

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«АДЫГЕЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

С.А. Куваева, А.К. Тлехатук

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Майкоп
ЭлИТ
2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Адыгейский государственный университет»

С.А. Куваева, А.К. Тлехатук

**КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ)
ПРАВО СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

учебно-методическое пособие

Майкоп
ЭЛИТ
2022

УДК 342(470)(075.8)
ББК 67.400(2)я73
К88

**Рекомендовано к печати
Учебно-методическим советом
Адыгейского государственного университета**

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой конституционного
и административного права ФГБОУ ВО «АГУ»

Дзыбова Саида Гиссовна;

кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой административного
и уголовного права ФГБОУ ВО «МГТУ»

Курбанова Елена Михайловна.

Куваева, С.А.

К88

Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации : учебно-методическое пособие [Электронный ресурс] : электронное учебно-методическое пособие // С. А. Куваева, А. К. Тлехатук – электрон. дан. (1 файл pdf – 0.7 Мб) – Майкоп : ЭлИТ, 2022. – Режим доступа: [https:// 201824.selcdn.ru/elit-160/pdf/9785604763285.pdf](https://201824.selcdn.ru/elit-160/pdf/9785604763285.pdf).

ISBN 978-5-6047632-8-5

Учебно-методическое пособие содержит материалы, предназначенные для самостоятельной работы обучающихся. Пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлению 40.03.01 Бакалавриат

**УДК 342(470)(075.8)
ББК 67.400(2)я73**

ISBN 978-5-6047632-8-5



© ФГБОУ ВО «АГУ», 2022
© Куваева С.А., Тлехатук А.К., 2022
© Оформление электронного
издания ООО «ЭлИТ», 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ПРОГРАММА УЧЕБНОГО КУРСА	7
ГЛАВА I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ТЕМ КУРСА «КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	7
Тема 1. Теоретические основы российского федерализма.....	7
Тема 2. История развития российского федерализма	11
Тема 3. Понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.	16
Тема 4. Виды субъектов Российской Федерации. Правоспособность субъекта Российской Федерации.	22
Тема 5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации	27
Тема 6. Изменение состава субъектов Российской Федерации и конституционно-правового статуса субъектов Федерации	43
Тема 7. Республика Адыгея как субъект Российской Федерации	51
ГЛАВА II. ЗАДАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОБУЧАЮЩИХСЯ И КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ.	67
2.1. Вопросы и задания к аудиторным (семинарским) занятиям	67
2.2. Задания для самостоятельной работы студентов	70
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	73
ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ К ЗАЧЕТУ ПО КУРСУ «КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	78
ГЛОССАРИЙ.....	82

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое учебно-методическое пособие предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция, (квалификация (степень) «Бакалавр», изучающих дисциплину «Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации».

Как правило, вопросы, относительно конституционно-правового статуса субъектов, их конституций и уставов, специфики деятельности органов государственной власти регионов освещаются в рамках изучения курса «Конституционное право Российской Федерации». Ввиду расширения системы права Российской Федерации, а также в связи с накоплением и развитием регионального законодательства возникла потребность в систематизации и анализе различных правовых институтов в конституционной сфере субъектов, что и послужило причиной создания и развития новой учебной дисциплины – конституционного (уставного) права субъектов Федерации, которая ныне изучается студентами юридических факультетов высших учебных заведений страны. Конституционное (уставное) право субъектов РФ является необходимым автономным дополнением Конституционного права России.

Для того, чтобы совершенствовать региональное законодательство, выявлять проблемы в

конституционной сфере субъектов и находить пути их решения, необходимо, чтобы современные юристы имели более углубленные знания в данной области. Таким образом, задачами учебной дисциплины «Конституционное (уставное) право» являются:

- расширить теоретические знания студентов, полученные ими при изучении курса конституционного права России, касающиеся конституционно-правового регулирования в субъектах РФ;
- научить студентов самостоятельно работать с нормативно-правовыми актами субъектов РФ, исследовать практику их реализации;
- повысить общую правовую культуру юристов, дать им возможность лучше понять природу российского федерализма.

ПРОГРАММА УЧЕБНОГО КУРСА

ГЛАВА I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ТЕМ КУРСА «КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Тема 1. Теоретические основы российского федерализма

Особенности системы государственной власти в России определяются конституционным принципом федерализма. В соответствии с этим принципом устанавливается двухуровневая структура государственной власти в Российской Федерации. Структура государственной власти, имеет институционно-территориальную и организационно-функциональную основы. Компонентами институционно-территориальной структуры являются федеративное государство, выступающие в данном аспекте как федеральный "центр" (первый уровень власти) и субъекты РФ (второй уровень власти). Институционно-территориальная структура определяет, в свою очередь, организационно-функциональные элементы федеративной системы – органы государственной власти и иные формы непосредственного осуществления власти (референдум,

выборы). Институционно-территориальная структура и ее организационно-функциональные элементы воспроизводят свойство целостности единой системы государственной власти. При таком подходе обнаруживается ряд аспектов теории форм государства, определяемые принципами системности. Это: целостность, иерархированность, структурность, функциональность и др¹.

Выделяя в федеративной системе государственной власти два ее уровня: 1) федеративное государство и 2) субъекты РФ – необходимо обратить внимание на два весьма важных обстоятельства. Во-первых, федеративное государство действует как целостная система власти и, во-вторых, федеративное государство вступает в федеративные отношения как элемент системы (центр). В качестве государственного центра оно выполняет внутрисистемные функции. Поскольку вступает во взаимодействие с субъектами Федерации².

Так, в ч.1 ст.5 Конституции РФ закрепляется, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ.³ Отсюда следует, что согласно основам конституционного строя субъекты РФ конституируются как обособленная и единственная составная "часть"

¹Авакьян С.А. Конституционное право России. М.: Норма, 2011. С. 65.

²Авакьян С.А. Указ. соч. С. 67.

³Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12.12.1993] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31.

федеративного государства, но не как структурный элемент или один из уровней системы государственной власти¹.

Приведенное положение однозначно свидетельствует, что основа конституционного строя буквально определяет отношения "целого" (федеративного государства – России) и «части» (субъектов РФ). В данном случае федеративная система государственной власти, по сути, деструктурируется. Поскольку в основах конституционного строя не определяются все ее составные элементы, во взаимодействии которых воспроизводятся основные свойства целостности.

В отличие от концепции соотношения «целого и части», структурно-системный подход дает ключ к пониманию основных свойств двухуровневой системы государственной власти. Ее основу определяют системные взаимодействия между федеративным государством (центром) и субъектами РФ. Поэтому не случайно глава 3 Конституции РФ "Федеративное устройство", которая выведена за рамки конституционных основ, конкретизирует федеративные связи и отношения на системной основе. Именно в этой главе Конституции РФ выявляется не однозвенная, а двухзвенная структура федеративной системы, поскольку в ней определяются основные участники

¹Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12.12.1993] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31.

федеративных связей и взаимодействий – Российская Федерация и субъекты РФ (например, ст.71, 72, 73, 76). Другими словами содержание федеративных отношений нормативно раскрывается в структурно системном ключе.

Итак, Федерация, конституционно определяемая в качестве целостной системы государственной власти, имеет двухуровневую институционно-территориальную структуру – федеративное государство (центр) и субъекты РФ. Конституционно определенные формы структурного взаимодействия воплощаются в конкретной модели государственности в Российской Федерации.

Структурное взаимодействие федерального "центра" и субъектов РФ определяет целостность федеративной системы. Целостность системы согласно общей теории, должна быть признана не тождественной структурным компонентам ее состава. В силу этого федеративное государство, выступающее как единая государственная система (или Федерация в целом), с одной стороны, и как элемент системы (или федеральный "центр"), с другой – суть явления нетождественные. Данное положение созвучно нормативной логике Конституции РФ¹.

В частности, в Конституции РФ закрепляется основная конституционно-правовая категория

¹Братановский С.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2019. С.89.

"федеративное государство", которая определяется как Российская Федерация – Россия (ст.1)¹. Это конституционное положение конкретизируется в понятии "федеративное устройство Российской Федерации" (ч.3 ст.5), нормативное содержание которого определяется в главе 3 Конституции РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Принцип федерализма. Отличительные черты.
2. Структура государственной власти в контексте федерализма.
3. Уровни государственной власти.
4. Взаимодействие федеральных органов власти с региональными органами власти в условиях федерализма.

Тема 2. История развития российского федерализма

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

- 1) создание основ социалистического федерализма (1918–1936);
- 2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937–1985);
- 3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.

¹Конституция Российской Федерации ... Ст. 4398.

1) Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации, кроме того, виделся государственно-правовой базис мировой социалистической революции, которую проповедовали большевики. В. И. Ленин прямо называл советскую федерацию переходной формой к полному единству трудящихся разных наций. Оснований для цивилизованного федерализма в стране, до 1917 г. бывшей унитарным государством, не было, ибо подавляющую часть населения составляли русские, и поэтому РСФСР могла сложиться только как федерация, основанная на автономии небольшого числа других наций с произвольными границами. Но это, разумеется, с самого начала была не федерация в общепризнанном смысле этого слова. Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только собственно России (как мы ее понимаем сегодня), но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР. Но на первых порах федерации всех бывших окраинных территорий Российской империи не получилось. Была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы, а Украина, Белоруссия, Туркестан и закавказские республики, также

объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией¹.

На собственно российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.)².

Ясного представления о различиях между республикой и областью (а были еще трудовые коммуны и округа) не было, так как разграничения компетенции между центральным правительством и автономией не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а в ходе гражданской войны некоторые автономии вообще прекратили свое существование. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей и губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. Всего в 1923 г. в

¹Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М.: Проспект, 2012. С. 76.

²Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 15.

составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР. Принятая за год до этого Конституция СССР закрепила создание союзного государства, в котором РСФСР стала одной из равноправных республик; статус ее автономий и административно-территориальных единиц в принципе не изменился, подчиняясь проявившейся общей тенденции движения к фактическому унитаризму. Проводившаяся коммунистической партией политика индустриализации ломала национальные границы автономий, ибо была направлена на создание единой экономики страны. Постепенно утвердилось понимание того, что собственно национальные интересы укладываются в рамки культурной автономии каждого народа.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно увязано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и являло собой фиктивную федерацию. Считалось, что субъекты федерации являются национальными по форме и социалистическими по содержанию, но главное звено реального управления, каковым была коммунистическая партия, рассматривалось как сила интернациональная, что и

превращало формально федеративное государство в фактически унитарное. Самым заметным результатом такого устройства как СССР, так и РСФСР явился подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этнически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. Национальная государственность в таком обществе неизбежно порождала дискриминацию других национальностей, поскольку в руководящие органы назначались или «избирались» преимущественно лица титульной национальности¹.

Федеративное устройство Российского государства — это его национально-территориальная организация, структура. Федеративное устройство характеризует состав, правовое положение составных частей — субъектов федерации, их взаимоотношения с государством в целом.

По своему устройству Российская Федерация — суверенное, целостное, федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов. Их несколько видов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Федеративное устройство Российского государства, его состав закреплены Конституцией РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основные этапы развития федерализма.

¹Шахрай С.М. Указ. соч. С. 16.

2. Дайте подробную характеристику каждому из исторических этапов развития федерализма.

Тема 3. Понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

«Субъекты РФ - государственно-правовые образования (общности), образующие в совокупности Российскую Федерацию. Конституция РФ устанавливает шесть видов субъектов РФ - республика в составе РФ, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Все они равноправны в отношениях с федеральными органами власти. Однако в государственно-правовом статусе субъектов РФ разных видов имеются определенные различия, установленные Конституцией РФ, Федеративным Договором, а также специальными договорами между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами»¹.

Конституционно-правовое положение субъекта РФ характеризуется с одной стороны, общими чертами, присущими всем субъектам как составным частям Федерации, с другой, - различные виды субъектов имеют свои особенности.

1) Все субъекты - неотъемлемые части Российской Федерации. Они не обладают государственным

¹Авакьян С.А. Указ. соч. С. 10.

суверенитетом и правом выхода из состава РФ. Конституционный Суд РФ 7 июня 2000 г. постановил, что в федеративном государстве не может быть двух уровней суверенных властей.

2) Субъекты РФ обладают собственной государственной властью. Однако эта власть имеет ограниченный и иерархически подчиненный характер. Это выражается в том, что важнейшие вопросы общественной и государственной жизни отнесены Конституцией РФ к исключительным предметам ведения Федерации, в принципе верховенства федерального права, в возможности использования федерального принуждения по отношению к субъектам РФ в случае нарушения ими федеральных Конституции и законов.

3) Статус субъекта Федерации не может быть изменен Федерацией в одностороннем порядке, он не может быть изменен и самим субъектом. Народ может выбрать новую форму самоопределения РФ, но изменение статуса государственного образования в составе Федерации - ее субъекта требует согласия обеих сторон - Федерации и субъекта. Создание федеральных округов с назначенными в них полномочными представителями Президента РФ не изменяет Конституции РФ и юридически не меняет конституционного статуса субъектов Федерации.

4) На всех субъектов Федерации распространяется принцип территориальной целостности. В данном случае следует, однако, различать изменение границ, связанное с изменением территории РФ (например, уступка части

территории субъекта РФ иностранному государству) и изменение границ между субъектами внутри государственной территории РФ. О первом случае говорилось уже выше: такое изменение невозможно без согласия Федерации. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67), порядок такого изменения должен установить федеральный конституционный закон, который пока что не принят, при участии Федерации, поскольку такие изменения утверждаются Советом Федерации, но последний - это представительство субъектов в парламенте РФ. Такие изменения обусловлены прежде всего экономическими связями районов, тяготением населения к определенным центрам, характером путей сообщения с ними. Внутренние же административные границы субъектов (между районами, муниципальными образованиями и др.) изменяются субъектами без участия федеральных органов.

5) Субъекты Федерации самостоятельно устанавливают деление своей территории, создают административно-территориальные единицы, излагают законы о местном самоуправлении и организуют его. Это законодательство должно соответствовать федеральной Конституции и основным принципам федерального закона о местном самоуправлении.

6) Конституция РФ устанавливает, что все субъекты РФ равноправны, в том числе и в отношениях с федеральными органами государственной власти. Все субъекты имеют свои представительства при

Правительстве РФ, на всех субъектов в равной мере распространяются федеральные гарантии.

7) Субъекты Федерации самостоятельно создают собственные органы государственной власти - законодательные собрания (есть иные названия), избирают президентов (только в республиках, и не во всех), создают свои правительства (далеко не все). Собственной судебной системы и прокуратуры у них нет, но все-таки мировые судьи назначаются ими (законодательными органами). Создавая свои органы, субъекты должны действовать в соответствии с принципами Конституции РФ и исходить из федеральной схемы отношений органов законодательной и исполнительной власти, как это постановил Конституционный Суд РФ в решении от 18 января 1996 г. В 1999 г. 22 сентября принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

8) Субъекты обладают собственной разветвленной правовой системой, которая позволяет им полностью регулировать вопросы их собственного ведения, а также вопросы совместного ведения с Федерацией, если они не урегулированы ею. В основе правовой системы

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

республик находятся их конституции, других субъектов Федерации - уставы. В настоящее время в некоторых республиках приняты различные кодексы, во всех субъектах - законы, акты президентов, правительств и т.д. При всех условиях, однако, правовая система каждого из субъектов Федерации является частью федеральной системы и не может находиться в противоречии с ней.

9) Субъекты Федерации имеют собственную сферу предметов ведения. Как отмечалось, за пределами исключительной компетенции Федерации и в сфере совместной компетенции, в той части, где не приняты федеральные законы, они вправе самостоятельно регулировать соответствующие отношения. В сфере совместной компетенции действует примат федерального права, но в сфере исполнительной (остаточной) компетенции субъектов верховенство имеет закон субъекта РФ.

Наряду с общими признаками в правовом положении различных субъектов РФ есть свои особенности. Иногда они имеют единичный характер (например, Степное уложение в Калмыкии), но в целом можно выделить три группы субъектов: республики; территориально-государственные образования по существу русскоязычного населения, хотя в них проживают лица разных национальностей (края, области, города федерального значения); территориально-государственные образования

этнического характера, созданные малочисленными коренными народами.

«В соответствии с Конституцией РФ (ст. 11) федеральный закон закрепляет принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий. Заключение таких договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»

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

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «субъект федерации»
2. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус субъекта федерации.

Тема 4. Виды субъектов Российской Федерации. Правоспособность субъекта Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации - это обобщающее наименование относительно обособленных частей, которые в совокупности образуют политико-территориальную структуру Российской Федерации. Основные положения о статусе субъектов Российской Федерации содержатся в Конституции Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ней нормативных актах.

Статья 5 Конституции Российской Федерации указывает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации четко устанавливает виды субъектов Российской Федерации, которые могут существовать в рамках федеративной системы. Наименования субъектов связаны с несколькими факторами, положенными в основу их образования, и предусматривают связанные с этим особенности.

Утверждение того, что субъекты Российской Федерации равноправны, означает, что, несмотря на видовые особенности, они равны в своей правоспособности. Конечно, о фактическом равенстве говорить не приходится из-за различных финансовых

возможностей, размера территории, состава и численности населения и подобных факторов, но существующее формальное равенство позволяет отнести Россию к симметричным федерациям. Да и сама идея Федерации исходит из равенства субъектов Федерации, поэтому ограничение их прав противоречит самой сущности федерализма. правовой федерализм автономия

В ч. 4 статьи 5 уточняется также, что все субъекты Российской Федерации равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти¹.

В этой же статье отмечено, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Из смысла данного пункта следует, что законодатель все же устанавливает несколько различных статус для республик и иных типов субъектов Российской Федерации. Во-первых, основным законом республики является конституция, а во-вторых, республика признается государством.

Исходя из принципа равноправия субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации устанавливает одинаковые права для субъектов Федерации, это выражается прежде всего в

¹ Конституция Российской Федерации ... Ст. 4398.

установлении предметов ведения. Так, в ч. 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации установлено, что положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Пункт 5 статьи 66 Конституции определяет, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. На основании данного положения в современной истории России состав субъектов Федерации претерпел изменения. В результате объединения субъектов Федерации и вступления в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополь их количество составляет 85 субъектов.

Кроме полномочий в рамках предметов ведения, установленных ст. ст. 72 и 73 Конституции Российской Федерации, субъекты Федерации наделены важными правами, определяющими их правовой статус, касающимися изменения границ субъекта, возможности установления государственных языков (для республик).

В статье 73 Конституции установлено, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают

всей полнотой государственной власти¹. То есть формально государственная власть субъектов Российской Федерации ограничена только теми вопросами, которые указаны в ст. ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, и тем самым субъекты Федерации достаточно самостоятельны. Однако в ведении Российской Федерации и совместном ведении находятся наиболее важные вопросы, поэтому исключительные полномочия субъектов Федерации очень ограничены.

Таким образом, субъекты Российской Федерации не являются государствами в общепринятом значении этого слова, но обладают специфическим статусом, отличающим их от административно-территориальных образований унитарных государств.

Итак, в настоящее время в Российской Федерации 85 субъектов - 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа.

Совмещение национальной и территориальной основ структурной организации федерации выражается прежде всего в том, что субъектами Российской Федерации провозглашаются не только национально-государственные образования (республики, автономная область и автономные округа), но и соответствующие административно-территориальные единицы (края, области и города федерального значения) Такая

¹Конституция Российской Федерации ...

конструкция федеративного устройства России уникальна, так как всякая федерация как форма национально-государственного устройства является выражением и воплощением определенных общественных отношений.

Статус республики, согласно статье 66 Конституции, определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

Основной особенностью республик в составе Российской Федерации является то, что они провозглашаются Конституцией Российской Федерации и своими конституциями государствами, обладающими всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной и судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

В каждой республике имеется конституционно-правовая система, состоящая из конституции соответствующей республики, республиканских законов и других нормативно-правовых актов, а также договоров и соглашений республики с Российской Федерацией, ее субъектами и зарубежными странами, актов о делегировании полномочий.

Республика в составе Российской Федерации имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Каждая республика вправе самостоятельно определять систему органов государственной власти в

соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в Российской Федерации и законодательством данной республики¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте конституционные нормы, затрагивающие статус субъектов федерации.
2. Перечислите виды субъектов, которые закреплены в Конституции Российской Федерации.

Тема 5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, вводимыми федеральным законом. В отсутствие необходимых законов функционирование органов государственной власти субъектов РФ регулируется указами Президента РФ и законодательством субъектов РФ.

¹Кокотов А.Н. Указ. соч. С. 75.

Систему органов государственной власти субъектов РФ составляют:

1. законодательный (представительный) орган государственной власти;
2. высший исполнительный орган государственной власти;
3. иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (в частности, может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ)¹.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется при соблюдении следующих принципов:

- государственная и территориальная целостность России;
- распространение суверенитета России на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ;

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ ...

- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий¹.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом. Наименование органа, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Число депутатов законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ. Так, Московская городская Дума состоит из 35 депутатов, а Верховный хурал Республики Тува — из 160. Срок полномочий депутатов одного созыва не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на постоянной основе, устанавливается законодательным органом самостоятельно. Всего избрано около 4 тыс. региональных депутатов, из них одна тысяча работает на постоянной основе.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ:

- принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней;
- утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении, а также программы социально-экономического развития субъекта РФ;

¹Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ ...

- устанавливает налоги и сборы, отнесенные к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания, порядок управления собственностью субъекта РФ; порядок проведения референдума субъекта РФ, выборов в законодательный орган власти и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;
- устанавливает административно-территориальное устройство и утверждает схему управления субъектом РФ;
- регулирует иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта РФ¹.

Постановлением законодательного органа назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ; оформляется решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых законодательный орган принимал участие. Законодательный орган осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ.

Принятые законодательным органом законы направляются высшему должностному лицу субъекта РФ для обнародования в срок, не превышающий 14 календарных дней. В случае отклонения закона он может

¹Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ ...

быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Одобренный таким образом закон не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ и подлежит опубликованию в установленный срок.

Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случаях:

- принятия решения о самороспуске;
- роспуска высшим должностным лицом субъекта РФ;
- вступления в силу решения суда о неправомерности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением ими своих полномочий¹.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе досрочно прекратить полномочия законодательного органа в случае принятия им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом и не устранены законодательным органом. Президент РФ вправе предупредить законодательный (представительный) орган, а при повторном нарушении внести в Государственную Думу проект закона о его роспуске и прекращении полномочий.

¹Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ ...

В большинстве законодательных органов отсутствуют депутатские фракции, и политические страсти не мешают работе. В соответствии с новым законом о выборах 50% депутатов региональных парламентов избираются по партийным спискам. Сейчас в регионах партии мелкие. Лишь две-три партии могут преодолевать барьер, устанавливаемый для прохождения в региональный представительный орган. Это повышает роль таких партий и политизацию власти.

В субъекте РФ формируется система органов исполнительной власти во главе с руководителем высшего исполнительного органа государственной власти.

Часть высших должностных лиц (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти) субъектов РФ избрана населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более пять лет и не может избираться более двух сроков подряд. В соответствии с новым законодательством глав субъектов РФ утверждает представительный орган субъекта РФ. Кандидатуру предлагает Президент РФ. В случае признания выборов несостоявшимися, недействительными, неизбрания ни одного из баллотировавшихся кандидатов повторные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев.

Высшее должностное лицо субъекта РФ:

- представляет субъект РФ в отношениях с органами власти, при внешнеэкономических связях,

подписывает договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует или отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта РФ;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа государственной власти субъекта РФ и участвовать в его работе с правом совещательного голоса;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством России и субъекта РФ¹.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы (распоряжения), обязательные к исполнению в субъекте РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в определенных случаях прекращаются досрочно, в том числе в связи с выражением недоверия ему законодательного органа государственной власти субъекта РФ. признания судом недееспособным, утраты гражданства России и др².

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу в случаях издания им актов,

¹Хабибуллина Г.Р. Межотраслевые принципы права и конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: монография. М.: Статус, 2017. С. 12.

²Там же. С. 13.

противоречащих законодательству России и субъектов РФ, если противоречия установлены судом и не устранены в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения, иного грубого нарушения законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение законодательного органа о недоверии влечет немедленную отставку высшего должностного лица и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти. Президент РФ может применить к высшему должностному лицу субъекта РФ меры воздействия: предупреждение, отрешение от должности. В случае отрешения от должности, а также временного отстранения Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ¹.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обеспечивает исполнение нормативно-правовых актов России и субъекта РФ. Наименование, структура, порядок формирования высшего исполнительного органа устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

В республиках органом исполнительной власти общей компетенции чаще всего является правительство (совет министров) во главе с президентом республики или председателем правительства. В других субъектах органом исполнительной власти общей компетенции

¹Шахрай С.М. Указ. соч. С. 132.

является администрация субъекта РФ во главе с губернатором, возможны и другие формы.

Законодательный орган по представлению исполнительного органа (администрации) утверждает схему управления субъектом РФ и структуру исполнительных органов. Глава администрации устанавливает штаты, назначает и освобождает от должности руководителей структурных подразделений, т.е. комитетов, департаментов, управлений, отделов и т.п. Полномочия их определяются уставами субъектов РФ и положениями, утверждаемыми главой администрации.

Организация исполнительной власти в городах федерального значения имеет особенности. В систему органов исполнительной власти Москвы входят: мэрия. Правительство Москвы, отраслевые, межотраслевые и территориальные органы.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

- разрабатывает и осуществляет меры по комплексному социально-экономическому развитию субъекта РФ;
- участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;
- разрабатывает проекты бюджета, программы развития субъекта РФ;

- обеспечивает исполнение бюджета и программ социально-экономического развития;
- управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ;
- заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий;
- формирует иные органы исполнительной власти субъектов РФ¹.

Законодательный и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития и в интересах населения. Правовые акты исполнительной власти направляются в законодательный орган, который вправе предложить внести в них изменения или дополнения или отменить их, а также обжаловать указанные акты в судебном порядке. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в законодательный орган с предложением о внесении изменений и дополнений в постановление законодательного органа либо об их отмене, а также обжаловать указанные постановления в судебном порядке. Законодательный орган направляет высшему должностному лицу планы законопроектных работ и проекты законов субъекта РФ. На заседаниях законодательного органа могут присутствовать с правом

¹Хабибуллина Г. Р. Указ. соч. С. 35.

совещательного голоса руководители органов исполнительной власти или уполномоченные ими лица. На заседаниях органов исполнительной власти могут присутствовать депутаты или работники аппарата законодательного органа.

Исполнительная власть региона по определенным направлениям деятельности контролируется законодательной властью, что обусловлено ее сущностью как власти, призванной исполнять законы. Формами контроля могут быть доклады администрации по итогам работы на заседаниях законодательного органа, обязательное присутствие главы администрации на сессиях, назначение и освобождение ключевых руководителей администрации по согласованию с законодательным органом. Законодательный орган утверждает отчеты администрации об исполнении бюджета, использовании бюджетных средств и внебюджетных фондов, реализации программ социально-экономического развития. Руководители администрации отвечают на запросы и обращения депутатов¹.

При Правительстве РФ открываются представительства субъектов РФ, в задачи которых входят осуществление связи и координация исполнительной и законодательной власти федерального уровня с аналогичными ветвями власти региона, согласование по вопросам разработки регионального

¹Братановский С.Н. Указ. соч. С. 97.

бюджета, выполнения целевых программ и т.д. Эффективность решения перечисленных задач во многом зависит от руководителя представительства — он должен обладать необходимыми качествами: быть дипломатом, проявлять настойчивость, уметь поддерживать отношения и контакты и т.д. В представительстве образуются отделы¹.

Федеральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства) образуют в регионах свои подразделения — территориальные органы.

Территориальные органы министерств и ведомств России выполняют как общегосударственные, так и региональные функции. Они представляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ. Создание территориального органа производится соответствующим органом федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ. Руководитель территориального органа назначается и освобождается соответствующим министерством или ведомством по согласованию с субъектом РФ.

Свою деятельность территориальные органы осуществляют под руководством федерального органа, а по вопросам, входящим в компетенцию субъекта РФ, — во взаимодействии с их соответствующими исполнительными органами. Для предотвращения

¹Братановский С.Н. Указ. соч. С. 98.

зависимости территориальных органов от администраций субъектов РФ, сращивания центральных и региональных элит в целях удовлетворения корыстных интересов. Возможен альянс капитала с региональной властью. Собственники капитала получают квоты, льготы, а чиновники — дивиденды. В США и ФРГ существуют подразделения, контролирующие и расследующие деятельность местных руководителей. В России до 1917 г. территориальные органы обслуживали по несколько регионов, при этом персонал управления отдельными структурами находился в ратных губерниях. создаются межрегиональные, общие для нескольких субъектов РФ представительства¹.

Основными принципами деятельности территориальных органов являются: разделение властей, разграничение предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, персональная ответственность, соблюдение законности. Функции территориальных органов определяются исходя из специфики деятельности соответствующих министерств и ведомств России с учетом конкретных особенностей регионов. Они участвуют в государственном регулировании экономического и социального развития субъектов РФ, разработке вариантов межрегиональной кооперации, реализации мер, направленных на углубление экономических реформ, и т.д.

¹Братановский С.Н. Указ. соч. С. 87.

Информацию для осуществления деятельности территориальные органы получают от министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов статистики, предприятий и организаций независимо от форм собственности.

Число территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти определяется количеством федеральных министерств и ведомств, имеющих свои представительства в субъекте Федерации, и может составлять несколько десятков. Основными из них являются подразделения силовых министерств, экономические службы, органы надзора.

Финансирование деятельности территориальных органов производится, как правило, за счет средств федерального бюджета, а также бюджетов субъектов РФ. Устанавливаются предельная численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов. Органы исполнительной власти субъектов РФ оказывают помощь территориальным органам в создании необходимых для работы условий.

Деятельность территориальных органов координирует полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Это исключает необходимость частого обращения в Москву при решении региональных вопросов.

При Президенте РФ образована комиссия по вопросам совершенствования государственного управления.

На комиссию возложены следующие функции:

- обеспечение взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в процессе принятия законов и других нормативных актов субъектов РФ;
- выработка мер по обеспечению соответствия законов субъектов РФ Конституции и законам Российской Федерации;
- устранение возможных разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также между представительными и исполнительными органами власти субъектов РФ;
- подготовка предложений по применению Президентом РФ согласительных процедур для разрешения таких разногласий.

В целях улучшения взаимодействия Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ, повышения оперативности решений в заседаниях Правительства РФ по вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ, участвуют их руководители. На заседание Правительства РФ по итогам года приглашаются главы всех субъектов РФ.

Председатель Правительства РФ ежеквартально проводит рабочие совещания по актуальным вопросам с руководителями органов государственной власти субъектов РФ, еженедельно встречается с руководителями органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с утверждаемым графиком.

Органы власти субъектов РФ обеспечивают соответствие своей деятельности и принимаемых нормативных правовых актов федеральному законодательству. Установлена их ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных законов, игнорирование решений судов, в результате которых были созданы препятствия работе федеральных органов власти, местного самоуправления, нарушены права и свободы человека, охраняемые законом интересы юридических лиц. В случае, если судом установлено, что законодательным органом субъекта РФ принят такой акт, а этот орган не принял мер по исполнению решения суда об отмене акта. Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу. Если в течение трех месяцев после предупреждения меры не приняты, то Президент РФ вносит в Государственную Думу проект закона о роспуске законодательного органа. Государственная Дума обязана в течение двух месяцев рассмотреть указанный проект.

Аналогично Президент РФ вправе действовать при таких же нарушениях в отношении главы субъекта РФ. Президент РФ может отрешить его от должности, что влечет за собой отставку возглавляемого им исполнительного органа власти. По мотивированному представлению Генерального прокурора РФ Президент РФ также вправе временно отстранить главу субъекта РФ

от исполнения полномочий в случае предъявления ему обвинения в совершении тяжкого преступления¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите виды органов власти субъектов.
2. Охарактеризуйте полномочия органов законодательной власти субъектов.
3. Охарактеризуйте полномочия органов исполнительной власти субъектов.
4. Охарактеризуйте полномочия органов судебной власти субъектов.

Тема 6. Изменение состава субъектов Российской Федерации и конституционно-правового статуса субъектов Федерации

Потенциальным способом изменения субъектного состава Российской Федерации, не связанным с преобразованием территории, является изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ. Даже без изменения территории субъекта РФ изменение его статуса приведет к обновлению субъектного состава Российской Федерации. Так, если области будет предоставлен статус края или республики, то в составе Российской Федерации станет на одну область меньше и на один край или одну республику больше².

¹Авакьян С.А. Указ. соч. С. 74.

²Козлова Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2013. С. 74.

Конституционно-правовой статус целесообразно рассматривать сквозь призму широкого толкования, позволяющего учитывать и отдельные особенности статуса субъекта РФ, а также возможность его изменения. Специальный (видовой) статус определяется одним из шести установленных в Конституции РФ видов субъектов РФ (республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ). Кроме того, особенности конституционно-правового статуса конкретного субъекта РФ связаны и с самостоятельностью уточнения содержания своего статуса.

Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ представляет собой изменение специального (видового) статуса субъекта с одного вида на другой из числа прямо установленных в Конституции РФ видов субъектов РФ. Изменение общего конституционно-правового статуса субъекта РФ невозможно исходя из содержания Конституции РФ. Изменение статуса субъекта РФ как государственно-территориальной единицы Российского государства на статус суверенного государства невозможно в свете принадлежности суверенитета Российской Федерации в целом (ч. 1 ст. 4), провозглашения государственной целостности принципом федеративного устройства России (ч. 3 ст. 5), установления обязанности Российской

Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность территории¹.

Изменение статуса субъекта РФ как государственно-территориальной единицы Российского государства на статус иной территориальной единицы (автономной, административно-территориальной и т.д.) невозможно вследствие конституционного установления о том, что в составе территории РФ не указано никаких иных частей суши, кроме территорий ее субъектов (ч. 1 ст. 67). Субъектный состав Российской Федерации также прямо установлен в тексте Конституции РФ (ч. 1 ст. 65). Если хоть на какую-то часть суши, входящую в состав территории РФ, не будет распространяться статус субъекта РФ, возникнет несоответствие нормам Конституции РФ². Более того, статус субъекта РФ определяется не только нормами Конституции РФ, но и нормами конституций (уставов) ее субъектов. Соответственно, даже путем внесения поправки в Конституцию РФ невозможно изменить статус субъекта Федерации. Да и трудно представить, чтобы какой-либо субъект РФ добровольно инициировал понижение своего конституционно-правового статуса. Речь не идет об объединении субъектов - за всей территорией нового субъекта сохраняется статус субъекта РФ.

Таким образом, изменение статуса субъекта РФ на статус суверенного государства, равно как и на статус

¹Хабибуллина Г. Р. Указ. соч. С. 52.

²Конституция Российской Федерации ...

иной, не государственно-территориальной единицы Российского государства, невозможно в условиях действующей правовой системы России. Практическая необходимость в подобных изменениях, с точки зрения территориального устройства и территориального развития России, также отсутствует. Напротив, сохранение статуса субъекта РФ за всеми государственно-территориальными единицами регионального уровня соответствует конституционным принципам устройства Российского государства и основным целям его развития.

Изложенное понимание изменения статуса субъекта РФ не является бесспорным. Существуют ограничения изменения статуса субъекта РФ как перехода из одного вида субъектов в другой в рамках действующей Конституции РФ в отношении отдельных субъектов РФ. Так, автономная область не сможет стать субъектом РФ иного вида, поскольку в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ автономная область как субъект РФ названа в единственном числе. В свою очередь, данная норма не подлежит пересмотру в рамках действующей Конституции РФ, поскольку входит в гл. 1 "Основы конституционного строя". Это означает, что автономная область в составе Российской Федерации существует ровно столько, сколько действует гл. 1, а значит, и вся Конституция РФ 1993 г. По этой же причине ни один из двух существующих на сегодняшний день городов федерального значения не может приобрести статус иного вида, так как города указаны в ч. 1 ст. 5

Конституции во множественном числе¹. Хотя изменение статуса города федерального значения на статус любого из пяти оставшихся видов государственно-территориальных единиц едва ли фактически возможно: любой субъект РФ, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, включает территории городов, иных поселений и межселенную территорию. Точно так же должно остаться как минимум две республики, два края, две области, два автономных округа. Кроме того, две области, в состав которых входят автономные округа (округ), не могут приобрести статус республики, поскольку вхождение других субъектов РФ в состав республик Конституцией РФ не предусмотрено.

Названные юридико-технические нюансы влекут ряд содержательных проблем правового регулирования конституционно-правового статуса субъектов РФ и субъектного состава Российской Федерации. В то же время невозможность изменения конституционно-правового статуса отдельных субъектов РФ не может стать препятствием для законодательного урегулирования и фактического осуществления изменения конституционно-правового статуса субъекта посредством принятия и реализации федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Исходя из изложенного, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ

¹Конституция Российской Федерации ...

представляет собой присвоение ему иного вида конституционно-правового статуса субъекта РФ из числа установленных в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ. Такое изменение влечет внесение в ч. 1 ст. 65 Конституции нового официального наименования субъекта РФ на основании федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта.

Подчеркнем, что иные изменения, которые могут быть внесены в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, не являются изменением конституционно-правового статуса субъекта РФ, в том числе изменение официального наименования субъекта в связи с образованием нового субъекта РФ и изменение индивидуального наименования субъекта РФ в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

В условиях современной России изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ является потенциально наиболее вероятным вариантом расширения способов изменения субъектного состава Федерации (по сравнению с перспективами, например, дробления субъектов РФ).

Для юридической формализации рассматриваемого способа изменения субъектного состава Российской Федерации потребуются принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ. Вследствие отсутствия данного федерального конституционного закона ни один субъект РФ с декабря

1993 г. не изменил своего конституционно-правового статуса. Юридические препятствия принятию указанного федерального конституционного закона отсутствуют. Более того, возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и урегулирования данного процесса федеральным конституционным законом прямо предусмотрена Конституцией (ч. 1 ст. 137, ч. 5 ст. 66).

Основными стадиями изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ как одного из направлений осуществления государственно-территориального процесса могут стать следующие процедуры:

1) уведомление Российской Федерации в лице высших федеральных органов государственной власти (Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, высших федеральных судов) органами государственной власти субъекта РФ о намерении инициировать процедуру изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и проведение соответствующих консультаций;

2) проведение референдума на территории субъекта РФ по вопросу об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ;

3) направление результатов референдума в субъекте РФ высшим федеральным органам государственной власти вместе с необходимыми сопроводительными документами (либо по аналогии с образованием нового субъекта РФ - направление

документов Президенту РФ, который проводит соответствующие консультации с иными высшими органами);

4) совместная разработка проекта Федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта РФ федеральными органами государственной власти и органами государственной власти заинтересованного субъекта РФ и внесение его законодательным органом данного субъекта либо Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;

5) рассмотрение и принятие Федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта РФ в Федеральном Собрании РФ и внесение изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Таким образом, принятие и реализация Федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ может стать значимым способом изменения субъектного состава Российской Федерации. Стратегической целью этого видится поэтапное формирование единого статуса всех субъектов РФ как государственно-территориальных единиц, построенных на основе комплексно-территориального принципа. Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ в случае принятия соответствующего федерального конституционного закона может стать значимым

направлением совершенствования субъектного состава Российской Федерации, прямо предусмотренным в Конституции РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите правовые основания изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации.
2. Назовите стадии изменения конституционно-правового статуса субъектов.

Тема 7. Республика Адыгея как субъект Российской Федерации

Обретение адыгейским народом государственности стало возможным после коренных политических преобразований 1917 года. В результате практической реализации права народов на самоопределение адыги, как и другие народы Северного Кавказа, получили автономию.

27 июля 1922 года Президиум ВЦИК принял решение об образовании Черкесской (Адыгейской) автономной области (24 августа 1922 года она была переименована в Адыгейскую (Черкесскую) автономную область). На момент своего образования Адыгейская автономная область состояла из трех округов, объединивших 45 населенных пунктов.

7-10 декабря 1922 года в ауле Хакуринохабль состоялся I съезд Советов области. Съезд обсудил важнейшие вопросы политического,

административного, экономического и культурного строительства, избрал областной исполнительный комитет во главе с известным политическим и государственным деятелем Шахан-Гиреем Умаровичем Хакурате.

Образование автономии явилось крупным историческим событием в жизни адыгейского народа. Оно сыграло большую роль в укреплении местных органов власти. Образование автономии дало адыгам «равенство во всем, в том числе и в государственном строительстве».

Вот имена тех, кто стоял у колыбели государственности Адыгеи: Мос Шовгенов, Шахан-Гирей Хакурате, Даут Гутекулов, Дмитрий Швец, Казимир Голодович, Казбек Мишуриев, Петр Заема.

Создание Адыгейской автономной области обеспечило благоприятные условия для экономического и культурного развития молодой области. Благодаря обретению автономии, адыги сохранили свою национальную самобытность, создали письменность, литературу, профессиональное искусство. Следует отметить имена писателей – основоположников национальной литературы Тембота Керашева, Ахмеда Хаткова, Ибрагима Цея, первого адыгейского ученого лингвиста Даута Ашхамахова, одного из первых организаторов народного образования Сафербия Сиюхова, народного ашуга Цуга Теучежа.

За короткий срок на территории области была открыта широкая сеть школ, культурно-

просветительских и медицинских учреждений. Так, в апреле 1926 года в Адыгее было 46 школ (12 школ в 1917 году), то есть количество школ по сравнению с дооктябрьским периодом увеличилось в четыре раза, а количество учащихся — в шесть раз — с 400 до 2455 человек.

В 1930-1931 учебном году по всей области было введено обязательное начальное, а в 1933 году — семилетнее обучение детей. В 1935-1936 учебном году дети были охвачены семилетним обучением, действовали 219 школ, в которых обучалось 45 024 учащихся.

В Адыгее были открыты техникумы, Учительский институт, научно-исследовательский институт, создано Адыгейское отделение Союза советских писателей, стали издаваться первые газеты: с октября 1922 года — «Черкесская правда», с марта 1923 года «Адыгэ макъ» («Голос адыга»).

Адыгейская автономная область до 1924 года напрямую входила в Российскую Федерацию. С 1924 по 1934 годы — в Северо-Кавказский край, объединивший все автономии региона, территории нынешних Ростовской области, Краснодарского и Ставропольского краев, в 1934-1937 годы — в состав Азово-Черноморского края, а с 1937 по 1991 годы — в течение 54 лет являлась составной частью Краснодарского края.

Трагической страницей истории всех народов бывшего Советского Союза явилась Великая Отечественная война. На фронтах войны сражались 80

тысяч выходцев из Адыгеи, 36 из них стали Героями Советского Союза. Более 33 тысяч отдали свои жизни за благополучие и свободу будущих поколений.

В годы мирного строительства за короткий срок были построены и реконструированы крупные предприятия, объекты сельского хозяйства и культуры. Среди них орденоносное производственное мебельно-деревообрабатывающее объединение «Дружба», Адыгейский консервный комбинат, совхоз-завод «Элит», заводы имени Фрунзе, «Промсвязь», «Станконормаль», «Точрадиомаш» и другие. В 1957 году Указом Президиума Верховного Совета СССР Адыгея была награждена орденом Ленина.

Руководителями автономной области разных лет были Зулхадже Баракаев, Андрей Мовчан, Михаил Ермаков, Михаил Давыдов, Халид Каде, Ибрагим Чундоков, Нух Теучеж, Асланчерий Чамоков, Сагид Непшекуев, Нух Берзегов, Малич Хут, Аслан Джаримов.

В условиях возросшего уровня экономики, культуры, наличия квалифицированных кадров во всех отраслях народного хозяйства сложившаяся многоступенчатость в подчиненности автономного образования выступала своеобразным тормозящим фактором решения всех проблем этнополитической и социально-экономической жизни. Республика не могла распоряжаться своими природными богатствами. К середине 60-х годов практически были упразднены функционировавшие на адыгейском языке школы. Не было телевидения, книжному издательству был придан

статус отделения. Из 445 предприятий, занимавшихся хозяйственной деятельностью, только 18% находилось непосредственно в подчинении области. По многим параметрам, характеризующим социальное благополучие населения, область занимала 70-е место в списке регионов, то есть фактически в конце списка. Все вышеизложенное требовало повышения государственно-правового статуса Адыгеи.

В середине 80-х годов в Советском Союзе начались демократические процессы, которые вызвали бурный рост национального самосознания. Конкретным проявлением этих процессов стало преобразование бывших автономных областей в республики.

28 июня 1991 года V сессия областного Совета народных депутатов приняла Декларацию о государственном суверенитете Советской Социалистической Республики Адыгея, в которой нашла отражение воля народов, было подтверждено уважение достоинства и прав людей всех национальностей, проживающих в республике, ответственность за судьбы адыгской нации, всех других народов.

С принятием 3 июля 1991 года Верховным Советом РСФСР Закона «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику Адыгея в составе РСФСР» и 23 сентября 1991 года постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке и сроках проведения выборов народных депутатов в Советской Социалистической Республике Адыгея в составе РСФСР» произошло

окончательное оформление статуса Адыгеи в качестве самостоятельного и полноправного субъекта Российской Федерации.

22 декабря 1991 года состоялись выборы депутатов Верховного Совета и Президента ССР Адыгея. 5 января 1992 года первым Президентом Советской Социалистической Республики Адыгея был избран Аслан Джаримов.

На I сессии Верховного Совета (17-24 марта 1992 года), ставшей теперь уже исторической, был принят закон об изменении наименования республики: вместо Советской Социалистической Республики Адыгея теперь значилась Республика Адыгея; утверждена государственная символика – гимн, герб и флаг Республики Адыгея.

Адыгея явилась первой республикой, принявшей свою Конституцию (10 марта 1995 года)¹ после повышения государственно-правового статуса четырех автономных областей. Принятие Конституции – завершающий этап юридического оформления государственности Адыгеи. Сильной стороной Конституции Республики Адыгея явилось разрешение вопроса о соотношении ветвей власти. В республике удалось сформировать сильный Парламент, который

¹Конституция Республики Адыгея: [принята на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 года] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10.

участвует в формировании Кабинета Министров, имея возможность выражать недоверие Премьер-министру, членам кабинета.

Выход из Краснодарского края и образование самостоятельной республики не повлияло на добрососедские и деловые отношения между двумя, теперь уже равноправными, субъектами Российской Федерации. К сфере совместной компетенции края и республики отнесены: сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства; управление системами энергетики, транспорта и связи; сотрудничество и оказание помощи при чрезвычайных ситуациях; вопросы миграционной политики.

13 января 2002 года Президентом Республики Адыгея был избран Хазрет Совмен.

13 декабря 2006 года Аслан Тхакушинов был наделён полномочиями Президента Республики Адыгея и вступил в должность 13 января 2007 года.

7 декабря 2011 года Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев в соответствии с конституционными полномочиями одобрил кандидатуру Аслана Тхакушинова на переназначение в должности Главы Республики Адыгея. Ранее список из трех кандидатов от Всероссийской политической партии «Единая Россия», в который вошли действующий Глава Республики Адыгея Аслан Тхакушинов, Премьер-министр Республики Адыгея Мурат Кумпилов и член Совета Федерации Российской Федерации Вячеслав

Шверикас, был внесен на рассмотрение главе государства.

На внеочередном заседании парламента республики, состоявшемся 12 декабря 2011 года, А.К. Тхакушинов наделен полномочиями Главы Республики Адыгея на второй срок.

Республика Адыгея состоялась как самостоятельный субъект Федерации. С 1991 года Адыгея сделала серьезные шаги в культурном и экономическом развитии. На основе взаимопонимания и сотрудничества, поиска разумных компромиссов удалось обеспечить политическую стабильность, мир и межнациональное согласие в республике.

Удалось добиться положительной динамики в ежегодном росте валового регионального продукта, доходах консолидированного бюджета.

Итогом многолетней работы республиканского парламента стала современная система законодательства, обеспечивающая регулирование различных сфер государственной, хозяйственной и социальной жизни жителей Республики Адыгея. Парламентариями республики одними из первых в Российской Федерации были приняты законы «Об инвестиционной деятельности», «Об инновационной деятельности», «О промышленной политике», предусматривающие ряд преференций инвесторам. В свете новой политической стратегии – модернизации страны, указанные законы имеют первостепенное

значение. На создание условий для сохранения, равноправного и самобытного развития языков народов Республики Адыгея направлен закон «О языках народов Республики Адыгея».

Важнейшей задачей государственной политики в сфере национальных отношений выступает поддержание баланса интересов народов, проживающих на территории Адыгеи, укрепление исторической общности и связей с адыгской диаспорой. В Конституции Республики Адыгея, в статье 10 провозглашено, что «Республика Адыгея признает право возвращения на историческую Родину проживающих за пределами Российской Федерации соотечественников: адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, выходцев, независимо от их национальной принадлежности».

Исторически сложилось так, что соотечественники, связанные с Адыгеей кровно-родственными узами, проживают более чем в 50 странах мира. Адыгская диаспора, являющаяся по своей численности второй после русской, занимает стабильную и уверенную позицию в социально-экономической и общественно-политической жизни стран проживания. Адыги смогли сохранить национальную культуру, язык, не утратили чувства принадлежности к родной земле.

1 августа 1998 года наша республика приняла первую группу адыгских соотечественников, выехавших из зоны вооруженного конфликта в Автономном крае

Косово Союзной Республики Югославия. Тогда на историческую Родину вернулись 169 косовских адыгов. Через некоторое время на карте республики появился и специально отстроенный для репатриантов аул Мафэхабль. По данным ГУ «Центр адаптации репатриантов» сегодня на территории Адыгеи постоянно проживают уже около 700 репатриантов.

Экономическая политика правительства Республики направлена на стабилизацию экономики, на выполнение программ по сдерживанию спада производства, поддержку жизненно важных отраслей народного хозяйства, мелкого и среднего предпринимательства, социальную защиту населения.

В целом по республике построено 295 км новых газовых сетей, газифицировано 7644 квартиры. Уровень газификации в Адыгее выше среднероссийского показателя и составляет 75,3%. Заметные изменения произошли в развитии предпринимательства: в малом бизнесе задействовано 28% населения, занятого в экономике. Объемы поддержки предпринимательства возросли более чем в 34 раза.

За последние четыре года введено в строй 107 крупных объектов социальной направленности, крайне важных для республики. Целью проводимой республикой политики является повышение жизненного уровня населения Республики Адыгея путем увеличения государственных капитальных вложений в объекты социальной и производственной сферы.

Значительных успехов удалось добиться и в сельском хозяйстве: на протяжении последних четырех лет республика неизменно собирает свыше 500 тысяч тонн зерна. По урожайности республика занимает второе место в России после Краснодарского края.

В 2016 году депутаты вернулись к правовым нормам, регламентирующим порядок избрания высшего должностного лица республики. Исходя из предоставленных субъекту полномочий, внесены поправки в Конституцию Республики Адыгея, которыми закреплена норма избрания Главы Республики Адыгея депутатами Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

12 января 2017 года в связи с истечением срока полномочий Аслана Тхакушинова в качестве высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, временно исполняющим обязанности Главы Республики Адыгея назначен М.К. Кумпилов, ранее занимавший должность Председателя Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея.

10 сентября 2017 года М.К. Кумпилов избран депутатами республиканского парламента на должность Главы Республики Адыгея. Данному событию предшествовало внесение 19 августа 2017 года на рассмотрение депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея Президентом Российской Федерации В.В. Путиным трех кандидатур для избрания на эту должность: временно исполняющий обязанности Главы Республики Адыгея М.К. Кумпилов, председатель

парламентского комитета по законодательству, законности и вопросам местного самоуправления А.П. Лобода и генеральный директор ОАО "Зарем" Ш.П. Пшизов. Каждый из кандидатов представил программу деятельности, содержащую пути решения проблемных задач. По итогам тайного голосования единогласно Главой Республики Адыгея избран М.К. Кумпилов.

Принятие Конституции РА, несомненно, важнейший этап становления государственности Адыгеи. Именно потому, что Конституция РА создавалась с учетом интересов всего многонационального народа Адыгеи, ее стабилизирующая роль в сохранении мира и согласия в республике огромна. Заложенный в Конституцию принцип «сдержек и противовесов», а также институт Конституционного Суда позволили избежать серьезных конфликтов власти и избавили Адыгею от политических кризисов. Целью конституционного судопроизводства является обеспечение и защита верховенства и прямого действия Конституции на всей территории республики, утверждение законности, укрепление правопорядка, воспитание в гражданах уважения к Конституции. Деятельность Конституционного Суда направлена, прежде всего, на решение этих задач. И сегодня Конституция РА - это венец республиканского нормотворчества, юридическая кодификация основополагающих принципов построения демократического государства, правовой ориентир для всех принятых в ее развитие региональных законов.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Республики Адыгея является ее территориальное единство. Республика Адыгея обладает высшей властью в отношении своей территории, ее Конституция и законы имеют верховенство на всей территории Адыгеи.

Субъект РФ имеет свою систему органов государственной власти. Система органов государственной власти субъекта РФ, согласно ст. 77 РФ, устанавливается субъектом РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Такой федеральный закон еще не принят, и поэтому субъекты РФ в настоящее время должны руководствоваться основами конституционного строя РФ, которые закрепляют такие общие принципы организации органов государственной власти, как разделение властей, отделение местного самоуправления от государственной власти, светский характер органов государственной власти¹.

Глава Республики Адыгея возглавляет правительство и является руководителем исполнительной власти. Парламент, в свою очередь, активно участвует в формировании Кабинета

¹Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2012. С. 143.

Министров: кандидатуры Премьер-Министра, его заместителей и глав ведущих министерств согласовываются с Парламентом, который в случае необходимости может выразить недоверие как всему Кабинету Министров, так и отдельно каждому из министров. Таким образом, мы видим в действии «систему сдержек и противовесов» в организации государственной власти субъекта РФ, что выгодно отличает Республику Адыгея от других субъектов Федерации.

Конституционно-правовой статус Республики Адыгея характеризуется единством правовой системы, включающей республиканские нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов государственной власти, также нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Согласно ст.ст. 65-66 Конституции РФ Республика Адыгея (Адыгея) - часть федеративного государства, статус которой определяется Конституцией РФ и Конституцией РА¹. Соответствие законодательства субъектов РФ означает, что все акты, приняты е органами государственной власти субъектов РФ в пределах их компетенции, должны соответствовать положениям Конституции РФ, федеральным конституционными федеральным законам. В случае, если орган государственной власти субъекта РФ принял акт вне пределов своей

¹ Конституция Республики Адыгея ...

компетенции, такой акт может быть признан не соответствующим федеральному законодательству судом по заявлению заинтересованного лица в установленном порядке, а значит, такой акт не подлежит применению и ссылки на него недопустимы. Субъекты РФ не вправе без предварительного соглашения с РФ принимать нормативные акты, затрагивающие компетенцию РФ, например, устанавливать собственные военные формирования, учреждать иные границы, нежели административно-территориальные, устанавливать таможенные налоги и сборы при въезде и выезде на территорию субъекта РФ.

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

Важным компонентом конституционно-правового статуса Республики Адыгея являются ее государственные символы - флаг, герб и гимн, в которых в своеобразной форме выражается государственный суверенитет Адыгеи, а также ее столица - город Майкоп.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте основные исторические этапы становления государственности в Республике Адыгея.

2. Назовите наиболее деятельных политиков, которые принимали участие в формировании основ государственности субъекта.
3. Охарактеризуйте положение Республики Адыгея как субъекта Российской Федерации на современном этапе.

ГЛАВА II. ЗАДАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОБУЧАЮЩИХСЯ И КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ.

2.1. Вопросы и задания к аудиторным (семинарским) занятиям

Семинарское занятие 1

Тема 1. «Теоретические основы российского федерализма»

Вопросы для обсуждения:

1. Основные характеристики принципа федерализма.
2. Подходы к осмыслению дефиниции «федерализм».

Семинарское занятие 2

Тема 2. «История развития российского федерализма»

Вопросы для обсуждения:

1. Создание основ социалистического федерализма (1918–1936)
2. Утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937–1985).
3. Реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.

Семинарское занятие 3

Тема 3. «Понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации»

Вопросы для обсуждения:

1. Субъект РФ. Понятие и особенности.
2. Основы конституционно-правового статуса субъектов РФ.

Семинарское занятие 4

Тема 4. «Виды субъектов Российской Федерации. Правоспособность субъекта Российской Федерации»

Вопросы для обсуждения:

1. Субъект Российской Федерации. Понятие.
2. Статус республики в составе Российской Федерации
3. Особенности правового статуса краёв, областей, городов федерального значения
4. Особенности правового статуса автономий

Семинарское занятие 5

Тема 5. «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации»

Вопросы для обсуждения:

1. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

2. Система органов исполнительной власти субъектов РФ.
3. Координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Семинарское занятие 6

Тема 6. «Изменение состава субъектов Российской Федерации и конституционно-правового статуса субъектов Федерации»

Вопросы для обсуждения:

1. Способы изменения субъектного состава Российской Федерации.
2. Особенности конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.
3. Стадии изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Семинарское занятие 7

Тема 7. «Республика Адыгея как субъект Российской Федерации»

Вопросы для обсуждения:

1. Исторические этапы развития и становления государственности Республики Адыгея.
2. Конституционно-правовой статус Республики Адыгея на современном этапе функционирования Российской Федерации.

2.2.Задания для самостоятельной работы студентов

Рефераты.

1. Взаимоотношения органов государственной власти федерации и её субъектов.
2. Взаимоотношения федерального Конституционного Суда и региональных конституционных (уставных) судов.
3. Доказывание в конституционном процессе: предмет, пределы и средства.
4. Законодательство субъекта РФ в системе законодательства Российской Федерации.
5. Закрытое административно-территориальное образование.
6. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
7. Конституционно – правовой договор и его возможности в разделении государственной власти в РФ.
8. Конституционное правосудие в федеративном государстве.
9. Конституционное правосудие в федеративном государстве.
10. Конституционное развитие Адыгеи в постсоциалистический период.
11. Конституционное развитие Адыгеи в советский период

12. Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов РФ.
13. Конституционно-правовое регулирование конституционного судебного процесса в Российской Федерации
14. Конституционно-правовые институты непосредственного осуществления власти в субъектах Российской Федерации.
15. Конституционно-правовые основы взаимоотношений Республики Адыгея с другими субъектами Российской Федерации в Южном федеральном округе.
16. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации и субъектов РФ. Типы субъектов РФ.
17. Понятие гражданства РФ. Принципы гражданства.
18. Понятие конституции. Сущность конституции. Классификация конституций.
19. Правовое положение национальных меньшинств в субъектах РФ.
20. Правовое регулирование статуса языков в РФ.
21. Правовой статус религиозных объединений.
22. Российская модель размежевания полномочий.
23. Система государственной власти в субъектах РФ.
24. Сложносоставные субъекты РФ и особенности автономных округов, входящих в их состав.
25. Спорные территории субъектов Российской Федерации.
26. Способы возникновения федеративных государств.

27. Способы размежевания предметов ведения и полномочий федерации и её субъектов в современном мире: их достоинства и недостатки.
28. Теоретические основы российского федерализма.
29. Федеральные округа и их роль в развитии федеративных отношений.
30. Юридические гарантии прав личности в субъектах РФ.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основная

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России / С. А. Авакьян. – Москва : Норма, 2011. – 342 с.
2. Братановский, С. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник / С. Н. Братановский, О. Г. Остапец ; под общей редакцией С. Н. Братановского. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2019. – 463 с.
3. Витрук, Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс / Н. В. Витрук. – Москва : Норма, 2011. – 432 с.
4. Козлова, Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – Москва : Проспект, 2013. – 543 с.
5. Кокотов, А. Н. Конституционное право России : курс лекций / А. Н. Кокотов. – Москва : Проспект, 2012. – 321 с.
6. Нудненко, Л. А. Конституционное право России : учебник для бакалавров / Л. А. Нудненко. – Москва : Юрайт, 2012. – 431 с.
7. Хабибуллина, Г. Р. Межотраслевые принципы права и конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации : монография / Г. Р. Хабибуллина. – Москва : Статус, 2017. – 98 с.
8. Шахрай, С. М. Конституционное право Российской

Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай ; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. – 4-е изд., изм. и доп. – Москва : Статут, 2017. – 624 с.

Нормативная

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12.12.1993] // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31.
2. Конституция Республики Адыгея : [принята на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 года] // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10.
3. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ : [принят Государственной думой 23 октября 1996 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 1996 года] // Собрание Законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
4. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ : [принят Государственной думой 24 июня 1994 года : одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 года] // Собрание Законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
5. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ : Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ : [принят Государственной думой 30 ноября 2001 года : одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 года] // Собрание Законодательства РФ. – 2001. – № 52, ч. 1. – Ст. 4916.

6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон № 184-ФЗ : [принят Государственной думой 22 сентября 1999 года] // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – С. 5005.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [принят Государственной думой 16 сентября 2003 года : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года] // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
8. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : Федеральный закон № 82-ФЗ : [принят Государственной думой 16 апреля 1999 года : одобрен Советом Федерации 22 апреля 1999 года] // Собрание Законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.
9. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон № 113-ФЗ : [принят Государственной думой 19 июля 2000 года : одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 года] // Собрание Законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3336.
10. О гражданстве Российской федерации : Федеральный закон № 62-ФЗ : [принят Государственной думой 19 апреля 2002 года : одобрен Советом Федерации 15 мая 2002 года] // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон № 67-ФЗ : [принят Государственной думой 22 мая 2002 года : одобрен Советом Федерации 29 мая 2002 года] // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

Дополнительная

1. Бондарь, Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) / Н. С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 124-129.
2. Дмитриев, Ю. А. Конституционное законодательство России : проблемы и перспективы развития / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 2010. – № 12. – С. 67-70.
3. Зорькин, В. Д. Современный мир, право и Конституция / В. Д. Зорькин. – Москва, 2010. – 254 с.
4. Ишеков, К. А. Развитие системы разделения властей в субъектах российской Федерации / К. А. Ишеков // Российская юстиция. – 2009. – № 12. – С. 98-112.
5. Малько, А. В. Судебно-правовая политика : общетеоретический аспект / А. В. Малько, Д. В. Храмов // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 34-42.
6. Минниханов, Р. Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / Р. Н. Минниханов, В. Н. Демидов // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 21-29.

**Список дополнительных интернет-ресурсов по
дисциплине**

1. Программное обеспечение для проведения тестирования.
2. Справочно-правовая система «Консультант плюс». – URL: https://cons-plus.ru/spravочно_pravovaya_sistema/
3. Информационно-правовой портал «Гарант. РУ». – URL: <https://www.garant.ru/>
4. Юридическая библиотека издательства «Спарк». – URL: <http://www.lawlibrary.ru/>
5. Законы, акты, постановления, юридическая литература, право.– URL: <http://lib.ru/PRAWO/>
6. Электронная юридическая библиотека "ЮристЛиб". – URL: <http://www.juristlib.ru/>.

ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ К ЗАЧЕТУ ПО КУРСУ «КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

1. Субъекты РФ: понятие, основные черты, признаки.
2. Названия и разновидности субъектов РФ.
3. Решение вопроса о национальности (этническом) и государственном суверенитете в современных федерациях.
4. Решение проблемы сецессии в РФ и в других современных федерациях.
5. Участие субъектов РФ во внешних сношениях.
6. Правовые основы изменения статуса субъекта Федерации и состава субъектов РФ.
7. Порядок принятия в РФ: основные требования, условия, процедура.
8. Образование в составе РФ нового субъекта: основные требования, условия, процедура.
9. Соотношение конституций и иных правовых актов федерации и субъектов федерации.
10. Республика в составе РФ: государственно-правовая природа.
11. Конституционно-правовая система республики. Конституция республик.
12. Статус территории и границы республики. Государственная символика.
13. Статус государственных языков.
14. Система государственных органов республики.

15. Права и конституционные обязанности республики как члена Федерации.
16. Край, область, город федерального значения: государственно-правовая природа.
17. Нормативно-правовая система края, области, города федерального значения. Устав.
18. Статус территории и границ, государственная символика краев, областей, городов федерального значения.
19. Понятие автономии. Виды автономий: территориальная, национально-территориальная, национально-культурная.
20. Отличительные особенности правового статуса автономного округа и автономной области.
21. Права и обязанности краев, областей, городов федерального значения, автономных образований как членов федерации.
22. Сложносоставной субъект РФ: понятие и признаки.
23. Особенности государственно-правовой связи сложносоставного субъекта с входящими в его состав иными субъектами Федерации. Территория и население.
24. Нормативно-правовые формы регулирования отношений в сложносоставных субъектах Федерации.
25. Проблемы взаимодействиями между органами государственной власти области, края и органами государственной власти автономного округа.

26. Основания и пределы распространения юрисдикции органов государственной власти края, области в отношении автономных округов.
27. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: понятие и принципы (экономический, административно-управленческий, национальный, исторический и другие).
28. Административно-территориальное единица: понятие и виды.
29. Система государственных органов субъекта РФ: общие принципы организации.
30. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ: правовой статус, порядок формирования, компетенция, акты.
31. Законодательный процесс в субъектах РФ.
32. Система органов исполнительной власти субъектов РФ.
33. Высшее должностное лицо субъекта РФ: правовой статус, компетенция, акты.
34. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ: формирование, структура, основы деятельности и основные полномочия.
35. Правовые основы взаимоотношений органов государственной власти субъекта РФ.
36. Взаимоотношения органов государственной власти федерации и ее субъектов.
37. Органы судебной власти в субъектах РФ. Иные органы субъектов РФ.

- 38. Искключительное ведение РФ.
- 39. Совместное ведение РФ и субъектов РФ.
- 40. Искключительное ведение субъектов РФ.
- 41. Формы участия субъектов РФ в решении общефедеральных вопросов.
- 42. Участие субъектов Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне.
- 43. Формы осуществления контроля РФ в отношении ее субъектов.
- 44. Юридическая ответственность субъекта РФ.
- 45. Конституционно-правовой статус Парламента Республики Адыгея и его структура.
- 46. Законодательный процесс и законодательная деятельность Парламента Республики Адыгея.
- 47. Становление института Президентства в Республике Адыгея. Правовой статус Главы Республики.
- 48. Система исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея. Конституционно-правовой статус Правительства Республики Адыгея.
- 49. Становление и развитие конституционного правосудия в Республике Адыгея и его правовые основы.

ГЛОССАРИЙ

Автономизм 1) в широком смысле - понятие, употребляемое для выражения политического самоопределения этнических групп и регионов на основе создания автономий; 2) в узком смысле (в значении автономизации) - характеристика предложений по объединению в единое государство независимых советских республик (РСФСР, УССР, ЗСФСР, БССР) в августе 1922 г. на принципах автономизации, разработанных комиссией под председательством наркома национальностей И.В. Сталина. В таком значении А. предполагал провозглашение РСФСР государством, в которое на правах автономных республик должны были входить УССР, ЗСФСР, БССР. Реализация этого плана привела бы к существенному понижению статуса каждого из государств, она, кроме того, не отвечала национальному самосознанию народов и необходимости в связи с этим преодоления упреков в имперских амбициях России. По этой причине предложенный план не был реализован. Предложение В.И. Ленина о вхождении России и других республик в новый федеративный союз юридически было оформлено в том же году: 30 декабря был основан СССР на принципах федерализма - федерации независимых национальных государств.

Антикоррупционная программа - составная часть административной реформы, предусматривающая системные преобразования, направленные на изменение установок, ценностей, стереотипов поведения как чиновников, так и остальных граждан. Для осуществления А.п. предполагается: а) ввести в действие комплекс законов, в которых будут предусмотрены меры противодействия коррупции; б) осуществить изменения в методах государственного регулирования экономикой и социальной сферой; в) укрепить подразделения правоохранительных органов, занятых борьбой с коррупцией; г) реализовать меры организационного характера в ведомствах с целью предупреждения и пресечения коррупционного поведения; д) мобилизовать усилия институтов гражданского общества по противодействию коррупции; е) развернуть систему гражданского просвещения, включающую в себя обучение антикоррупционному поведению. Усилению борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти должна способствовать созданная в составе Государственной Думы третьего созыва Комиссия по борьбе с коррупцией, являющаяся постоянно действующим органом нижней палаты.

Аппарат конституционного суда Российской Федерации - рабочий орган Конституционного Суда РФ, состоящий из Секретариата и иных подразделений и организаций, обеспечивающий его

эффективное функционирование, реализацию им задач конституционного судопроизводства. В частности, Секретариат Конституционного Суда осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение, проводит прием посетителей, содействует судьям в подготовке дел. Секретариат наделен правом отказа в приеме обращений в Конституционный Суд в случае, если такие обращения не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями. Председатель Суда, его заместитель и каждый судья имеют собственный секретариат (у судьи персонал секретариата состоит из трех сотрудников). В структуре Секретариата Конституционного Суда создано 8 управлений, а также ряд отделов (правовой информации, международных связей и др.). В Секретариат входит группа советников Конституционного Суда. Согласно Регламенту при Конституционном Суде сформирован научно-аналитический центр конституционного правосудия.

В зависимости от способа распределения власти (властных полномочий) между федерацией и ее субъектами различают делегированную, децентрализованную и нецентрализованную федерации. Делегированная федерация - это такая модель федерации, объем и характер полномочий которой определяются государствами, образующими федеративный союз. Для

децентрализованной федерации характерна передача центром определенного объема государственной власти территориям в соответствии с их интересами. Нецентрализованной является федерация, в которой распределение компетенции осуществляется таким образом, чтобы проблемы решались на том уровне власти (федеральном или региональном), на котором они возникают. В этом случае потребность вмешательства федеральной власти появляется тогда, когда проблема выходит за рамки полномочий субъекта федерации. Нецентрализованная федерация базируется на признании идеи самоуправления составных частей федеративного государства как основы разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. Принято считать, что нецентрализованный тип федерации представляет идеальную модель федеративных отношений, высший уровень федерализма. Модель нецентрализованной федерации применима лишь к правовым государствам, отличающимся стабильной и согласованной политикой федерального центра и регионов, необходимой интеграцией государственной и правовой систем. В странах с формирующейся государственностью внедрение данной модели возможно лишь поэтапно. На основе нецентрализованной федерации получил развитие кооперативный федерализм.

В зависимости от того, какой принцип положен в основу образования субъекта федерации - национальный, территориальный или смешанный, - различают территориальные, национальные и национально-территориальные федерации. В зависимости от правового способа закрепления федеративного союза, т.е. в зависимости от вида (формы) правового акта, учредившего федерацию, принято выделять договорную, конституционную (законодательную) и конституционно-договорную федерации.

Виды Федерации - сложившиеся в государственной практике различных стран модели федерации, различающиеся способами образования, особенностями их правового статуса, характером его закрепления в национальных конституциях и др.

Всеобщее избирательное право - принцип избирательного права, в соответствии с которым все граждане РФ независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, достигшие совершеннолетия, вправе избирать, а по достижении возраста, установленного законом, могут быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Действующее законодательство допускает возможность ограничения всеобщего избирательного права в

отношении строго определенного круга лиц. В соответствии с законом не имеют право избирать или быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (см. Ограничение всеобщего избирательного права).

Выборы в Российской Федерации - институт непосредственной демократии, обеспечивающий участие народа, граждан в формировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления и замещении некоторых должностей в государстве. В соответствии с действующей Конституцией РФ свободные В. признаются в качестве основополагающего принципа конституционного строя России. Свободные В. являются высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Через В. граждане реализуют власть как непосредственно, так и опосредованно, через своих представителей. Путем В. формируются все представительные органы государственной власти и местного самоуправления. Только путем В. избираются глава Российского государства, главы администраций (президенты республик) субъектов Федерации. Таким образом, свободные В. обеспечивают активное фактическое и постоянное политическое и юридическое участие населения

(граждан) в решении всех важнейших вопросов жизни страны.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации — должностное лицо, представляющее субъект Российской Федерации и возглавляющее его исполнительную ветвь власти (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации).

Гарантии Конституции - средства и способы охраны и защиты конституции и учреждаемых ею институтов от любых посягательств. Назначение конституционных гарантий заключается в том, чтобы исключить всякие антиконституционные действия как со стороны властных государственных структур (главным образом), так и со стороны общественных объединений и отдельных лиц. К числу таких гарантий Конституция РФ относит: присягу Президента РФ; конституционную ответственность высших должностных лиц государства; установленный законом порядок реализации права законодательной инициативы; обязанность Президента подписать (или не подписать) и обнародовать федеральный закон, принятый Федеральным Собранием, в течение 14 дней с момента направления ему этого закона и др.

Гарантии прав субъектов Российской Федерации - предусмотренные Конституцией государственно-правовые механизмы, обеспечивающие юридическую и фактическую самостоятельность

субъекта РФ в составе Федерации. К числу важнейших гарантий относятся закрепленные в Конституции принципы равенства субъектов Федерации, их независимости и самостоятельности. Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно (ч. 1 ст. 77). Гарантией прав субъектов Федерации служит наличие и способ формирования Совета Федерации - верхней палаты российского парламента. Конституция особо выделяет круг вопросов, по которым принятые Государственной Думой федеральные законы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. К числу Г.п.с. РФ относятся конституционные положения о целостности и неприкосновенности их территории. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67).

Государство - это особая организация политической власти, которая располагает специальным аппаратом (механизмом) управления обществом для обеспечения его нормальной деятельности. Основными признаками государства являются территориальная организация населения,

государственный суверенитет, сбор налогов, законотворчество.

Гражданин - человек, принадлежащий к постоянному населению данного государства, пользующийся его защитой и наделённый совокупностью политических и иных прав и обязанностей.

Закон- акт высшей юридической силы, регулирующий наиболее важные общественные отношения, как правило, имеющий нормативный характер.

Законодательный орган — орган законодательной власти в государстве или стране, занимающийся разработкой и принятием законов и другим. Может называться: Дума, Рада, Совет, Парламент

Исполнительная власть — один из видов самостоятельной и независимой власти в государстве, представляющий собой совокупность организационно-функциональных механизмов государственного характера для реализации целей и задач государственной политики, закрепленных в законе.

Конституционное судопроизводство — урегулированная нормами конституционного права деятельность Конституционного Суда и участвующих в деле лиц и других участников процесса по поводу разрешения дел, являющихся предметом разбирательства федерального органа конституционной юстиции.

Конституционно-правовая ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности, которая наступает в соответствии с нормами конституционного права за их нарушение.

Конституция - основной закон государства, особый нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу. Конституция определяет основы политической, правовой и экономической систем государства.

Критерии однородности субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе позволяют выделить симметричную федерацию и асимметричную федерацию.

Республика-форма правления в современном государстве, предполагающая осуществление государственной власти органами, периодически избираемыми населением.

Субъект федерации- территориальная единица, обладающая собственной правосубъектностью, самостоятельностью в осуществлении государственной власти в соответствии с нормативно установленными предметами ведения и рядом признаков государства- собственной территорией, самостоятельно формируемыми органами государственной власти, символами, правовой системой.

Федеративное устройство - способ территориальной организации федеративного государства, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федерации с федеральными органами власти, а также между собой и другими образованиями в мире.

Федерация – 1) форма государственного устройства, существующая в виде союза нескольких государственных образований, обладающих в рамках союза той или иной мерой государственного суверенитета или иными признаками государственности; 2) объединение нескольких организаций, обществ.

электронное учебное издание

**Куваева Саида Аскеровна
Тлехатук Аскер Касеевич**

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебно-методическое пособие

изображение на обложке [http:// www.freepik.com/terms_of_use](http://www.freepik.com/terms_of_use)

Подписано к использованию 30.05.2022 г. Объем 2.6 усл. печ. л.
ООО «ЭЛИТ». 385020, РФ, Республика Адыгея, г. Майкоп, а/я 09.
E-mail: elit-publishing@ya.ru