

Тема 9

**Формирование правовой
основы взаимодействия
федерального центра и
субъектов федерации**

Приоритетные направления законодательной работы по формированию правовой основы взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации

- 1. Конституционно-правовое регулирование федерализма;
- 2. Вопросы региональной политики и межрегиональных отношений;
- 3. Правовые механизмы совершенствования финансовых и бюджетных отношений «центр – регионы»;
- 4. Проведение федеративной реформы в России.

Приоритетные вопросы конституционно-правового регулирования федерализма

Наиболее приоритетными вопросами в этой сфере являются:

- 1. Преодоление разногласий и разрешение споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации:
 - законодательно утвердить порядок внесудебного разрешения возникающих споров и разногласий между органами федеральной государственной власти и государственной власти субъектов Федерации и закрепить правовой режим предотвращения появления таких разногласий в будущем;
 - предусмотреть защиту интересов субъектов Федерации в деятельности согласительного органа, утверждаемого законом;
 - установить ответственность органов, должностных лиц за выполнение принятых решений.
- 2. Принятие федерального закона об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами:
 - дать им всем полную самостоятельность, выведя из состава областей; либо;
 - оставить в составе областей, лишив статуса субъекта Федерации.
- 3. Выработка завершенной и гармоничной концепции статуса субъекта Российской Федерации.

Правовой статус субъекта федерации: признаки, структура

Употребляя термин «правовой статус», законодатель использует термин «правовое положение» в качестве синонима.

Статус субъекта федерации – это правовое положение субъекта, обусловленное сущностью и природой федерации, установленное законодательством федерации и субъекта в виде определения границ власти субъекта путем закрепления его прав, обязанностей, гарантий деятельности и ответственности в интересах всей федерации в целом и каждого субъекта в отдельности.

Признаки субъекта федерации:

- 1) состояние субъектов федерации в федеративном государстве и, как следствие, исключительно совместное с федерацией определение своего конституционного статуса и совместное участие в формировании общенациональной воли;
- 2) наличие официального наименования;
- 3) наличие своего основного закона – конституции (устава, статута) и собственной системы законодательства;
- 4) обладание государственной властью и осуществление ее посредством собственных государственных органов;
- 5) наличие собственной территории, границы которой не могут быть изменены без их согласия;
- 6) наличие собственных предметов ведения;
- 7) наличие

Структура правового статуса субъекта федерации

- 1) определение субъекта федерации и его признаки (представляющие собой абсолютные права и обязанности субъекта);
- 2) права и обязанности субъекта во взаимоотношениях с иными субъектами права: федерацией, иными субъектами федерации, местным самоуправлением, субъектами международного права, индивидами;
- 3) ответственность субъекта федерации;
- 4) гарантии правового статуса субъекта федерации.

Виды статусов субъектов Российской Федерации

В зависимости от степени общности и характера прав и обязанностей, как основных выделяемых элементов статуса субъекта права, различают общие, видовые и специальные статусы субъектов права.

Согласно данной классификации статус субъекта федерации может быть:

- 1) Общим – как составной части федерации, обладающей определенной степенью государственной самостоятельности.
- 2) Видовым, охватывающим дополнительные и/или конкретизированные права и обязанности отдельных образований (или их групп) в рамках видового статуса. Например, статус республики в составе РФ, дающей ей право на установление своего государственного языка, право на наименование своего уставного документа конституцией, право на выбор формы принятия своей конституции.
- 3) Специальным (особым) (если в составе государства есть только одно образование с такими правами и обязанностями). Например, статус г. Москвы, являющейся и субъектом Российской Федерации, и ее столицей.

Сюда же относятся и договоры, и федеральные законы о конкретном субъекте РФ, которые могут быть приняты в связи его особым положением.

Так, были приняты Закон Российской Федерации от 16 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

- 1. Согласно ч.2 ст.11 Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.
- 2. Пункт «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ определяет, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.
- 3. Ч.1 ст.77 Конституции РФ закрепляет: система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации.
- 4. Федеральным законом от 6.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации» (ст.ст.17,18) закреплена общая модель организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ, включающая в качестве обязательных компонентов законодательный (представительный) орган государственной власти и высший исполнительный орган государственной власти, возглавляемый руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.
- 5. Согласно ч.2 ст.17 Закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ.

- 1. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не представляют собой единой системы законодательной власти Российской Федерации. В этом и заключается особенность федеративных отношений - специфика разделенного законодательства на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве. Здесь действует только одно конституционное требование – законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам, изданным по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст.76, ч.ч, 1,2,5 Конституции РФ).
- 2. Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ осуществляется по смешанной избирательной системе.
- 3. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов имеют разные наименования, обусловленные историческими особенностями и национальными традициями. В республике Адыгея это Государственный Совет-Хасэ, в Республике Башкортостан – Государственное Собрание-Курултай, в Республике Дагестан – Народное Собрание, в Республике Тыва – Верховный Хурал-Парламент, в Республике Хакасия – Верховный Совет, в Пензенской области – Законодательное Собрание, в Хабаровском крае – Законодательная Дума и т.д.
- 4. Федеральным законодательством (ст.4 п.3 Федерального закона от 06.10. 1999г.№184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») закреплено положение о том, что число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ

- 5. Анализ конституций (уставов) субъектов РФ в части, касающейся их законодательных органов, показывает, что они имеют разное количество депутатов, отличающееся в разы.
- 6. В конституциях (уставах) субъектов устанавливаются и сроки полномочий законодательных органов.
- Законодательные органы республик Мордовия, Ингушетия, Тыва, Башкортостан, Коми, Карелия, Калмыкия, Дагестан, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкария, Марий-Эл, Удмуртия, Хакасия, Волгоградской, Нижегородской, Воронежской областей, Ненецкого автономного округа, Алтайского края избираются сроком на четыре года.
- Парламенты республик Татарстан, Адыгея, Якутия, Астраханской, Пензенской, Ростовской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, Краснодарского края имеют срок полномочий пять лет.
- 7. Структура органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ однопалатная. Исключение составляет лишь Законодательное Собрание Свердловской области, имеющее две палаты – Палату Представителей и Областную Думу.
- 8. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом.
- Формы такого участия устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти также федеральным законом.

- 9. Обширная сфера взаимодействия законодательного (представительного) органа субъекта РФ с высшим должностным лицом (руководителем высшего ил исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ лежит в сфере назначений должностных лиц органов государственной власти субъекта. Указанные процедуры согласования (утверждения, назначения) осуществляются в каждом субъекте РФ. Чаще всего согласованию подлежат должности Председателя Правительства, его заместителей, некоторых членов Правительства (например, министерства финансов) и т.д.
- 10. Среди направлений взаимодействия парламента и главы субъекта РФ можно выделить также: послания главы субъекта парламенту, совместную законодательную деятельность, согласительные процедуры, деятельность представителей главы субъекта РФ в парламенте, а также прочие контакты (например, совместное исполнение представительских функций)
- В целом, каждый субъект РФ обладает свойственными ему особенностями в сфере организации и деятельности своих органов законодательной (представительной) власти. Отличия проявляются и в определении полномочий, и в особенностях форм их взаимодействия с исполнительной властью, и в структуре, и в количестве депутатов. Деятельность же данных органов и результат этой деятельности настолько четко характеризуют субъект Федерации и процессы, происходящие в нем, что можно сказать, что законодательные органы субъектов создают «визитную карточку» своего региона.

Система законодательства субъекта Российской Федерации.

Ключевыми элементами данной системы являются:

- а) конституции (уставы) и законы субъекта Российской Федерации;
- б) акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
- Конституции (уставы) и законы субъекта Российской Федерации.
- 1. Конституции и уставы имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем другим актам соответствующих субъектов и являются актами учредительного характера.
- 2. Республики использовали разные формы принятия своих конституций.
- Одни из них приняты законодательными органами этих республик (Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми и др.),
- Некоторые – путем всенародного голосования (Ингушетия),
- Третьи – конституционным собранием (Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Мордовия).
- 3. Согласно ч. 1 ст. 66 Конституции РФ статус республики (государства) определяется федеральной Конституцией и конституцией республики. В конституциях республик их статус сформулирован по-разному.

- 4. Субъекты Федерации, являющиеся не государствами, а государственно-территориальными или национально-территориальными образованиями, принимают свои уставы. Термин «устав» был введен в юридический оборот Законом РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» и как основной закон субъектов Федерации, не являющихся государствами, закреплен Конституцией РФ (ч. 2 ст.66).
- 5. Значительная группа общественных отношений, требующих законодательного регулирования со стороны субъектов Федерации, связана с вопросами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к ним относятся защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользования, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

- 6. Отдельную группу общественных отношений, требующих законодательного регулирования в субъектах Федерации, образуют общественные отношения, являющиеся предметом регулирования исключительно государственных органов субъектов Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, все субъекты Федерации имеют право на собственное правовое регулирование, которое включает принятие законов и иных нормативных актов вне пределов ведения Российской Федерации, а также вне пределов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Круг этих вопросов весьма обширен и открывает большие возможности для развития регионального

- 7. В Конституции РФ закреплены основные принципы организации законотворческой деятельности, имеющие непосредственное отношение и к субъектам Федерации.
 - В ней указывается (ч. 5 ст. 76), что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов.
 - В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Вместе с тем Конституция РФ гарантирует самостоятельность законодательной деятельности субъектов Федерации по предметам их ведения.
 - В ней указывается (ч. 6 ст. 76), что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным в сфере его собственного правового регулирования, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.
- 8. Широкие полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующих субъектов в законотворческом процессе зафиксированы непосредственно в конституциях и уставах субъектов Федерации.
 - Во всех конституциях и уставах субъектов Федерации содержатся нормы, регулирующие порядок законотворческой деятельности. Ими определяются субъекты права законодательной инициативы, устанавливаются процедуры голосования по законопроектам, решаются другие вопросы, относящиеся к этой сфере.
 - Серьезным недостатком в законотворческой деятельности субъектов Федерации нередко является противоречие принятых ими законов федеральному законодательству, о чем свидетельствует множество фактов. Главная проблема заключается в том, чтобы субъекты РФ своевременно приводили свои акты в соответствие с федеральными, что как показывает практика, происходит не без

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации

- 1. Ч.2 ст.77 Конституции РФ устанавливает, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения России и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.
- 2. Ст.78 Конституции РФ закрепляет, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий по предметам совместного ведения (ч.1, ч.2). Кроме того, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий в субъектах РФ могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч.1 ст.78). Такие территориальные органы управления создаются по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения.
- 3. В субъекте РФ устанавливается и действует система органов исполнительной власти во главе с постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта возглавляет его руководитель, а если конституцией (уставом) субъекта РФ установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ (законодательство ряда республик в составе РФ прямо именуют высшее должностное лицо главой республики или президентом).

- 4. Главы исполнительной власти субъектов РФ, как правило, играют ведущую роль в государственном механизме субъектов Федерации.

Высшие должностные лица субъекта РФ (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избираются населением субъекта РФ на срок не более пяти лет (Федеральный закон от 02.05.2012г.№40-ФЗ).

- 5. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта. Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти может именоваться: Администрация, Совет администрации, Правительство, Кабинет министров, Государственный Совет. Высший орган исполнительной власти субъекта формируется высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Однако, как правило, конституцией (уставом) субъекта предусмотрено и участие законодательного представительного органа субъекта РФ в формировании высшего исполнительного органа государственной власти в форме согласования с ним

Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

- разрабатывает и представляет в законодательный орган бюджет субъекта и обеспечивает его исполнение;
- представляет законодательному органу отчет об исполнении бюджета, разрабатывает и представляет в законодательный орган прогноз социально-экономического развития и социально-экономические программы субъекта;
- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение в субъекте единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляет управление собственностью субъекта;
- принимает меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъекта РФ, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта.

Акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Среди источников конституционного права важное место занимают акты глав республик, глав администрации субъектов Федерации, а также акты правительств этих субъектов, содержащие конституционно-правовые нормы.

- 1. Конституции республик наделяют глав республик правом издавать указы и распоряжения, при этом, зачастую именно указы носят нормативный характер.
- 2. Уставы субъектов Федерации закрепляют право глав администрации субъектов принимать постановления и распоряжения. При этом только постановления обычно являются нормативными актами.
- 3. Указы глав республик и постановления глав администраций субъектов Федерации издаются во исполнение действующего законодательства. Они не могут противоречить конституциям, уставам и законам субъектов Федерации, федеральному законодательству. Эти акты обязательны для исполнения на всей территории соответствующих субъектов Федерации.
- 4. К актам Правительств субъектов Федерации относятся постановления и распоряжения. Постановления, имеющие наиболее важное значение, в большинстве своем носят нормативный характер и принимаются по наиболее значимым вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Суды субъекта РФ

- 1. 1 января 1997 года вступил в силу Федеральный конституционный закон от 31.12.1996. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который на основе Конституции РФ законодательно закрепил сложившуюся к моменту его принятия судебную систему РФ.
- 2. Согласно данному закону к судам субъектов относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи, входящие как низшее звено в федеральную систему судов общей юрисдикции. Все остальные суды, действующие на территории субъекта, являются исключительно федеральными.
- 3. Уникальность организации судебной власти на территории субъекта РФ заключается в том, что в субъектах Федерации параллельно действуют:
 - а) и суды, относящиеся к федеральным,
 - б) и суды субъектов Федерации, но входящие в единую систему судов общей юрисдикции,
 - в) и самостоятельные суды субъектов Федерации.
- 4. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 февраля 1996 года №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений устава – Основного закона Читинской области» указал на то, что Конституция РФ устанавливает единую судебную систему, и ею не предусмотрены в качестве самостоятельных судебные системы субъектов РФ.

Тем не менее, в России существуют и продолжают развиваться суды субъектов РФ.

Процесс становления и развития мировой юстиции в РФ

- 1. Базовым законом для организации мировой юстиции в Российской Федерации является Федеральный закон от 17.12.1998г.№188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» определяющий:
 - а) требования, предъявляемые к кандидатам на должности мировых судей,
 - б) гарантии их правового статуса и компетенцию,
 - в) общие правила формирования судебных участков,
 - г) общие принципы материально-технического обеспечения мировых судей.
- 2. На усмотрение субъектов РФ (но в рамках названного Федерального закона) остаются три основных вопроса:
 - а) определение порядка формирования,
 - б) территориальной подсудности мировых судей,
 - в) определение правового статуса аппарата мирового судьи.
- 3. Определение числа мировых судей осуществляется на основании Федерального закона от 29.12. 1999. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» и соответствующих законов субъектов РФ Федерацией и субъектом Федерации совместно в форме законодательной инициативы субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом РФ (либо законодательной инициативы Суда, согласованной с соответствующим субъектом РФ).

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ

- 1. Являются наиболее яркими и адекватными представителями судов субъектов в российской судебной системе.
- 2. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года является основным и единственным законодательным актом федерального уровня, где определяется правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ.
- 3. Согласно данному нормативному правовому акту, к ведению субъектов РФ отнесено принятие решения об учреждении конституционного (уставного) суда; установление порядка формирования суда, механизма замещения вакансий в составе суда и регулирование процедур и процесса рассмотрения дел.
- 4. На 2010 год о создании конституционных судов заявлено в законодательстве 44 субъектов РФ. Непосредственно суды функционируют в 16 субъектах Федерации, из которых 13 – республики (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Чечня), две области (Калининградская и Свердловская) и город федерального значения (Санкт-Петербург).

Предметы ведения и полномочия субъекта Российской Федерации

- 1. В ст.5 Конституции РФ в числе базовых принципов федеративного устройства указывается «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ».
- 2. Согласно п.3 ст.11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.
- 3. Разграничиваются как предметы ведения между РФ и субъектами РФ, так и предметы ведения и полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Только предметы ведения РФ и субъектов РФ разграничиваются исключительно Конституцией РФ и Федеративным договором, а предметы ведения и полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов еще и федеральными законами, договорами и соглашениями.
- 4. Предметы ведения РФ и субъектов РФ в результате их воплощения «в жизнь» юридически могут быть определены и осуществимы только через круг установленных правовым актом полномочий государственных органов, а федерация (как и всякое государство) и ее субъекты всегда действуют, да и могут действовать, только через свои органы.
- 5. Наиболее «проблемной» с точки зрения распределения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ является ст.72 Конституции РФ, устанавливающая перечень предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ.
- 6. Согласно п.1.ст.26.4 Федерального закона от 06.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проекты федеральных законов по предметам совместного ведения должны согласовываться с органами государственной власти субъектов РФ. Так, данные законопроекты после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ» для представления ими в Государственную Думу в 30-дневный срок отзывов на указанные законопроекты.

- 7. Процедурные правила закреплены в Законе и в отношении заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Прежде всего, в Законе устанавливается, что заключение 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 (ч. 1 ст.26.7).
- Порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора федеральными органами государственной власти определяется Президентом РФ, а порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта РФ до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (ч.3.ст.26.7).
- Далее проект договора о разграничении полномочий, подготовленным и согласованным представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ для одобрения. Высшее должностное лицо субъекта РФ сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ Президенту РФ. Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ. Затем Президент РФ в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу РФ проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.
- 8. Особенностью российской конституционной модели разграничения предметов ведения является отказ от юридической формализации в Конституции РФ перечня предметов ведения субъектов РФ. В соответствии со ст.73 Конституции РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (по принципу «остаточной компетенции»).
- Детальный перечень предметов ведения конкретного субъекта РФ закрепляется в его учредительном документе.
- 9. В целом, спорные моменты в распределении предметов ведения и полномочий возникают в РФ, как на уровне Конституции РФ, так и на уровне федерального законодательства. Эта тема всегда будет «живой» в федеративных отношениях. Необходимо принятие такого подхода, при котором распределение предметов ведения и полномочий мыслится как динамичное распределение, которое происходит в зависимости от структурных изменений во внутригосударственных отношениях.

Государственные символы.

- 1. Конституционно-правовым основанием установления символики субъектами РФ является ст.73 Конституции РФ, где указывается, что субъекты Федерации, вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов. Символы (атрибуты) государственности относятся к вопросу исключительного ведения субъектов РФ.
- 2. Федеральным законодательством установлено определенное ограничение, связанное со статусом РФ и ее государственной символикой. В соответствии с Федеральными конституционными законами от 25 декабря 2000 года №1-ФКЗ «О государственном флаге Российской Федерации» (ст.8) и №2-ФКЗ «О государственном гербе Российской Федерации» (ст.8) субъектам Федерации, муниципальным образованиям, а также общественным объединениям, предприятиям, учреждениям и организациям запрещается иметь гербы (геральдические знаки) и флаги, идентичные Государственному гербу и флагу РФ или использовать их в качестве геральдической основы.
- 3. Республики при создании государственных символов использовали в основном элементы народных эпосов и мифологию (Адыгея, Алтай, Дагестан, Чувашия, Коми, Татарстан, Чечня, Удмуртия и др.) либо другие атрибуты, подчеркивающие национальные особенности коренного населения этих республик, например, элементы национальных орнаментов (Мордовия и Марий Эл), древние наскальные рисунки (Хакасия и Якутия), религиозные буддистские символы (Калмыкии и Бурятия), образ национального героя (Башкирия), элементы окружающей природной среды, особенно горы (гербы республик Северного Кавказа) и т.д.
- 4. Для легитимного использования собственной символики субъекта Федерации на территории РФ необходимо пройти процедуру утверждения государственной символики субъекта РФ в Геральдическом Совете при Президенте РФ. Совет проводит экспертизу всех геральдических знаков страны и их регистрацию, т.е. ведет Государственный геральдический регистр.
- 5. В большинстве субъектов РФ вместе с принятием законов о региональной символике принимаются и законы о ее использовании, в которых специально оговариваются все основные случаи использования официальной региональной символики организациями и частными лицами.

Государственный язык как элемент конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации.

- 1. У всех народов язык традиционно относится к доминантным признакам национального самосознания, к числу самых главных национальных ценностей, символов, олицетворяющих самобытность, величие, самостоятельность, духовное богатство народа.
- 2. 25 октября 1991 г. был принят первый в российском законодательстве Закон РСФСР «О языках народов РСФСР», который объявил русский язык государственным языком РСФСР, а республикам предоставил право устанавливать статус государственных языков республики. В Конституции РФ 1993 г. (пп.1.2 ст. 68) закреплено: «Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки».
- 3. Законодательство Российской Федерации предусматривает совместное использование государственных языков Российской Федерации и республик. Так в Федеральном законе от 15.11.1997г. №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» указывается: «Делопроизводство в органах записи актов гражданского состояния ведется на государственном языке Российской Федерации – русском языке. В случае установления субъектом Российской Федерации (республикой) своего государственного языка, делопроизводство ведется на русском языке и государственном языке субъекта Российской Федерации (республики)» (п.5 ст.6).

Использование одновременно государственного языка РФ и государственных языков республик осуществляется и в судопроизводстве.

Ч.2 ст.10 Федерального конституционного Закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ также указывает, что «судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации ведутся на русском языке либо на государственном языке республики, на территории которой находится суд». Основываясь на вышеизложенном положении, государственные языки республик используются и в конституционном производстве, при разрешении дел конституционными судами республик.

Следующая наиболее важная сфера совместного использования государственных языков РФ и республик – это сфера опубликования федеральных и региональных законов и других нормативно-правовых актов. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ст.63 определяет: «По решению комиссии, указанной в законе, бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях – на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания».

- 4. Исходя из того, что национальные языки республик признаются также государственными, республики вправе устанавливать обязательное изучение их наравне с русским языком.

Территория субъекта Российской Федерации.

- 1. Мировая практика выделяет три способа соединения частей федерации в единое целостное государство:
 - 1) национальный (соединение частей в единое федеративное государство, субъектами которого признаются исключительно национально-государственные образования);
 - 2) территориальный (образование федерации, субъектами которой становятся соответствующие территории вне зависимости от национального состава населения);
 - 3) сочетание национального и территориального способов (образование федерации, при котором ее субъектами признаются как национально-государственные, так и территориальные образования). Яркий пример такого подхода – Российская Федерация.
- 2. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П «территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации». Суд указал на принципиальную важность и правомерность закрепления в учредительных актах субъектов их административно-территориального устройства и перечисления административно-территориальных единиц, которые непосредственно входят в состав субъекта.

Поэтому практически все конституции (уставы) субъектов, как акты, определяющие их правовой статус, содержат главу (главы), посвященные регулированию данных вопросов, в частности, вопросам определения границ субъекта и установления его

- 3. В основном границы субъектов РФ носят внутренний административно-территориальный характер и согласно ч.3 ст.67 Конституции РФ могут быть изменены только с взаимного согласия субъектов. Кроме того, соглашение между субъектами Федерации об изменении границ в соответствии со ст. 102 Конституции РФ подлежит утверждению Советом Федерации.

Нормы, определяющие порядок и формы выражения согласия субъектов РФ на изменение своих границ, содержатся в их конституциях (уставах). Так, территории республик Карелия, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия) также могут быть изменены только по результатам всенародного голосования.

- 4. Некоторые субъекты Федерации имеют и внешнюю границу с иностранными государствами. Внешняя граница является одновременно государственной границей РФ, режим которой регулируется Федеральным законом от 1 апреля 1993 г. №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Факт совмещения государственной границы РФ с территориальной границей субъекта отражается в его Конституции (Уставе), где указывается и на различие в правовых режимах регулирования административной и государственной границ. Так, Статья 13 Устава Ростовской области указывает, что на западе граница Ростовской области совпадает с государственной границей РФ с Украиной, на севере, востоке и юге Ростовская область имеет административную границу с субъектами РФ. Кроме того, ст.12 Устава устанавливает, что административные границы Ростовской области с другими субъектами РФ могут быть изменены в исключительных случаях по соглашениям с соответствующими субъектами РФ с утверждением этих изменений Советом Федерации Федерального Собрания РФ (п.2 ст.12), а изменение прохождения государственной границы РФ с Украиной, влекущее изменение территории Ростовской области, может осуществляться только международными договорами РФ и федеральными законами (п.1 ст.12).

Продолжение схемы

- 5. Регулирование территориальной организации субъектов РФ осуществляется и Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. №152-ФЗ «О наименовании географических объектов» устанавливающим порядок присвоения наименований и переименования субъектов РФ, городов, районов и других поселений. В соответствии с п.4 ст.9 указанного Закона переименование субъектов Федерации осуществляется федеральными законами по представлениям субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ определил, что новое наименование субъекта РФ включается в ст.65 Конституции РФ указом Президента РФ о приведении наименования субъекта РФ в тексте Конституции РФ в соответствии с решением субъекта РФ. Кроме того, Конституционный Суд РФ дополнительно отметил, что на основании федерального конституционного закона в ст.65 Конституции РФ вносятся изменения, связанные только с принятием в РФ и образованием в ее составе нового субъекта, а также с изменением конституционно-правового статуса субъекта РФ.¹⁵

Конституционные обязанности, ответственность и гарантии как элементы правового статуса субъекта Российской Федерации.

- 1. Отдельный блок конституционных норм, характеризующих статус субъекта РФ как субъекта федеративных правоотношений, образуют нормы, устанавливающие конституционные обязанности субъекта РФ.

В теории конституционного права юридические обязанности субъекта конституционных правоотношений рассматриваются как властное предписание субъекту права должного поведения. Конституционные обязанности субъекта РФ – это установленные в Конституции РФ императивные предписания субъекту РФ исполнять или соблюдать определенные конституционные нормы.

- 2. Анализ и толкование норм Конституции РФ позволяет выделить как прямые, так и «подразумеваемые», или косвенные, обязанности субъекта РФ.
- 3. К прямым обязанностям следует отнести:

во-первых, нормы, в которых на субъекта РФ возложена юридическая обязанность активного содержания, т.е. обязанность строить свое поведение так, как это предусмотрено в юридических нормах, например, обязанность соблюдать Конституцию РФ (ч. 2 ст. 15);

во-вторых, нормы-запреты, содержащие обязанность воздерживаться от совершения определенных действий, например, не применять неопубликованные законы.

- 4. Все прямые и косвенные обязанности субъекта выделяются в три большие группы:
 - 1) общие конституционные обязанности;
 - 2) обязанности, устанавливающие правосубъектность как субъекта федеративных правоотношений;

Общие конституционные обязанности субъекта РФ

Они условно подразделяются на две подгруппы: а) обязанность соблюдать и б) обязанность исполнять.

- а) Обязанность соблюдать. Конституция РФ запрещает субъекту РФ:
 - присваивать власть в РФ (ч.4 ст.3); принимать законы, иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции РФ (ч.1 ст.15);
 - применять нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч.3 ст.15);
 - издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч.2 ст.55);
 - устанавливать таможенные границы, пошлины, сборы и какие-либо иные препятствия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч.1 ст.74);
 - устанавливать в качестве государственной или обязательной любую религию (ст.14);
 - создавать общественные объединения, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч.5 ст.13);
 - устанавливать цензуру (ч.5 ст.29).
- б) Обязанность исполнять. Конституция РФ обязывает субъекта РФ:
 - прямо применять Конституцию РФ, которая имеет высшую юридическую силу на территории субъекта РФ (ч.1 ст.15);
 - соблюдать конституцию РФ и законы (ч.2 ст.15); признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2);
 - обладать государственной властью и осуществлять государственную власть (ч.2 ст.11);
 - официально публиковать законы (ч.3 ст.15);
 - не применять любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и

Обязанности субъекта Федерации, обусловленные его правосубъектностью как потенциального субъекта федеративных отношений

- находиться в составе Российской Федерации (ч.1 ст.5, ст.65);
- иметь установленное Конституцией РФ официальное название (ч.1 ст.65);
- иметь нормативную правовую систему, включающую основной закон (конституцию или устав), законы и иные нормативные правовые акты (ч.2 ст.5);
- иметь территорию, в которую не входят территориальное море, внутренние воды, воздушное пространство над ними (ст.67); иметь органы государственной власти (ч.2 ст.11);
- органы государственной власти обязаны осуществлять государственную власть, источником которой является многонациональный народ России (ч.2 ст.3, ч.2 ст.11);
- определять свой статус в соответствии с Конституцией РФ (ст.66);
- иметь предметы исключительного ведения (ст.73);
- иметь в совместном ведении с РФ перечисленные в ч.1 ст.72 Конституции РФ предметы ведения; обладать всей полнотой государственной власти по предметам исключительного ведения, осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст.73, 76);
- самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти субъекта РФ, но в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч.1 ст.77);
- органы исполнительной власти субъекта РФ обязаны образовывать совместно с федеральными органами исполнительной власти единую систему исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ч.2 ст.77);
- финансировать свои суды только из федерального бюджета (ст.124); принимать решения в судах субъекта РФ только в соответствии с законом (ч. 2 ст. 120).

Обязанности субъекта РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти

Необходимое условие возникновения и реализации этих обязанностей – юридический факт. Особенностью этой группы обязанностей является незначительное количество прямых обязанностей.

Субъект Российской Федерации обязан:

- прямо (непосредственно) применять федеральные конституционные и федеральные законы, принятые по предметам ведения РФ (ч.1 ст.76);
- направлять после согласования с другим граничащим субъектом РФ на утверждение Совету Федерации Федерального Собрания РФ решение об изменении границ (ч.3 ст.67, ч.1 ст. 102);
- устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с федеральным законом (ст.77);
- принимать законы и иные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения после издания федерального закона и в соответствии с ним (ч. 2 ст. 76);
- исполнять указы и распоряжения Президента РФ, в том числе: о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 85 Конституции РФ до решения соответствующего суда (ч.2 ст. 90);
- участвовать в согласительных процедурах, используемых Президентом РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ (ч.1 ст. 85);

- прокурор субъекта РФ обязан подчиняться Генеральному прокурору РФ (ч.1 ст. 129);
- участвовать в процедуре согласования кандидатуры прокурора субъекта РФ совместно с Генеральным прокурором РФ до назначения (ч.3 ст. 129).

Субъекту Российской Федерации запрещается:

- применять законы и иные нормативные правовые акты, принятые федеральными органами государственной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально (ч.3 ст.15);
- применять любые законы, изданные (принятые) Российской Федерацией, если они официально не опубликованы (ч.3 ст.15);
- принимать законы и иные нормативные правовые акты по предметам ведения РФ (ч.1 ст.76);
- препятствовать созданию на территории субъекта РФ территориальных органов федеральной исполнительной власти (ч.1 ст.78);
- принимать законы, иные нормативные акты, противоречащие федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ (ч.5 ст.76);
- применять федеральный закон, изданный по предметам ведения субъекта РФ, если установлено, что он противоречит нормативному правовому акту субъекта РФ, принятому также по предмету ведения субъекта РФ (ч.6 ст.76);

Ответственность субъекта РФ

- 1. Анализ норм Конституции РФ не позволяет выявить ни самого понятия «ответственность субъекта РФ», ни оснований, ни санкций, ни компетентных органов, наделенных правом применять меры государственно-принудительного воздействия к субъекту РФ за неисполнение (несоблюдение) им конституционных обязанностей.
- 2. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 4 апреля 2002 г. №8-П для определения данного института вводит термин «федеральное воздействие».

К мерам федерального воздействия Конституционный Суд, в частности, относит процедуру досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, а также досрочное прекращение каждым из этих органов полномочий другого в связи с отказом от приведения принятого им нормативного правового акта в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией, уставом субъекта РФ.

- 3. Объем понятия «федеральное вмешательство» включает в себя понятие «конституционная ответственность», они соотносятся друг с другом как целое и его часть, так как федеральное вмешательство включает в себя как меры конституционной ответственности, так и иные меры, являющиеся специфическими формами контроля и предупреждения конституционных правонарушений

Значимыми элементами конституционной ответственности являются :

- а) перераспределение предметов ведения, находящихся в ведении субъекта Федерации в пользу органов государственной власти Федерации,
- б) назначение специального федерального представителя или администрации для управления субъектом (прямое президентское правление).

Перераспределение предметов ведения, находящихся в ведении субъекта Федерации в пользу органов государственной власти Федерации

- 1. Согласно ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах...» отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если:
 - а) в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;
 - б) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышает 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году;
- в) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, нормативных правовых актов

- 2. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ в Закон «Об общих принципах...» введен новый для российского законодательства вид федерального вмешательства в дела субъектов РФ – установление в субъекте РФ временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации подразумевает изъятие у органов власти субъектов Федерации их бюджетных полномочий в пользу федеральных органов, что на практике неизбежно обернется их фактическим отстранением от власти, ибо без возможности распоряжения бюджетом власть превращается в фикцию.
- 3. В Российской Федерации временная финансовая администрация вводится в случае возникновения вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (п.3 ст.26.9 Федерального закона «Об общих принципах...»). Временная финансовая администрация вводится на срок до одного года.

Назначение специального федерального представителя или администрации для управления субъектом (прямое президентское правление).

- 1. Суть данной меры ответственности состоит в осуществлении всех управленческих функций в субъекте федеральными органами государственной власти.
- 2. Предварительно отстраняется от должности глава исполнительной власти субъекта Федерации и приостанавливается деятельность законодательного (представительного) органа субъекта либо он вообще распускается.
- 3. Федеральный представитель осуществляет все исполнительно-распорядительные полномочия по управлению субъектом, в его подчинение переходят все нижестоящие органы государственной власти субъекта, а законодательная деятельность либо не осуществляется вообще, либо законодательные полномочия субъекта переходят к общесоюзному парламенту.
- 4. В современной России подобный институт не предусмотрен, но в российской науке предлагается использовать механизмы прямого президентского правления в случае возникновения в результате антиконституционных действий государственной власти субъектов РФ непосредственной угрозы суверенитету, государственной и территориальной целостности Российской Федерации.

Гарантии правового статуса субъекта Российской Федерации

- 1. В Конституции РФ понятие «гарантии прав субъекта Федерации» не получило закрепления. Вследствие этого указанный термин является исключительно доктринальной категорией.
- 2. В законодательстве гарантии субъектов могут быть выявлены лишь посредством его толкования и применения общеправового понятия данного термина. В общей теории права гарантии прав субъекта права обычно рассматриваются как условия, правовые средства и способы, направленные на обеспечение, охрану, защиту прав субъекта в целях их должной реализации.
- 3. Анализ норм Конституции РФ позволяет выделить следующие группы конституционных гарантий прав субъекта РФ как субъекта федеративных правоотношений:
 - а) гарантии обеспечения прав субъекта РФ;
 - б) гарантии охраны прав субъекта РФ;
 - в) гарантии защиты прав субъекта РФ;
 - г) гарантии восстановления прав субъекта РФ.

Гарантии обеспечения прав субъекта РФ

- 1. Группу гарантий обеспечения прав субъекта РФ образуют его специальные процессуальные права, связанные с особым, отличным от обычного, порядком изменения Конституции РФ.

Эти процессуальные права могут быть использованы только в случае возможного изменения прав субъекта РФ. При внесении поправок (изменений) в Конституцию РФ, не затрагивающих права субъекта РФ, процессуальные права не применяются.

- 2. Общий порядок изменения Конституции РФ распространяется на процедуру изменения конституционных прав субъекта РФ, но со следующими ограничениями:

Первое. Права субъекта РФ, установленные в гл. 1, 2, 9 Конституции РФ, не подлежат изменению в рамках действующего Основного закона России.

Второе. Права субъекта РФ, установленные в гл.3-8, могут быть изменены (внесены поправки), но при выполнении следующих обязательных условий:

а) согласие субъекта РФ на изменение своего конституционного права.

Права субъекта РФ не могут быть изменены без его согласия. Для изменения прав субъекта РФ необходимо взаимное согласие, как субъекта РФ, так и Российской Федерации (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ);

б) согласие всех субъектов РФ на изменение своего конституционного права.

Конституционный принцип равноправия субъектов РФ (ч. 1, 4 ст. 5 Конституции РФ) запрещает одному или нескольким субъектам РФ иметь иные, чем у других субъектов РФ, права. Поэтому изменение прав одного субъекта РФ означает изменение прав всех субъектов РФ. Следовательно, каждый субъект РФ должен выразить свое согласие на изменение прав своего конституционного права, равно как и Российская Федерация, также должна выразить аналогичное согласие на изменение прав всех субъектов РФ;

в) для изменения персонального названия субъекта РФ не требуется согласие других субъектов РФ. Принцип равноправия субъектов РФ не распространяется на право субъекта РФ иметь персональное название.

- 3. Процедура(механизм) изменения прав субъекта РФ может быть простой или сложной, в зависимости от изменяемого конституционного права субъекта РФ.

Процедура (механизм) изменения прав субъекта РФ

- Простая процедура (механизм) распространяется на изменение персонального названия субъекта РФ как составной части официального названия. Она не предполагает использование процедуры внесения поправок, изменений, предусмотренных в ст.136. Поэтому субъект РФ вправе изменить свое персональное название на любое иное, но при условии согласия Российской Федерации.
- Сложная процедура (механизм) изменения прав субъекта РФ предполагает строгое следование требованиям ст. 136 Конституции РФ, за исключением нормы одобрения поправки (изменения) законодательными органами субъектов РФ. Конституция РФ требует одобрения поправки органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.
- Особый порядок изменения конституционных прав субъекта РФ в полном объеме распространяется и на процедуру изменения конституционных обязанностей субъекта РФ, т.е. в целом на изменение конституционного статуса субъекта РФ. Для конституционной практики это означает, что концепция федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66, ч. 1 ст.137 Конституции РФ) должна основываться на изложенных выше положениях.

Гарантии охраны конституционных прав субъекта РФ

- 1. Предназначены, во-первых, для предупреждения, во-вторых, для выявления возможных нарушений конституционных прав субъекта РФ со стороны федеральных органов государственной власти.
- 2. Для предупреждения нарушения прав субъекта РФ Конституция РФ предусматривает:
 - а) право субъекта РФ голосовать в Совете Федерации против одобрения федерального (федерального конституционного) закона, нормы которого, по мнению субъекта РФ, нарушают конституционные права субъекта РФ;
 - б) право субъекта РФ участвовать в процедуре назначения членов Конституционного Суда РФ в целях подбора такого состава судей, который бы обеспечивал их беспристрастность, объективность как при разрешении юридических конфликтов с федеральными властями, так и при проверке нормативных актов Федерации и субъекта РФ на соответствие Конституции РФ.
- 3. К гарантиям выявления возможных нарушений прав субъектов РФ Конституция РФ относит:
 - а) право субъекта («ожидать») от Президента РФ надлежащего исполнения своей конституционной обязанности гаранта Конституции РФ (ч.1 ст.80 Конституции РФ). Это предполагает осуществление Президентом РФ постоянного контроля за конституционностью издаваемых правовых актов и действий федеральных органов государственной власти по отношению к субъектам РФ, а также своевременное реагирование в случае выявления нарушений их прав;
 - б) право органов законодательной власти субъекта РФ обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ о толковании отдельных статей Конституции РФ;
 - в) право судов субъекта РФ при предложении, что федеральный закон, который применен или подлежит применению в конкретном деле, нарушает права субъекта РФ, направлять запрос в Конституционный Суд РФ о проверке его конституционности (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ);
 - г) право субъекта РФ требовать от федеральных властей провести ревизию федеральных нормативных правовых актов, изданных до принятия Конституции РФ 1993г.

Гарантии защиты прав субъекта РФ

Анализ норм Конституции РФ позволяет выделить два способа защиты субъектом РФ своих прав:

- а) несудебная защита, которая реализуется посредством обращения к Президенту РФ как гаранту Конституции РФ:

- с требованием использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ);

- с требованием («ожиданием») использовать право «отлагательное вето» в случае принятия Государственной Думой и Советом Федерации федерального закона, нарушающего права субъекта РФ;

- б) судебная защита, которая реализуется посредством обращения в Конституционный Суд РФ:

- органов государственной власти субъекта РФ в случае недостижения согласованного решения в ходе согласительных процедур у Президента РФ;

- органов государственной власти субъекта РФ при споре о компетенции с федеральными органами государственной власти (ч. 3 ст. 125 Конституции РФ);

- органов законодательной или исполнительной власти субъекта РФ с запросом о проверке конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ (п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ);

- судов субъекта РФ с запросом о проверке конституционности федерального (федерального конституционного) закона, примененного или подлежащего

Гарантии, направленные на восстановление нарушенного права субъекта РФ

К ним относятся:

- 1. Право субъекта РФ требовать («ожидать») от Конституционного Суда РФ надлежащего исполнения конституционной обязанности признавать не соответствующими Конституции РФ правовые акты федеральных властей, которые нарушают права субъекта РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ);
- 2. Право субъекта РФ требовать («ожидать») от Президента РФ надлежащего исполнения своей конституционной обязанности отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Противоречие Конституции РФ, очевидно, может выражаться и в нарушении конституционного права субъекта РФ;
- 3. Право субъекта РФ требовать («ожидать») от Президента РФ и Правительства РФ надлежащего исполнения конституционных обязанностей по обеспечению осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ). Надлежащее исполнение обязанностей предполагает, что федеральный правовой акт, признанный Конституционным Судом РФ неконституционным, действительно утрачивает силу и не будет применяться федеральными органами государственной власти.

Варианты изменения статуса субъекта Федерации

- 1. Повышение статуса субъекта Федерации.

Пока по Конституции России есть один вид субъектов Федерации с явно более высоким статусом, чем остальные, принимать подобный закон будет весьма непросто (можно получить конфедерацию).

- 2. Укрупнение субъектов Российской Федерации.

Видится только один безальтернативный подход: если на то есть добрая воля и согласие населения каких-либо регионов, и это не идет вразрез с интересами страны – объединяться. Но пытаться искусственно, сверху подталкивать этот процесс было бы крайне опасным шагом.

- 3. Разукрупнение, разделение субъекта Федерации.

При появлении такого закона появятся желающие провести «бракоразводный процесс», а это – возгорание новых межнациональных конфликтов. Поэтому принимать данный закон в ближайшие годы преждевременно.

- 4. Изменение границ между субъектами федерации.

В настоящее время ведется подготовка концепции проекта федерального конституционного закона о порядке изменения границ между субъектами Российской Федерации, необходимость которого обусловлена тем, что границы многих субъектов Федерации еще не определены, а это может вызвать территориальные споры.

- 5. Реформа местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут взять на себя решение многих социальных проблем. Они ближе к гражданам и острее чувствуют их потребности, способны оперативнее реагировать на изменившуюся обстановку, лучше знают местные условия. Поэтому необходимо продолжать и усиливать всячески федеральную поддержку развитию местного самоуправления.

Практика (механизм) реализации Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»

- 1. Согласно ч. 2 ст.2 Федерального конституционного закона образование в составе Российской Федерации каждого нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.
- 2. Здесь мы имеем прецедент введения в законодательную практику новой разновидности актов – «именных» федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации, посредством федерального конституционного закона, а не Конституции, что существенным образом расширяет сферу конституционно-правового регулирования.
- 3. Основными содержательными аспектами этого Федерального конституционного закона являются:
 - а). Цель, условия и требования к образованию нового субъекта РФ
 - б). Инициатива образования нового субъекта РФ
 - в). Референдум по вопросу образования нового субъекта
 - г). Результаты объединения субъектов РФ

Цель, условия и требования к образованию нового субъекта РФ

- 1. Цель - совершенствование субъектного состава Российской Федерации путем укрупнения регионов, в результате чего произойдет правовое приравнивание субъектов Российской Федерации и это поможет разрешить противоречия в управлении субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации хотя и равноправны между собой, в том числе во взаимоотношениях с федеральными государственными органами, согласно Конституции, но они не могут быть равноправны полностью ввиду существования разных форм государственности. Каждый из видов субъектов владеет разным кругом возможностей.

Конституционно-правовой статус субъекта Федерации отражает его принадлежность к определенной группе субъектов Российской Федерации, и отражает некоторые различия между отдельными группами субъектов Российской Федерации.

- 2. Образование нового субъекта в составе Российской Федерации осуществляется на добровольной основе. Кроме того, в качестве условий образования в составе Российской Федерации нового субъекта Законом предусматривается объединение двух или более граничащих между собой субъектов Российской Федерации, что может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению.
- 3. Федеральным конституционным законом устанавливаются следующие требования к образованию в составе Российской Федерации новых субъектов:
 - а) добровольность;
 - б) соблюдение государственных интересов Российской Федерации;
 - в) соблюдение принципов федеративного устройства Российской Федерации;
 - г) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
 - д) учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов Российской Федерации;

Инициатива образования нового субъекта РФ

- 1. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации.
- 2. В подготовительный период необходимо решить ряд организационных вопросов, связанных с координацией и согласованием действий по процедуре объединения. Необходимо создать «объединенный штаб», в который, исходя из решаемых задач, должны входить представители органов государственной власти объединяющихся субъектов и федеральных органов государственной власти.
- 3. Совместное предложение законодательных органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации.
- 4. К предложению прилагается пакет документов:
 - предполагаемое наименование и статус;
 - определение границы нового субъекта;
 - прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием нового субъекта;

- 5. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:
 - а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;
 - б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;
 - в) предложение о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
 - г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;
 - д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и согласованная формулировка вопроса, вносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.
- 6. Президент Российской Федерации уведомляет, о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и три субъекта Российской Федерации о своем соответствующем комментарии.

Референдум по вопросу образования нового субъекта.

- 1. Инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам заинтересованных субъектов Российской Федерации.
- 2. Вопрос об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации подлежит на вынесение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации после проведения соответствующих консультаций с Президентом Российской Федерации, который проходит по правилам, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом дополнительные гарантии права на участие в референдуме могут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации, в котором проводится референдум, но нормы регионального закона не должны противоречить Федеральному закону.

В случае поддержки Президентом Российской Федерации инициативы заинтересованных субъектов вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Вынесение вопроса на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации с различиями в его формулировке не допускается.

- 3. В случае если в одном или нескольких, но не более чем в половине заинтересованных субъектов Российской Федерации, референдумы по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта будут признаны несостоявшимися или результаты референдумов будут признаны не действительными, в этих субъектах может быть проведено повторное голосование при условии, что на референдумах иных заинтересованных субъектах Российской Федерации вопрос об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации получил одобрение. Повторное голосование проводится не позднее чем через 45 дней со дня вступления в силу решения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о признании референдума несостоявшимся или о признании его результатов

Продолжение схемы

- 4. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании нового субъекта осуществляются в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» федеральными законами, законами заинтересованных субъектов Российской Федерации о референдуме.
- 5. В случае если вопрос, об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был внесен на референдумы двух или более заинтересованных субъектов Российской Федерации и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из субъектов Российской Федерации, то инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта может быть выдвинута теми же заинтересованными субъектами не ранее чем через год.
- 6. В случае принятия на референдумах в заинтересованных субъектах решения об образовании нового субъекта, принимается соответствующий федеральный конституционный закон, в котором регулируются вопросы правопреемства и организации власти в новом субъекте:
 - а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;
 - б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;
 - в) правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;
 - г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;
 - д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;
 - е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации. Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принимается одновременно Федеральным Собранием Российской Федерации.

Результаты объединения субъектов РФ

- 1. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года закрепила федеративное устройство России в составе 89 субъектов, которыми были признаны республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа и которые, как установлено в ст. 5 Конституции, между собой равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.
- 2. В результате объединения [Пермской области](#) и [Коми-Пермяцкого АО](#) в [Пермский край](#), [Камчатской области](#) и [Корякского АО](#) в [Камчатский край](#), [Читинской области](#) и [Агинского Бурятского АО](#) в [Забайкальский край](#), присоединения [Таймырского](#) и [Эвенкийского АО](#) к [Красноярскому краю](#) и [Усть-Ордынского Бурятского АО](#) к [Иркутской области](#), численность субъектов РФ с [1 марта 2008 года](#) и на данный момент составляет 83 субъекта РФ.

Объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. [Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. №1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».](#)

Объединение Красноярского края и входящих в его состав автономных округов. [Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. №1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».](#)

Объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край. [Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».](#)

Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. [Федеральный Конституционный закон от 30 декабря 2006 г. №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».](#)

Объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и

Три модели статуса автономных округов

- 1. Автономный округ, вышедший из состава другого субъекта и ставший самостоятельным субъектом Российской Федерации – Чукотский А.О.
- 2. Автономный округ в составе другого субъекта – самостоятельный субъект Российской Федерации: Ненецкий А.О. в Архангельской области, Ханты-Мансийский А.О и Ямало-Ненецкий А.О. в Тюменской области.
- 3. Автономные округа в результате объединения с другими субъектами Российской Федерации, ставшие административно-территориальными единицами с особым статусом.

Проблемы региональной политики и межрегиональных отношений

- 1. Правовой базой для проведения региональной политики, в разработке государственной стратегии регионального развития на основе сочетания общефедеральных и региональных интересов является Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. №211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».
- 2. В законе определяется правовой статус, экономические и организационные гарантии ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, общие принципы их организации и функционирования.
- 3. Закон направлен на создание условий для объединения усилий групп субъектов Российской Федерации по обеспечению устойчивого социально-экономического развития своих территорий, для постепенного решения одной из важнейших проблем современного российского федерализма – укрупнения территориальных единиц в Российской Федерации.
- 4. Регулирование правовых вопросов региональной политики и межнациональных отношений тесно связано со становлением «регионального» законодательства в рамках экономических ассоциаций. В условиях специфического государственно-территориального устройства России – фактической асимметрии конституционно равноправных субъектов федерации, передела прежде единой (общенародной, государственной) собственности, природопользования, бюджетно-налоговых отношений – реформа российского федерализма будет опираться, прежде всего, на регионы.
- Однако термин «региональное законодательство» в действующем законодательстве отсутствует. В то же время законодательство субъекта Российской Федерации, несомненно, имеет тесную взаимосвязь с региональным законодательством. И это явление вырастает в перспективную проблему российской юридической регионологии.
- 5. Становление регионального законодательства не может носить искусственно насаждаемый характер и должно «вырасти» из экономических потребностей каждого субъекта. Сегодня практически все субъекты РФ входят в восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Региональное законодательство становится особой комплексной подотраслью конституционного права. Она обособляет и регулирует отношения, возникающие между Российской Федерацией и группой её субъектов, по целенаправленному развитию национально-государственных и административно-территориальных федеративных отношений.

Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации

Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия	Республика, край, область, автономный округ, город федерального значения	
<p style="text-align: center;">Ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона Российской Федерации</p>	<p>Республика Калмыкия – Хальмг Тангч Республика Марий Эл Республика Мордовия Республика Татарстан (Татарстан) Чувашская Республика (Чаваш Республика)</p>	<p>Астраханская область Волгоградская область Нижегородская область Пензенская область</p> <p>Саратовская область Самарская область Ульяновская область</p>
<p style="text-align: center;">Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья</p>	<p>Республика Бурятия Республика Саха (Якутия) Приморский край Хабаровский край</p> <p>Еврейская автономная область Чукотский автономный округ</p>	<p>Амурская область Камчатский край Магаданская область Сахалинская область Забайкальский край</p>

Продолжение

	СХЕМЫ	
<p>Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа</p>	<p>Республика Адыгея (Адыгея) Республика Дагестан Ингушская Республика Кабардино-Балкарская Республика Карачаево-Черкесская Республика Республика Северная Осетия – Алания Краснодарский край Ставропольский край Ростовская область</p>	
<p>Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации</p>	<p>Республика Карелия Республика Коми Архангельская область Вологодская область Калининградская область Кировская область</p>	<p>Ленинградская область Мурманская область Новгородская область Псковская область г.Санкт-Петербург Ненецкий автономный округ</p>
<p>Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия «Сибирское соглашение»</p>	<p>Республика Алтай Республика Бурятия Республика Тыва Республика Хакасия Алтайский край Красноярский край</p> <p>Ханты-Мансийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ</p>	<p>Иркутская область Кемеровская область Новосибирская область Омская область Томская область Тюменская область Забайкальский край</p>

Продолжение СХЕМЫ

<p>Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации</p>	<p>Республика Башкортостан Удмуртская Республика Курганская область Оренбургская область</p> <p>Ханты-Мансийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ</p>	<p>Пермский край Свердловская область Тюменская область Челябинская область</p>
<p>Ассоциация областей Центрального региона Российской Федерации («Центральная Россия»)</p>	<p>Брянская область Владимирская область Ивановская область Калининградская область Калужская область Костромская область Московская область</p>	<p>Рязанская область Смоленская область Тверская область Тульская область Ярославская область г.Москва</p>
<p>Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации («Черноземье»)</p>	<p>Белгородская область Воронежская область Курская область</p>	<p>Липецкая область Орловская область Тамбовская область</p>

Составлено на основе Общероссийского классификатора экономических районов ОК 008-95 (утвержден Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 50 декабря 1995 №500). Учтены изменения статуса некоторых субъектов РФ.

Взаимодействие федерального центра и субъектов Федерации в сфере межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения – это взаимоотношения между органами власти и управления разных уровней по поводу распределения расходных полномочий, налоговых поступлений и безвозмездных перечислений в целях создания исходных условий для сбалансирования бюджетов органов власти на каждом уровне с учетом законодательно возлагаемых на них задач и функций и имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Цели эффективной системы межбюджетных отношений:

- первая - повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;
- вторая – обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;
- третья – упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;
- четвертая - создание предпосылок для становления гражданского

Этапы развития законодательного регулирования межбюджетных отношений

- Первый этап (1991-1993 гг.) – формирование доходных источников за счет закрепленных налогов за уровнями бюджетной системы и регулирующих налогов.
- Второй этап (1994-1997 гг.) – начинающаяся децентрализация в межбюджетных отношениях в связи с началом процесса подписания двусторонних договоров и соглашений между федерацией и ее субъектами.
- Третий этап (1998-2001 гг.) – прекращается пролонгация действия договоров между федерацией и ее субъектами, закладывается принцип нивелирования в межбюджетных отношениях.
- Четвертый этап (2001-2004 гг.) – устанавливается унифицированная система формирования доходных и расходных полномочий и межрегионального выравнивания на соответствующем уровне.
- Пятый этап (2005 – 2011гг) – в условиях реформы местного самоуправления акценты в межбюджетных отношениях переносятся на местный уровень, но центр, по-прежнему, стремится оттянуть средства на себя, переложив все неприятности житейского порядка на плечи субъектов федерации.
- Шестой этап (2011 – н.в.) – перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов.

Первый этап (1991-1993 гг.)

- 1. Принят закон РФ от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и был подписан Федеративный договор 1992 года.
- 2. Доходные источники формируются за счет закрепленных налогов за уровнями бюджетной системы и регулирующих налогов с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Второй этап (1994-1997 гг.)

- 1. Зарождение децентрализации в межбюджетных отношениях, поскольку был начат процесс подписания двухсторонних договоров и соглашений между федерацией и рядом её субъектов, согласно которым субъекты Российской Федерации получают бюджетный суверенитет по некоторым расходным направлениям. Так, Республика Татарстан получила возможность самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность.
- 2. Формируется прозрачность новой бюджетной системы, обеспечивать которую призван созданный в 1994 году Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.
- 3. В рамках ежегодных законов о федеральном бюджете закрепляется разделение доходных источников между бюджетными звеньями.
- 4. В расходных полномочиях бюджеты субъектов РФ и особенно местные перегружены «нефинансируемыми федеральными мандатами» – обязательствами, возложенными на них центром, без соответствующего обеспечения источниками финансирования.

Третий этап (1998-2001 гг.)

- 1. В 1998 году происходит новый «виток» совершенствования организационно-правового обеспечения межбюджетных отношений. Принимается целый ряд нормативных правовых актов:
 - Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах (принята Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 года №862);
 - Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят 31 июля 1998 года);
 - Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1, принята 31 июля 1998 года).
- 2. Радикальность данного этапа обусловливается прекращением пролонгации действия договоров между федерацией и её субъектами. В характере межбюджетных взаимодействий проявляется тенденция к централизации..
- 3. В принятом в 1998 году Бюджетном кодексе Российской Федерации дано легальное определение межбюджетных отношений, закреплены их принципы (п.2 ст.129):
 - распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
 - разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
 - равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
 - выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
 - равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Четвертый этап (2001-2004 гг.)

- 1. Начало четвертого этапа развития межбюджетных отношений принято связывать с принятием Правительством Российской Федерации Постановления от 15 августа 2001 года № 584 «Об утверждении Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Принятая программа устанавливает унифицированную систему формирования доходных и расходных полномочий и межрегионального выравнивания на соответствующем уровне.
- 2. Действие двух федеральных фондов: Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (1994 г.) и Фонда регионального развития (2000 г.) дополняют Фонд реформирования региональных финансов, а также формы финансовой помощи социальной направленности (Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов).
- 3. На региональном уровне получает распространение система заимствований. Устойчивой тенденцией в межбюджетных отношениях выступает наделение ограниченными формальными полномочиями по формированию собственных доходов и расходов органов власти субъектов РФ и особенно местного самоуправления.
- 4. Принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ

Пятый этап (2005 – 2011гг.).

Характеризуется тем, что:

- 1. Большая часть нормативных актов в сфере бюджетных взаимоотношений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации вступила в силу 1 января 2005 года.
- Федеральный центр, по прежнему, стремится «оттянуть» средства под себя, а все неприятности житейского порядка переложить на плечи субъектов Федерации. Свидетельство тому – ежегодно принимаемый федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год, где пропорции разделения доходов между федеральным бюджетом и бюджетом субъектов Федерации в пользу федерального центра.
- 2. Нормы, регулирующие взаимоотношения между субъектами Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований, вступили в силу в 2006 году.
- 3. В целом, субъекты Российской Федерации с 1 января 2006 года ввели в действие законы, устанавливающие:
 - порядок расчёта, предоставления и использования субвенций из регионального фонда компенсаций местным бюджетам на финансовое обеспечение учебного процесса и выплату адресных жилищных субсидий;
 - порядок расчёта и распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, муниципальных районов и городских округов;
 - общий порядок образования и распределения дотаций районных фондов финансовой поддержки поселений;
 - порядок снижения нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов на выполнение межмуниципальных функций (для субъектов Российской Федерации, в состав которых входят муниципальные районы, представительные органы которых формируются по принципу делегирования).

- 4. В условиях реформы местного самоуправления акценты в межбюджетных отношениях переносятся на местный уровень. С вышестоящих уровней на местный передаются расходные полномочия по финансовому обеспечению бюджетных учреждений местного значения.
- 5. Приоритетное место в региональной политике федеральных органов власти заняла проблема выравнивания социально-экономического развития регионов и, в частности, разработка нормативно-правового регулирования государственной поддержки территорий, нуждающихся в дополнительной финансовой помощи. (По уровню собственных расходов на душу населения различие составило около 180 раз (Ямало-Ненецкий автономный округ и Республика Ингушетия)).

Понимание того, что причинами социально-экономической дифференциации являются природно-климатические, культурно-исторические факторы, а также результаты процесса формирования территориальной структуры хозяйства России легло в основу организационного, а затем и финансового подкрепления федеральной региональной политики.

На смягчение социально-экономических асимметрий была направлена Концепция стратегического развития России до 2010 года, подготовленная под эгидой Госсовета рабочей группой под руководством В.И.Ишаева, и аналогичный документ, подготовленный под эгидой Правительства.

Шестой этап (2011 – н.в.)

Основные направления предложены в Послании Президента РФ ФСРФ 22.12.2011г.

- 1. Разработка программы децентрализации власти (рабочие группы Д.Козака и А. Хлопонина).
- 2. Перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Источники их доходов составят до 1 трлн. руб.

Особое значение в этом плане могли бы занять Федеральный закон о федеральных целевых программах регионального развития и федеральный закон об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации.

- 3. Введение новых процедур госзакупок (федеральная контрактная система), которые должны обеспечить высокое качество исполнения госзаказа и препятствовать формированию монополюсво высоких цен и многомиллиардных коррупционных схем.
- 4. Контроль за расходами лиц, занимающих госдолжности и некоторые должности на федеральной службе, в тех случаях, когда расходы этих лиц (на приобретение земли, другой недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг) явно не соответствуют их доходам.
- 5. Расширение перечня лиц, чьи доходы подлежат декларированию.
- 6. Введение ограничений на сделки между госструктурами и коммерческими организациями, в которых крупные акционеры или руководители – близкие

Разработка концепции по разграничению компетенции между различными уровнями власти

- 1. Рабочая группа Государственного Совета Российской Федерации (руководитель группы - М.Ш. Шаймиев). Разработана Концепция государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Однако данная Концепция не была воспринята на федеральном уровне и не получила дальнейшего законодательного закрепления.

- 2. Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (руководитель Комиссии - Д.Н. Козак).

Концепция утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года №741

Основная идеология Концепции, представленной Рабочей группой Государственного Совета Российской Федерации (руководитель группы - М.Ш. Шаймиев)

- Федерализм немыслим без широкой самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации в реализации их прав и полномочий».
- Важнейшие предложения Концепции в обобщенном виде сводятся к следующим положениям:
 - а) сокращение неурегулированных полномочий по предметам совместного ведения.
 - б) эффективное согласование интересов Федерации и ее субъектов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения..
 - в) возможность передачи (в рамках статьи 78 Конституции РФ) части исключительных полномочий федеральных органов исполнительной власти соответствующим региональным органам.
 - г) распределение власти необходимо осуществлять на основе принципа субсидиарности: вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня власти, на котором они решаются наиболее эффективно..
 - д) приведение в соответствие с Конституцией РФ не только регионального, но и федерального законодательства.
 - е) возможность распространения действия наиболее удачных региональных законов, принятых в порядке опережающего правового регулирования, на всю Российскую Федерацию.
 - ж) договорный процесс - важный ресурс в руках Президента Российской Федерации, который по Конституции обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов

Концепция, разработанная Комиссией при Президенте Российской Федерации (руководитель Комиссии - Д.Н. Козак)

- Стала официальной доктриной и определила основные направления и принципы реформы федеративных отношений и местного самоуправления. В обобщенном виде её положения сводятся к следующему.
- а) дуалистическое разделение государственной власти по вертикали. Не может быть общего объекта власти у Федерации и ее субъектов. Вся компетенция подлежит полному и «безостаточному» разграничению между ними, одни и те же полномочия не должны одновременно возлагаться на федеральные и региональные органы государственной власти.
- б) принцип позитивного обязывания. При разграничении компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения за органами государственной власти субъектов РФ должны быть закреплены полномочия, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность.
- в) бюджетная обеспеченность полномочий органов государственной власти субъектов РФ. За каждым уровнем бюджета на постоянной основе закрепляются собственные доходы.
- г) централизация государственной власти на федеральном уровне.
- д) усиление конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации. Помимо ранее установленных способов федерального вмешательства введен институт (федеральной) временной финансовой администрации
- е) исключительно законодательный (путем принятия федерального закона) способ разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Базовые принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и составляющими её субъектами:

- 1. Принцип субсидиарности. В теории федерализма данный принцип обоснованно рассматривается в качестве исходного в разделении государственной власти между различными ее уровнями в федеративном государстве.
- 2. Принцип взаимного делегирования компетенции. Суть его заключается в том, что компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по конституционно установленным предметам ведения определяются Федеративным договором, федеральными законами и договорами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе путем взаимной передачи отдельных полномочий.
- 3. Принцип территориального верховенства субъектов Российской Федерации. Под принципом территориального верховенства понимается обязательное участие субъекта Российской Федерации в принятии решений по осуществлению на его территории государственно-властных действий федеральных органов государственной власти в экологической, социальной, культурной, экономической и иных сферах жизнедеятельности региона.
- 4. Принцип достаточной необходимости федерального правового регулирования. Российская Федерация имеет право законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации только тогда, когда существует необходимость в этом.

- 5. Принцип рамочного законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и составляющих её субъектов. В виде Основ законодательства по предметам совместного ведения.
- 6. Принцип сотрудничества Российской Федерации и составляющих ее субъектов. Под принципом сотрудничества понимается необходимость сотрудничества и взаимодействия Российской Федерации и составляющих ее субъектов при разделении государственной власти на основе согласования федеральных и региональных интересов.
- 7. Принцип солидарности и согласия. Данный принцип заключается в том, что разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами должно быть основано на согласии между ними по поводу принципов такого разделения и солидарности в их соблюдении.
- 8. Принцип позитивного обязывания. Определяются полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые они обязаны выполнять за счет средств своих бюджетов и за выполнение которых несут ответственность, установленную федеральным законодательством.
- 9. Принцип взаимной ответственности. Означает, что не допускается нарушение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации. Присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.
- 10. Принцип сравнительной юридической силы. Означает, что в случае противоречия между федеральным законом, иным нормативным правовым актом федерального органа государственной власти и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

