов РФ национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сфере образования и культуры. Участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан РФ, равно как и национальная принадлежность не мо-жет служить основанием для ограничения их участия или неуча-стия в деятельности национально-культурной автономии.

В Законе четко зафиксировано, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-тер-риториальное самоопределение. Осуществление этого права не должно наносить ущерба интересам других этнических общно-стей.