

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Псковский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра конституционного и административного права

Направление подготовки 04.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Конституционное и административное право»

«Допустить к защите»

Заведующий кафедрой

_____/С.В. Васильев /

Защищена с

оценкой

(подпись)

« _____ »

« _____ » 20 ____ г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Студента

Колосова Игоря Андреевича

На тему:

Проблемы конституционно-правового статуса субъектов федераций:

опыт России и зарубежных стран

Научный руководитель,

доктор юридических наук, профессор _____
Васильев/

/ С.В.

Автор работы
Колосов/

(подпись)

/ И.А.

(подпись)

Псков
2019

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Проблемы конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.....	8
1.1 Конституционно-правовой статус государств в составе Российской Федерации: проблемные вопросы.....	8
1.2 Особенности черты конституционно-правового статуса национально-территориальных образований в составе Российской Федерации.....	21
1.3 Проблематика конституционно-правового статуса государственно-территориальных образований в составе Российской Федерации.....	33
Глава 2. Некоторые проблемные аспекты конституционно-правового статуса субъектов зарубежных федераций.....	45
2.1 Особенности конституционно-правового статуса кантонов Швейцарской Конфедерации.....	45
2.2 Специфика конституционно-правового статуса земель Федеративной Республики Германия.....	58
2.3 Основные проблемы конституционно-правового статуса штатов США.....	70
Заключение.....	82
Список источников и литературы.....	87

Введение

Конституционно-правовой статус субъекта федерации представляет собой совокупность его прав и обязанностей, которая связана с осуществлением субъектом государственной власти на определенной территории и закреплена в конституции самой федерации и в учредительных документах субъекта федерации.

Выбор данной темы исследования связан с актуальностью проблем конституционно-правового статуса субъектов федераций в настоящее время. Одной из главных проблем современного государственно-правового строительства является формирование оптимальной модели федерализма, как важнейшей составляющей территориальной организации общества, на основе которой, в том числе, строится система органов государственной власти, органов местного самоуправления. На необходимость совершенствования территориальной организации государства указывает принятая Правительством Российской Федерации «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»¹. В данной концепции подчеркивается необходимость совершенствования системы государственного регионального управления для обеспечения равных возможностей реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

На наш взгляд новизна данного исследования состоит в формулировании предложений для решения актуальных проблем конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации в контексте объединения позитивного

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). ст. 702.

опыта швейцарского, немецкого и американского федерализма в не акцентированном ранее сочетании, которое способно дать наибольший исследовательский эффект.

Анализу проблем конституционно-правового статуса республик, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов федерального значения посвящены работы Авакьяна С.А., Азановой И.В., Бредихина А.Л., Дергачева В.А., Дорохова Н.И., Ефимова Н.В., Курбановой З.М., Нефедова И.В., Михалевой Н.А. Сусликова Д.М. и др.

Исследованию проблем кантонов Швейцарской Конфедерации (далее — Швейцария), земель Федеративной Республики Германии (далее — ФРГ), штатов США посвящены труды Геймбух Н.Г., Гулякова А.Д., Лафитского В.И., Литвинова В.А., Саломатина А.Ю., Хоффера Э., Шарпфа Ф., Эйхенбергера Р.,

Теоретическое значение данной работы состоит в том, что материалы настоящего исследования раскрывают новое видение проблем конституционно-правового статуса субъектов России и предлагают новый подход к решению данных проблем. Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что сформулированные теоретические положения могут послужить основой для научных исследований федерализма России и зарубежных стран, а также в преподавательской деятельности в рамках дисциплины «Актуальные проблемы конституционного и административного права», а именно в теме «Проблемы организации государственной власти в РФ».

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере применения законодательства Российской Федерации и зарубежных стран о конституционно-правовом статусе субъектов федерации. Предметом исследования выступают законодательство и правоприменительная практика

Российской Федерации и зарубежных стран, способствующие выявлению проблем конституционно-правового статуса субъектов федераций.

Цель проводимого исследования заключается в комплексном теоретико-правовом исследовании конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и зарубежных стран для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего общественные отношения в данной сфере.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить проблемные вопросы конституционно-правового статуса государств в составе Российской Федерации;
- выявить особенные черты конституционно-правового статуса национально-территориальных образований Российской Федерации;
- показать проблематику конституционно-правового статуса государственно-территориальных образований в составе Российской Федерации;
- сравнить конституционно-правовые статусы субъектов Российской Федерации между собой;
- определить особенности конституционно-правового статуса кантонов Швейцарии
- изучить специфику конституционно-правового статуса земель ФРГ;
- проанализировать основные проблемы конституционно-правового статуса штатов США.

В процессе комплексного теоретико-правового исследования использовались следующие научные методы:

- теоретический анализ, в целях выделения и рассмотрения отдельных сторон, признаков, особенностей и проблем конституционно-правовых явлений, анализируя

отдельные факты, группируя, систематизируя их, в них выявляется общее и особенное;

- сравнительно-правовой метод, в целях сопоставления объектов исследования и выявления сходств и различий между объектами исследования для дальнейшей оценки применения позитивных особенностей конституционно-правового статуса субъектов зарубежных федераций для решения проблем конституционно-правового статуса субъектов России и зарубежных стран;

- системный подход, в целях рассмотрения государственных и правовых явлений как целостных совокупностей разнообразных элементов (составных частей), которые взаимодействуют между собой и окружающей средой;

- комплексный метод, в целях исследования всех условий государственного или правового явления, взаимодействие которых обуславливает конкретное состояние конституционно-правового статуса субъектов федераций;

- диалектический метод, для изучения наиболее общих законов развития общества и права, а именно закона единства и борьбы противоположностей. Этими противоположностями выступают интересы федерации и субъектов, из которых эта федерация состоит;

- синтез, с целью соединения выделенных в процессе теоретического и сравнительного анализа частей (признаков, свойств) предмета нашего исследования в единое целое. Данный метод необходим для формулирования основного научного результата (полученного в соответствии с целью исследования) в заключительной части исследования;

- формально-юридический метод, в целях выявления основных элементов, черт и свойств правовых явлений субъектов федерации, а также для выявления изменений законодательства, определяющего их конституционно-правовой

статус. Данный метод является центральным элементом методологии любого правового исследования;

- логический метод, в нашем исследовании будет использоваться для изучения сущности и содержания общественных отношений, складывающихся в сфере применения законодательства о статусе субъектов федерации. Также данный метод необходим для взаимосвязанного представления материала магистерской диссертации в логической последовательности;

- метод мысленного эксперимента, с целью оценки последствий реализации сформулированных предложений на практике (данный метод будет использоваться в заключении на основе, изложенного в основном тексте научного исследования, материала для формулирования выводов, имеющих практическую ценность).

В качестве информационной базы данного исследования выступают: Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Татарстан, Конституция Чеченской Республики, Конституция Республики Ингушетия, Конституция Республики Дагестан, Устав Еврейской автономной области, Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, Закон Калининградской области «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области», Устав Красноярского края, Закон г. Москвы «Устав города Москвы», Федеральная Конституция Швейцарии, Основной закон ФРГ, Конституция США, Постановление Верховного суда США «Маккулох против Мэриленда», Постановление Верховного суда США «Гарсия против Столичного транзитного управления Сан-Антонио», а также труды: Дамдинова Б.Т., Литвинова В.А., Темираева А.В.

В качестве рамок данного исследования выступает изучение только тех проблем, которые связаны с конституционно-правовым статусом субъектов Российской Федерации, а также субъектов таких зарубежных стран, как США, Швейцария и ФРГ.

Данная диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка источников и литературы, что соответствует поставленным задачам исследования.

Апробация результатов данного исследования имела место в виде следующих докладов на конференциях и публикаций:

1. доклад «Актуальные проблемы конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации: к вопросу приоритетов» в рамках международной научной конференции, посвященной 25-летию принятия Конституции Российской Федерации «Актуальные проблемы правоведения»;

2. доклад «Конституционно-правовой статус государств в составе РФ: к вопросу территориального аспекта» в рамках молодежной научно-практической конференции Псковского государственного университета «Молодежь — науке. 2019»;

3. статья «Актуальные проблемы конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации: к вопросу приоритетов» была опубликована в материалах международной научной конференции, посвященной 25-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации «Актуальные проблемы правоведения. 2018. Часть I» (стр. 71-79);

4. статья «Конституционно-правовой статус государств в составе РФ: к вопросу территориального аспекта» должна быть опубликована в материалах молодежных научно-практических конференций Псковского государственного университета по итогам научно-исследовательской работы в 2018/2019 учебном году «Молодежь науке. 2019» в течение данного года.

Глава 1. Проблемы конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации

1.1 Конституционно-правовой статус государств в составе Российской Федерации: проблемные вопросы

Республика в составе Российской Федерации является демократическим, правовым, унитарным государством (национально-государственным образованием), созданным в рамках Российской Федерации (далее — РФ). Согласно ч.1 ст. 65 действующей Конституции² в качестве субъектов в составе Российской Федерации в настоящее время находится 22 республики. Статус республики определяется Конституцией РФ, Конституцией республики и Федеративным договором³. Таким образом, этими документами устанавливается конституционно-правовой характер взаимодействия между Федерацией и ее субъектами - республиками, находящимися в составе Российской Федерации. Согласно Конституции РФ, республика является, государством в составе Российской Федерации, которой, в рамках собственной территории, принадлежит вся полнота власти. Исключение составляют лишь те полномочия, которые находятся в исключительной

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445

³ Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

компетенции федеральных органов государственной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Однако это не означает, что республика является суверенным государством поскольку это означало бы наличие у республик таких признаков, как: «верховенство, то есть только народ или полномочные государственные органы закрепляют в конституции и иных нормативно-правовых актах весь строй общественных отношений и внутригосударственную организацию; единство, которое проявляется в одинаковой сущности, формах и методах осуществления государственной власти; самостоятельность и независимость государства, выражающаяся в его действиях, самостоятельных и независимых как от иностранных государств и международных организаций, так и от политических организаций внутри страны».⁴

Однако Конституция РФ по отношению ко всем нормативно-правовым актам республик обладает высшей юридической силой. Согласно ч.1 ст.15 Конституции РФ, законы и другие нормативно-правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Вопрос об обеспечении соответствия Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации, их законов и иных нормативных актов Конституции РФ и федеральным законам находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, однако разрешение дел о соответствии конституций республик Конституции РФ согласно Федеральному конституционному

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России 5-е изд., перераб. и доп Т.2. М.: Норма: НИЦ ИНФРА—М, 2014. — С.43

закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ находится в компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ). В случае признания конституций республик или их отдельных положений неконституционными, в соответствии с данным Федеральным конституционным законом, они признаются утратившими силу и подлежат отмене.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. устанавливается, что Основной закон РФ, кроме граждан РФ, не устанавливает другого источника власти и носителя суверенитета. В связи с этим не допускается существования в РФ иного государственного суверенитета, кроме суверенитета РФ. Данное положение отвергает установление в единой российской системе государственной власти двухуровневой модели суверенной власти. Таким образом, не допускается суверенитет республик и других субъектов РФ⁶.

Исходя из данной позиции Конституционного суда РФ можно сделать вывод о том, что закрепленный в республиканских Конституциях статус «государство» не находит своего фактического выражения в деятельности республик. Следовательно, определяя конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации точнее было бы использовать понятие «национально-государственное

⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. № 138 — 139. 23.07.1994.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 19.06.2000. № 25. ст. 2728.

образование». Согласно Сухареву А.Я.⁷ под национально-государственным образованием понимается определенная территория, которая имеет более высокий статус, чем у обычной административно-территориальной единицы и совокупность некоторых атрибутов государственности: собственная система органов государственной власти, сформированных независимо от федерации, собственные конституционные акты, собственную, установленную федерацией, законодательную компетенцию, собственный официальный язык, гражданство и собственные государственные символы.

В отличие от других субъектов РФ в законодательстве республики Татарстан содержатся нормы о республиканском гражданстве, которые противоречат положениям п. «в» ст. 71 Конституции РФ, в которых устанавливается, что к исключительной компетенции РФ относятся вопросы гражданства РФ. Данное противоречие является проблемой конституционного уровня. Нормы о республиканском гражданстве в учредительных документах других республик не встречаются.

Так в Конституции Республики Татарстан определено, что данная республика «имеет свое гражданство. Гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории Республики Татарстан, является гражданином Республики Татарстан. Гражданин Республики Татарстан одновременно является гражданином Российской Федерации».⁸

Решение вопросов гражданства Республики Татарстан является прерогативой Президента данной республики (п. 14 ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан). Согласно

⁷ Сухарев А.Я. Большой юридический словарь — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2007. — С. 125.

⁸ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 09.06.2018) // Ватаным Татарстан. № 85—86. 30.04.2002.

Постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.05.2001 № 291⁹, в паспорт гражданина РФ в данной республике вшивается вкладыш к бланку паспорта гражданина Российской Федерации, предназначенный для оформления в Республике Татарстан. В данном вкладыше содержатся реквизиты первых трех страниц паспорта гражданина РФ, переведенные на татарский язык. Фактически наличие такого вкладыша не влечет никаких правовых последствий для граждан Татарстана, которыми «автоматически» становятся граждане РФ, постоянно проживающие на территории данной республики (ч.2 ст. 21 Конституции Татарстана).

Анализ Конституции РФ, а также действующего федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время отсутствует детальное нормативно-правовое регулирование института гражданства субъектов РФ, как на федеральном уровне, так и на уровне республик. Поэтому компетенция Президента Республики Татарстан в сфере решения вопросов республиканского гражданства на практике не реализуется, никаких конкретных процедур по данному направлению законодательством Татарстана не предусмотрено. Учитывая, что в утратившем силу Законе «О гражданстве Российской Федерации»¹⁰ упоминалось республиканское гражданство, а в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации»¹¹ данный институт не встречается, можно сделать вывод, что в настоящее время в нашей стране республиканское гражданство упразднено.

⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.05.2001 № 291 «Об утверждении формы вкладыша к бланку паспорта гражданина Российской Федерации, предназначенному для оформления в Республике Татарстан» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948—1 (ред. от 31.05.2002) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. № 30. 06.02.1992.

¹¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62—ФЗ (в редакции от 29.03.2019) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. ст. 2031.

Конституционный Суд РФ в Определении от 6 декабря 2001 года № 250-О¹² изложил свою правовую позицию относительно гражданства республик. В данном определении указывается, что ни в одном из положений Конституции РФ не содержится упоминание о гражданстве субъектов РФ. Также Конституционный Суд РФ в данном определении отметил, что в ст. 71 закреплена исключительная компетенция РФ в решении вопросов гражданства. Это означает, что правовое регулирование в данной сфере осуществляется только на основании федерального закона, который распространяет свое действие на всю территорию РФ.

В ряде соглашений, заключенных между руководством России и Татарстана содержатся нормы, не соответствующие федеральному законодательству¹³. Так, согласно Договору Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти Республики Татарстан¹⁴, к компетенции государственных органов Татарстана относится нормативное регулирование вопросов гражданства Татарстана. Согласно п. 4 ст. 3 данного договора полномочия, относящиеся к общим и коллизионным вопросам гражданства составляют совместную компетенцию РФ и Татарстана. Вместе с тем, как известно, данное

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Справочная правовая система КонсультантПлюс

¹³ Дорохов Н.И. Российский федерализм: состояние и проблемы // Сборник научных трудов по материалам Международной научно—практической конференции. В 3—х частях. Под общей редакцией Ткачевой Е.П. 2018. Белгород: «Агентство перспективных научных исследований» — 2018. —С. 149.

¹⁴ Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан // Известия Татарстана. 18.02.1994. № 30 - 31

соглашение не должно противоречить Конституции РФ и федеральному законодательству.

В Конституции Республики Татарстан и Договоре Татарстана с РФ закреплены нормы о республиканском гражданстве, что противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству. Но на практике эти положения фактически не применяются. Есть и определенные сомнения во влиянии института республиканского гражданства на особенности выборов Президента Республики Татарстан. Так в ч.1 ст. 91 Конституции Республики Татарстан установлено, что Президентом Республики Татарстан может быть избран гражданин в Республике Татарстан, владеющий государственными языками Республики Татарстан. На наш взгляд такая формулировка является не вполне удачной, т.к. понятие «гражданин в Республике Татарстан» может толковаться двояко. В широком смысле гражданином в Республике Татарстан является любой гражданин РФ, а в узком смысле — гражданин РФ, имеющий республиканское гражданство. Во втором случае взаимосвязь республиканского гражданства с требованием постоянного проживания гражданина РФ на территории данного субъекта РФ позволяет сделать вывод, о том, что Конституцией Татарстана устанавливается дополнительный ценз оседлости для кандидатов на должность Президента данной республики, не предусмотренный федеральным законодательством. При этом законодательство данного субъекта РФ не определяет, в течение какого срока лицо должно постоянно проживать на территории Татарстана, чтобы получить гражданство республики. Но неопределенность срока постоянного проживания фактически дезавуирует это положение, как реально применяемое на практике.

К сожалению, данная норма не проверялась Конституционным судом РФ на предмет соответствия Конституции РФ. Тем не менее, Конституционный суд РФ в Постановлении «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан»¹⁵ изложил свою позицию относительно установления субъектами РФ ценза оседлости. Так, Конституционный суд РФ пришел к выводу, что установление требований, которые связаны с определенной длительностью проживания на территории какого-либо субъекта РФ в качестве условия необходимого для осуществления гражданином пассивного избирательного права приводит к ограничению прав и свобод граждан РФ. Эти ограничения, исходя из ч.3 ст. 55 Конституции РФ, не вытекают из полномочий субъектов РФ, содержащихся в ч.1 ст. 77 и ч.2 ст. 11 Основного закона РФ: создавая и образуя собственную систему органов государственной власти, субъекты РФ должны осуществлять свою деятельность руководствуясь основами конституционного строя России, в т. ч. принципом свободных выборов, обеспечивая свободное волеизъявление граждан и не допуская нарушений демократических принципов и норм избирательного права.

На наш взгляд, установление каких-либо дополнительных избирательных цензов субъектом РФ противоречит ч.2 ст. 6 и ч.2 ст. 19 Конституции РФ, в соответствии с которыми на территории России все граждане РФ имеют права и свободы, а также несут равные обязанности, установленные Конституцией РФ. Государство гарантирует равные права и

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Собрание законодательства РФ. 04.05.1998. № 18. ст. 2063.

свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В то же время Избирательный кодекс Республики Татарстан¹⁶ не устанавливает языкового ценза для кандидатов на должность Президента данной республики. Таким образом, Конституция Татарстана и данный кодекс противоречат друг другу. Причем юридическая сила Основного закона республики выше, чем у Избирательного кодекса (ч.1 ст. 24 Конституции Республики Татарстан). При этом возникает парадоксальная ситуация, когда в Татарстане фактически действует акт меньшей юридической силы и применяются его положения.

Проблема установления субъектами РФ собственного гражданства, а также закрепления в нормативно-правовых актах субъекта РФ статуса данного гражданства не представляется только в качестве формальной или теоретической, т.к. эта проблема в первую очередь связана с конституционно-правовым статусом субъектов РФ, разграничением компетенции между Россией и ее субъектами и суверенитетом республик в составе России.

Хотя республиканское гражданство не ограничивает реализацию прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан, эта проблема в настоящее время в формальном смысле актуальна для Конституции данного субъекта РФ, хотя она фактически решена Избирательным кодексом республики. Сохранение в Конституции Татарстана неопределенности понятия «гражданин в Республике Татарстан» и языкового ценза, а также сохранение норм о республиканском

¹⁶ Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21—ЗРТ (ред. от 22.12.2018) // Республика Татарстан. № 90 - 91. 12.05.2007.

гражданстве в законодательстве данного субъекта РФ, по нашему мнению, возможно отражает желание Татарстана добиться в дальнейшем признания института республиканского гражданства со стороны Российской Федерации и определить на основе Конституции Республики порядок вступления в таковое (установив дополнительные требования к приобретению гражданства, в т.ч. требование к постоянному проживанию на территории республики), а так же установить дополнительные права и свободы, которыми будут обладать только граждане Татарстана. Такое положение дел привело бы к некоторому повышению конституционно-правового статуса данного субъекта, т.к. позволило бы реализовать Татарстану такой признак суверенного государства, как наличие собственного гражданства. Тем не менее, исходя из позиции Конституционного суда РФ по данному вопросу, институт республиканского гражданства противоречит Конституции РФ, поэтому Татарстан должен привести свое законодательство в соответствие с Основным законом РФ.

В отличие от других субъектов Российской Федерации учредительным документом республик является конституция. В отличие от учредительных документов других субъектов конституция республики может быть принята путем проведения референдума (так были приняты Конституции Республики Ингушетия¹⁷ и Чеченской Республики¹⁸). Тем не менее между конституциями республик и уставами субъектов Российской Федерации отсутствуют существенные различия как по структуре, так и по объему, содержанию и юридической силе.

¹⁷ Конституция Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 20.07.2018) // Вести Республики. № 18. 29.03.2003.

¹⁸ Конституция Республики Ингушетия от 17.02.1994 (ред. от 13.04.2016) // Сборник Конституций субъектов федерации Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1.

Также, как и другие субъекты РФ, согласно ч.3 ст. 67 Конституции РФ республики вправе изменять границы друг с другом. Однако в настоящее время не все республики установили границы друг с другом. Недавно было подписано соглашение между Ингушетией и Чеченской республикой,¹⁹ вызвавшее широкий общественный резонанс и длительные многотысячные протесты в Магасе. В соответствии с соглашением об установлении новой границы между этими субъектами Чечне перешло более чем в 25 раз больше земли, чем Ингушетии. Данное соглашение стало предметом рассмотрения Конституционного суда РФ. По мнению Конституционного суда РФ²⁰ данное соглашение соответствует Конституции РФ, т.к. граница, необходимость установления которой следовала из Закона «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»²¹ и Постановления Верховного Совета «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»²², после преобразования Чечено-Ингушской Республики в Ингушскую Республику и Чеченскую Республику и до заключения Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой не была установлена. Недостатком данной позиции Конституционного Суда Российской Федерации является то, что в ней не

¹⁹ Закон Республики Ингушетия от 04.10.2018 № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» [Электронный ресурс] // Официальный интернет—портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Российская газета. № 286. 20.12.2018.

²¹ Закон РФ от 04.06.1992 № 2927—1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Российская газета. № 137. 17.06.1992.

²² Постановление Верховного суда РФ от 04.06.1992 № 2928-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 18.06.1992. № 24. ст. 1308.

упоминается отсутствие нормативно-правового регулирования процедур установления границ между субъектами РФ.

Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия²³, признающее данное соглашение об установлении границ между республиками противоречащим Конституции Ингушетии, не соответствует законодательству Ингушетии. Законы данной республики не предусматривают проведение референдума для решения вопроса о первоначальном установлении границы с другими субъектами РФ.

В настоящее время сохраняется тенденция установления границ между субъектами РФ. Так Главой Чеченской республики создана комиссия по решению вопросов, возникающих при определении (уточнении) административной границы, данной республики и в настоящее время ведутся переговоры об установлении государственных границ между Чечней и Дагестаном.

Статья 68 Конституции Российской Федерации определяет право устанавливать государственные языки республики. Такие языки используются употребляются наравне с русским языком в органах государственной власти и местного самоуправления, в государственных учреждениях республик. Республики гарантируют и признают равенство и сохранение всех национальных языков.

Законом «О языках народов Российской Федерации»²⁴ осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере официального языкового общения. Данным

²³ Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30.10.2018 № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия "Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой" в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия» // Сердало. № 164(12100). 03.11.2018.

²⁴ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807—1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. ст. 1740.

законом закрепляется право республиканских органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных учреждений осуществлять свою деятельность на государственном языке республики и на государственном языке России. В то же время следует отметить, что в федеральных органах государственной власти в качестве официального языка общения выступает русский язык, как государственный язык Российской Федерации.

Всем лицам, проживающим на территории России, гарантируется со стороны РФ и ее субъектов право на сохранение родного языка, а также на его развитие и изучение. Как правило, статус республиканского государственного языка, является предметом регулирования законодательства соответствующей республики.

Конституция Республики Дагестан²⁵ в ч.1 ст. 11 закрепляет, что в качестве государственных языков данной республики признаются русский язык и языки народов Дагестана. Согласно Курбанову З.М.,²⁶ не все из этих языков народов Республики обладают собственной письменностью, а также не все из них могут осуществлять функции государственного языка Дагестана. Таким образом можно сделать вывод, что в данной республике статус государственных языков закреплён и за такими языками, которые по своим возможностям функционирования, не могут отвечать ни предполагаемому уровню употребления, ни правовому статусу государственного языка республики.

Нормативное регулирование языковой политики в

²⁵ Конституция Республики Дагестан от 10.07.2003 (ред. от 26.12.2017) // Дагестанская правда. № 159. 26.07.2003.

²⁶ Курбанова З.М. К вопросу об определении конституционно-правового статуса государственных языков республик (в контексте национально—языкового регулирования в Республике Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 71.

Дагестане должно исходить из того, что в данной Республике проживают такие народы (например, татары, удмурты, кабардинцы и т.д.), которые имеют собственные территориально-государственные образования в Российской Федерации или государственность (например, азербайджанцы) за пределами территории России. Из текста Конституции Республики не ясно, являются ли языки данных народов государственными языками Дагестана. В системе законодательства данной республики отсутствует специальный нормативно-правовой акт, который устранил бы данные пробелы.

Поэтому, на наш взгляд, перечень народов республики Дагестан должен быть установлен законом данного субъекта РФ. Маловероятно то, что таковыми являются все народы, проживающие на территории Дагестана. В соответствии с постановлением «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан», «коренными малочисленными народами Дагестана признаются: аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, таты, табасаранцы, ногойцы, рутульцы, русские, цахуры, чеченцы-акинцы»²⁷. В то же время перечень народов Дагестана в законодательстве данной республики не установлен. Однако в данный перечень коренных малочисленных народов включены, например, азербайджанцы. Исходя из положений ст. 11 Конституции Республики Дагестан, азербайджанский, как язык «народов Дагестана», имеет статус государственного языка на территории данной республики.

Как известно, азербайджанцы имеют собственное государство. Согласно ч.1 ст. 32 Конституции Азербайджана²⁸

²⁷ Постановление Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 г. № 191 «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан» // СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Конституция Азербайджанской Республики от 26.11.2016 [Электронный ресурс] // <http://www.caa.gov.az> URL: <http://www.caa.gov.az/iNdex.php?>

азербайджанский — официальный государственный язык Азербайджанской Республики, т.е. в данный момент на территории соседнего с Республикой Дагестан государства уже созданы условия для сохранения и развития данного языка. Поэтому неясно почему азербайджанский язык должен иметь статус государственного языка в Дагестане.

В соответствии с ч. 4 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» народы, у которых отсутствуют национально-государственные или национально-территориальные образования или, которые проживают за их пределами,

на территории компактного проживания могут пользоваться в официальных сферах общения наравне с русским языком и государственными языками республик собственным языком.

Также все языки народов Российской Федерации, в соответствии с ч. 1 ст. 4 этого закона, обеспечиваются государственной поддержкой и защитой. В социально-культурной, экономической и юридической сферах обеспечение защиты всех языков народов Российской Федерации является обязанностью органов государственной власти РФ. В связи с этим отсутствует реальная необходимость в предоставлении статуса государственного языка республики Дагестан, в отношении тех языков, например азербайджанского языка, для которых уже созданы необходимые условия для обеспечения использования, развития и сохранения.

Таким образом, исследуя проблемные вопросы конституционно-правового статуса республик в составе РФ, можно сделать следующие выводы:

1. Конституция РФ и Федеративный договор называет республику государством. Однако эта формулировка лишь

отражает специфику исторического развития конституционно-правового статуса этих субъектов и не означает признание государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации. Тем более, анализ самой Конституции РФ и позиции Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу показывает, что под термином «государство» в ч.1 ст.5 Конституции РФ следует понимать национально-государственное образование, то есть определенную территорию, которая имеет более высокий статус, чем у других субъектов Российской Федерации и совокупность некоторых атрибутов государственности: собственные конституционные акты, собственная система органов государственной власти, собственную законодательную компетенцию, установленную федерацией, собственный официальный язык и собственные государственные символы;

2. в отличие от других субъектов Российской Федерации учредительным документом республик является Конституция. Однако это не свидетельствует о ее особом правовом статусе, так как конституции и уставы субъектов Российской Федерации носят схожий учредительный характер и имеют равную юридическую силу;

3. в конституции Республики Татарстан сохранился институт республиканского гражданства, который противоречит федеральному законодательству. Хотя республиканское гражданство не ограничивает реализацию прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан, эта проблема в настоящее время в формальном смысле актуальна для Конституции данного субъекта РФ, хотя она фактически решена Избирательным кодексом республики;

4. только республики вправе устанавливать собственный государственный язык, который используется для осуществления деятельности органов государственной власти и

местного самоуправления, государственных учреждений вместе с государственным языком Российской Федерации. Однако в законодательстве Республики Дагестан государственными языками являются языки всех народов данной республики, в т.ч. те фактический уровень функционирования, которых не соответствуют их предполагаемому уровню использования и правовому статусу;

5. в настоящее время сохраняется тенденция заключения соглашений об установлении границ между субъектами РФ. В связи с этим представляется необходимым нормативно урегулировать процедуру установления таких границ, таким образом, чтобы при ее проведении учитывалось мнение населения путем проведения референдума на местном уровне. Такой подход позволит избежать негативной реакции, в т.ч. в форме массовых протестов со стороны населения договаривающихся субъектов РФ.

1.2. Особенности черты конституционно-правового статуса национально-территориальных образований в составе Российской Федерации

Национально-территориальными образованиями в составе Российской Федерации являются автономная область и автономные округа.

Автономная область в составе Российской Федерации — это национально-территориальное образование, имеющее определенную, ограниченную территорией в пределах Российской Федерации, компетенцию и осуществляющее полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральными законами и Федеративным договором от 31 марта 1992 г.²⁹ В соответствии со ст. 65 Конституции РФ в составе Российской Федерации находится одна автономная область — Еврейская автономная область.

Согласно Азановой И.В.³⁰, для образования в рамках какой-либо административно-территориальной единицы национально-территориальной автономии такая автономия должна иметь следующие признаки. В качестве первого признака выступает расположение национально-территориальной автономии на территории государства. Данный автор представляет автономию в качестве территориальной единицы, которая наделена специальным статусом. Данный статус дает возможность населению автономии решать собственные местные вопросы с помощью органов государственной власти национально-территориальной автономии. Ко второму признаку

²⁹ Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

³⁰ Азанова И.В. Этническая территориальная автономия: проблемы концептуализации // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. — 2013. — № 4. — С.51

данных автономий относится национальный признак. Это означает, что кроме территориального признака автономии существенным также является проживание на данной территории этнических групп. Описывая этническую группу как отдельный вид национального объединения, Аржанова И.О.³¹ опирается на схожие черты возникновения этнической группы и исторической памяти ее членов, которая выражается в языке, мировоззрении, религии, обычаях. Третьим признаком национально-территориальной автономии является особый, специальный статус этнической группы, которая проживает в данной автономии. Однако, этим статусом обладают не самостоятельные члены группы, а вся этническая группа целиком. Такой особый статус призван объединить отдельных членов группы в автономную единицу. Именно наличие особого статуса этнической группы создает потребность в создании границ для этнической группы. Таким образом, можно сделать вывод, что статус национально-территориальных автономий предполагает наличие у них нескольких характерных признаков: самоуправления, территории, особого статуса, этнической группы.

В качестве одного из признаков национально-территориальной автономии также выступает постоянное проживание этнической группы на определенной территории. Два признака — территориальный и национальный определяют границу этнической группы, которая обладает автономией. Установление территориального признака обычно не связано с какими-либо трудностями ввиду того, что границы субъектов государства, как правило, устанавливаются законодательством. Однако возникает вопрос, как проявляется и фиксируется

³¹ Аржанова И.О. Этническая культура как особый тип культуры, ее особенности [Электронный ресурс] // <http://web.snauka.ru/> URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/11/40517> (дата обращения: 11.12.2018).

национальный признак. По мнению Панова П.В.³² это осуществляется через название самой автономии. Иногда возникает ситуация, когда наименование автономии отражает ее принадлежность к определенной национальной группе, но фактически этнический признак слабо выражен. Например, Еврейская автономная область, которая характеризуется как номинальная национально-территориальная автономия, так как «еврейского населения в ней почти нет (1,22%)»³³.

Пересечение границы территориальной и этнической группы оказывает значительное влияние на присутствие представителей этнической группы в органах государственной власти субъекта РФ, являющегося национально-территориальной автономией. При этом территориальные и национальные границы иногда могут полностью совпадать, но чаще всего на территории автономии проживает только часть этнической группы или не все жители данной национально-территориальной автономии являются членами одной этнической группы. Одним из способов решения данного вопроса, по мнению Сулимова К.А.,³⁴ может быть закрепление в законодательстве определенных гарантий представительства этнической группы в органах власти автономии. Так, согласно Закону Ямало-Ненецкого автономного округа «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа»³⁵ были установлены специальные квоты представительства для коренных народов. Однако, данный закон утратил силу и в настоящее время квотирование мест для

³² Панов П.В. Политизация этнической идентичности в современном мире: проблемы и институциональные решения // Вестник Пермского научного центра УРО РАН— 2014. — №5. — С.52

³³ Статичнюк И.П. О некоторых противоречиях российской Конституции // «Конституционное и муниципальное право». — 2008. — № 1. — С. 9

³⁴ Сулимов К.А. Механизмы взаимодействия в этнических территориальных автономиях: обзор практик // Власть. — 2016. — № 8. — С. 81

³⁵ Закон ЯНАО от 21.06.2003 № 40-ЗАО (ред. от 30.05.2005) «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. июнь 2003 г. № 6/1

представительства национальных меньшинств в законодательных органах субъектов Российской Федерации не осуществляется.

По мнению Темираева А.В.³⁶, несмотря на то что каждый субъект Российской Федерации является многонациональным, только компактное проживание определенных этнических общностей, народов и национальностей обуславливает необходимость их самоопределения в форме образования национально-территориальной автономии. Для Еврейской автономной области данный признак не характерен, поскольку количество евреев, проживающих в РФ, составляет 156 801, из них только 1628 (в 96 раз меньше) проживает на территории данного субъекта РФ³⁷. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что в настоящее время необходимость реализации права евреев на самоопределение в форме национально-территориальной автономии отсутствует.

Существование в российском федерализме национально-государственных и национально-территориальных образований объясняется реализацией конституционного принципа федерализма — принципа самоопределения народов. Данный принцип был закреплен в п. 2 ст. 1 Устава ООН³⁸ и был раскрыт в резолюции Парламентской ассамблеи №1832³⁹. Данная резолюция отмечает, что право этнических меньшинств на

³⁶ Темираев А.В. Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — №6 (67). — С. 91

³⁷ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Национальный состав населения по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс] // <http://www.gks.ru> URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per—itog/tab7.xls (дата обращения: 27.01.2019).

³⁸ Устав Организации Объединенных Наций от 26.06.1945 [Электронный ресурс] // <https://www.un.org> URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 26.05.2019).

³⁹ Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы №1832 от 04.10.2011 «Национальный суверенитет и государственность в современном международном праве необходимость прояснения вопроса» [Электронный ресурс] // <https://www.coe.int/> URL: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/%5B2011%5D/%5BOct2011%5D/Res1832_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/%5B2011%5D/%5BOct2011%5D/Res1832_rus.asp) (дата обращения: 26.05.2019).

самоопределение не предусматривает автоматического права на их отделение и главным образом должно быть реализовано методом защиты прав меньшинств, с учетом положительного опыта создания автономных регионов.

Конституция РФ предусматривает, что взаимоотношения автономных округов, которые входят в состав области или края, с этими областями и краями могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа, и органами государственной власти соответствующего области или края. Подобные положения о взаимоотношениях областей или краев с автономной областью в Конституции РФ отсутствуют, таким образом, по мнению некоторых ученых, автономная область не может входить в состав других субъектов Российской Федерации и включать в себя другие субъекты Российской Федерации.⁴⁰

Особенности статуса автономной области установлены Конституцией РФ, Федеративным договором и Уставом автономной области⁴¹, принимаемым представительным органом Еврейской автономной области — Законодательным Собранием области. Кроме того, в отношении автономной области может быть принят специальный федеральный закон по представлению исполнительных и законодательных органов автономной области (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). Однако до сих пор данный закон не был принят.

В отличие от автономных округов, которые вправе самостоятельно решать вопрос о вхождении в Российскую Федерацию, согласно своему уставу, Еврейская автономная

⁴⁰ Симонова И.А. Проблема изменения конституционно-правового статуса Еврейской автономной области // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им И.А. Бунина. — Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2018. — С. 146.

⁴¹ Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40—ОЗ (ред. от 29.11.2018) // Биробиджанер Штерн. № 93. 16.12.2008.

область непосредственно входит в Российскую Федерацию, ввиду того, что еще в 1990 г. в соответствии с Законом РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁴² все существовавшие на тот момент автономные области были выведены из состава краев вошли в Российскую Федерацию.

Согласно ч.5 ст. 65 Конституции РФ по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (автономной области) статус области может быть изменен в порядке установленным Федеральным конституционным законом⁴³. В Конституции отсутствует толкование понятия «изменение статуса». В связи с этим в науке конституционного права существуют разные подходы к сущности понятия «изменение статуса» и способам его осуществления. Например, Михалева Н.А.⁴⁴ под изменением статуса субъекта Российской Федерации понимает его переход из одного вида субъектов в другой, а также объединение и ликвидацию субъектов. Сарайкина Н.Г.⁴⁵ считает, что изменением конституционно-правового статуса субъекта является преобразование из одного вида в другой вид субъекта Российской Федерации в рамках видов, перечень которых приведен в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, то есть как изменение официального наименования субъекта Российской Федерации. Наиболее полное толкование понятия «изменение статуса»

⁴² Закон РСФСР от 15.12.1990 № 423—1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 29. ст. 395.

⁴³ Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Парламентская газета. № 238—239. 20.12.2001.

⁴⁴ Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма: Обзор // Федеративное устройство России: история и современность. — М.: ИНИОН РАН, 1995. — С. 93.

⁴⁵ Сарайкина Н.Г. Особенности обеспечения единства конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Материалы II Всероссийской научно-практической конференции «Государственная власть и управление: проблемы и перспективы». 2019. - Саранск: ООО «ЮрЭкс-Практик», 2019 — С. 143.

субъекта Российской Федерации представлено Авакьяном⁴⁶. Согласно его мнению, изменить свой статус субъекты Российской Федерации могут несколькими способами: преобразование субъекта из одного вида в иной (например, из края в автономный округ, из автономного округа в республику и так далее); посредством ликвидации субъекта, в том числе путем его вхождения в состав другого субъекта в качестве одного или нескольких административно-территориальных образований или разделения территории между несколькими субъектами Российской Федерации; прямое вхождение в состав Российской Федерации вместе с выходом из соответствующей области, края; вхождение одного субъекта в состав другого субъекта Российской Федерации; выход субъекта из состава Российской Федерации (сецессия), при этом территория субъекта получит международно-правовой статус или станет частью другого государства.

Исходя из этого, в настоящее время в отличие от других субъектов Российской Федерации Еврейская автономная область не может быть преобразована в новый субъект, то есть она не может изменить свой статус, в силу ряда причин. Во-первых, пока в составе Российской Федерации находится только одна автономная область подобное изменение статуса повлечет утрату одного из видов субъектов, перечень которых изложен в ч. 1 ст.5 Конституции РФ. Однако, внесение поправок в главу 1 представляет подразумевает созыв Конституционного собрания Федеральный конституционный закон о порядке его созыва вплоть до настоящего времени так и не был принят.

В состав Российской Федерации входит 4 автономных округа: Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ Ямало-

⁴⁶ Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник МГУ. — 2003. — № 2. — С. 20 — 21.

Ненецкий автономный округ. Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. предоставил автономным округам возможность решать вопрос о вхождении в состав Федерации — через край или область самостоятельно. Чукотский автономный округ воспользовался таким правом и, в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г.⁴⁷, входит непосредственно в состав Российской Федерации.

В отличие от автономной области в автономных округах сохранена основная предпосылка необходимая для самоопределения малочисленных народов в форме национально-территориального образования, а именно компактное проживание народов на определенной территории. Например, в Российской Федерации проживает 15908 чукчей из них 12772 живут в Чукотском автономном округе. Ненцев в Российской Федерации проживает 44640 из них 7504 живут в Ненецком, а 29772 в Ямало-ненецком автономном округе⁴⁸.

Конституционно-правовой статус автономного округа устанавливается Конституцией РФ, Федеративным договором, Уставом автономного округа, а также договорами между Тюменской⁴⁹ и Архангельской⁵⁰ областями и входящими в них автономными округами. Кроме того, в отношении автономного округа может быть принят специальный федеральный закон по представлению исполнительных и законодательных органов

⁴⁷ Закон РФ от 17.06.1992 № 3056—1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Российская газета. № 155. 08.07.1992.

⁴⁸ Гоголев П.В. Этнические интересы (притязания) коренных малочисленных народов Севера России как правообразующий фактор // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 6. — С. 30.

⁴⁹ Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа —Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.07.2004 (с изм. от 16.07.2018) // Собрание законодательства Ханты—Мансийского автономного округа — Югры. 31 ноября 2004 г. № 11. ст. 1766.

⁵⁰ Закон Ненецкого автономного округа от 23.06.2014 № 50-ОЗ (ред. от 19.09.2014) «Об утверждении договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Няръяна Вындер. № 63. 24.06.2014.

автономной области (ч. 3 ст. 66 Конституции РФ). Однако до сих пор данный закон не был принят.

Отличительной чертой конституционно-правового статуса автономного округа, является установленное в ч.4 ст.66 Конституции РФ, право вхождения данного вида субъектов в состав области или края. Также, в Конституции РФ предполагается два способа координирования взаимоотношений области или края с автономными округами, которые входят в их состав: через специальный федеральный закон либо через заключение соглашений между органами государственной власти данных субъектов Российской Федерации.

В соответствии с позицией Конституционного суда Российской Федерации, пребывание автономного округа в составе области или края, в равной мере, как и выход из состава области или края никак не влияет на его национально-территориальное устройство, а также конституционно-правовой статус. Также нахождение автономного округа в составе области или края не подтверждает поглощение его территории, которая остается частью территории Российской Федерации.⁵¹

Тем не менее в соответствии с договорами между Тюменской и Архангельской областями и входящими в них автономными округами часть налогов (например, на прибыль организаций, на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья) подлежит зачислению в бюджет области, в состав которой входит соответствующий автономный округ. Это позволяет говорить об экономической подоплеке вхождения автономного округа в состав области.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 15.07.1993. № 28.ст. 1083.

Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о толковании позиции, содержащейся в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, о вхождении в состав области, края автономного округа,⁵² устанавливает большую определенность в статусе автономного округа в составе другого субъекта. В этом Постановлении Конституционный суд отметил важные особенности, характеризующие статус автономного округа. После вступления автономного округа в состав области или края, за ним сохраняются все элементы статуса: население, территория, законодательство, система государственных органов и т.д. Вхождение автономного округа в состав области или края влечет признание жителей данного округа составной частью населения области (края). Таким образом, прослеживается еще одна особенность: в формировании органов государственной власти принимает участие население двух субъектов Российской Федерации — всей области (края) и автономного округа. При этом автономный округ продолжает обладать всеми, предусмотренными Конституцией, полномочиями.

Следует отметить, что между субъектом РФ и вошедшим в его состав автономным округом образуется оригинальная конституционно-правовая связь. В вышеуказанном постановлении Конституционного Суда РФ включение автономного округа в состав субъекта РФ рассматривается как особое конституционно-правовое состояние, при котором, автономный округ, представляя собой равноправный субъект РФ, в то же время является частью другого субъекта РФ, а именно области или края. При таком состоянии проявляются отличительные черты конституционно-правового статуса

⁵² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 21.07.1997. № 29. ст. 3581.

автономного округа, а также того субъекта РФ, в состав которого он включен. Их взаимоотношения различаются с взаимоотношениями между сложносоставными (сложноустроенными) субъектами РФ и другими субъектами РФ. Вхождение автономного округа в состав края (области) устанавливает обязанность со стороны органов государственной власти обоих субъектов РФ создать условия для сохранения территориальной целостности и единства.

Таким образом, на сложносоставные края (области) вместе с автономными округами, возложена обязанность защищать и обеспечивать развитие устоявшихся социально-экономических, политических, культурных и иных взаимосвязей различными методами, в том числе в рамках решения вопросов совместных полномочий и использования взаимного делегирования полномочий и координирования совместной деятельности в сфере общих интересов.

Отдельная специфика также находит свое отражение в правовых системах сложносоставных краев (областей). Так, например, Конституцией РФ для данных субъектов РФ устанавливается возможность заключения специального договора для регулирования межсубъектных отношений. Сложносоставные субъекты РФ также имеют право заключать трехсторонние соглашения (например, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов⁵³) сторонами которого они, как и Российская Федерация, непосредственно выступают.

⁵³ Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 09.07.2002 № 3-378П «О договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, подписанном 01.11.1997» // СПС КонсультантПлюс.

Согласно ч. 3 ст. 18 Устава Тюменской области,⁵⁴ сложноустроенные субъекты РФ могут принимать совместные нормативные правовые акты области и автономных округов. Действие этих актов распространяется на всю территорию края (области). Однако, в ряде случаев допускается, что действие нормативных правовых актов сложноустроенного края (области) распространяется на автономный округ, вошедший в состав другого субъекта РФ. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении «По делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ» указал, что в случае, если между субъектами РФ не заключено соглашение о реализации порядка и условий проведения в автономном округе выборов органов государственной власти края или области, то необходимо применять федеральное законодательство о выборах и избирательное законодательство края (области).

Также по мнению Сусликова Д.М.,⁵⁵ статус органов государственной власти автономных округов, вошедших в состав другого субъекта РФ имеет некоторые отличительные черты. С одной стороны, жители автономных округов наделены правом избирать и быть избранными в органы государственной власти края (области), в составе которых находится данный автономный округ. Вместе с тем эти жители имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти автономного округа. Правовое регулирование проведения выборов осуществляется законодательством края (области) и автономного округа, включенного в их состав. Избирательное законодательство края (области) обязательно согласуется с органами власти автономных округов. С другой стороны, компетенция органов государственной власти краев (областей)

⁵⁴ Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (ред. от 25.10.2018) // Тюменские известия. № 133. 15.07.1995.

⁵⁵ Сусликов Д. М. Особенности правового статуса «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. — 2006.— №2. — С. 22—26.

может распространиться на автономный округ, если между органами государственной власти края (области) и автономного округа будет заключен соответствующий договор

В связи с этим возникает вопрос о полномочиях уставного суда сложноустроенного субъекта РФ на территории автономного округа. Уставные суды образуются для реализации принципа верховенства устава края (области) на территории данного субъекта РФ. В территорию сложноустроенного субъекта РФ, в тоже время, входит территория вошедшего в него автономного округа. Исходя из этого можно прийти к выводу, что подсудность уставного суда края (области) в ряде случаев распространяется также и на автономные округа. При некоторых условиях устав края (области) имеет большую юридическую силу, чем законодательство автономных округов. Таким условием является согласие автономного округа, отраженное в соглашении или договоре.

Поэтому нормативно-правовые акты органов государственной власти, а также решения уставных судов сложносоставных краев (областей) подлежат исполнению на территории автономного округа, в том случае, если такие полномочия переданы органам исполнительной власти РФ, органам власти края (области) по согласованию с автономными округами, или эта компетенция установлена договорами с автономными округами как совместные полномочия, которые делегированы органам государственной власти автономных округов краями (областями). По оставшимся вопросам уставной суд каждого субъекта обладает самостоятельной компетенцией, и его решения обязательны для исполнения только на территории субъекта РФ.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации»⁵⁶ (ст. 26.6) устанавливается порядок разграничения компетенции между органами государственной власти края (области) и автономного округа в их составе. Так, исключительная компетенция субъекта Российской Федерации, самостоятельно реализуется органами власти автономного округа. Однако, исключительная компетенция РФ и совместная компетенция РФ и субъектов РФ, в части полномочий переданных для их осуществления органам государственной власти края (области) реализуется органами государственной власти края (области) на всей его территории, а также на территории автономного округа. Изменить установленный порядок разграничения компетенции может договор между органами государственной власти края или области и органами государственной власти автономного округа, входящего в их состав, а также федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области. Тем не менее в настоящее время ни одного подобного федерального закона не было принято.

Анализируя особенные черты конституционно-правового статуса национально-территориальных образований в составе Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

- 1) Еврейская автономная область представляет собой номинальное национально-территориальное образование, численность титульной нации в которой незначительна;
- 2) в отличие от автономных округов, автономная область не может входить в состав других субъектов, например, края или области. Также автономная область не может включать в свой состав другие субъекты Российской Федерации;

⁵⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184—ФЗ (ред. от 27.01.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. ст. 5005.

3) Еврейская автономная область, в отличие от других субъектов Российской Федерации, не может изменить свой конституционно-правовой статус, до тех пор, пока либо не будут созданы необходимые условия для принятия новой Конституции, иначе говоря, пока не будет принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном собрании», либо пока в составе Российской Федерации не будет образована еще одна автономная область;

4) в настоящее время отсутствуют основания для реализации права евреев на национально-территориальное самоопределение в форме отдельного субъекта Российской Федерации — Еврейской автономной области. При изолированном от других субъектов Российской Федерации рассмотрении конституционно-правового статуса автономной области можно сделать вывод, что ее правовое положение не имеет существенных статусных отличий от краев и областей;

5) автономные округа обладают уникальным правом на вхождение в другие субъекты, передавая им часть своих полномочий. При этом вошедший автономный округ остается равноправным субъектом Российской Федерации. Право вхождения автономного округа в состав в края или области порождает особую правовую связь в сложносоставном субъекте. Она находит свое выражение в правовой системе, создавая институт совместных законов субъектов Российской Федерации;

6) вхождение автономного округа в состав других субъектов создает особенности во взаимоотношениях органов государственной власти сложносоставного субъекта. Они проявляются в праве жителей автономных округов избирать и быть избранными в органы государственной власти области (края) в состав которых входит автономный округ, сохраняя за собой активное и пассивное право избрания органов государственной власти автономного округа; вошедшие в состав

края (области), автономные округа остаются полноправными субъектами Российской Федерации. Они также, как и другие субъекты Российской Федерации имеют право на принятие собственного устава, на собственную компетенцию, систему государственных органов;

7) в автономных округах в отличие от автономной области сохранено основное условие необходимое для самоопределения малочисленных народов в форме отдельного субъекта Российской Федерации, а именно компактное проживание народов на определенной территории.

1.3. Проблематика конституционно-правового статуса государственно-территориальных образований в составе Российской Федерации

К государственно-территориальным образованиям в составе Российской Федерации относятся края, области и города федерального значения. Российская Федерация состоит из 85 субъектов, 9 из которых являются краями, 46 — областями. Изменение правового положения административно-территориальных единиц высшего звена произошло после провозглашения Конституцией 1993 г. России в качестве федерации. Края и области получили ряд прав и обязанностей, которые внесли изменения в их конституционно-правовой статус и подняли их положение до уровня территориально-государственных образований.

Данные элементы находят свое отражение в положениях Конституции РФ, уставах краев и областей и в договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов федерального значения⁵⁷.

Статусы краев и областей между собой практически идентичны. Различия в названии этих субъектов обусловлены историей Российского государства. Согласно Бредихину А.Л.,⁵⁸ исторически краем в России назывались удаленные местности страны, которые обладали обширной территорией и занимали окраинное положение. Так, в XVII века подобное наименование

⁵⁷ Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт—Петербурга Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁸ Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации: учебник — М.: Издательство СПС КонсультантПлюс, 2012. — С. 28

закрепилось за Украиной. В период советской административной реформы вместе с областями были образованы края, которые отличались от областей тем, что имели в своем составе автономные области, а также автономные республики - с согласия последних. Таким образом, можно выделить три причины таких различий: большей территорией края по отношению к области, наличием в ее составе автономных областей и республик и географическое размещение рядом (у края) с государственной границей.

Однако Авакьян С.А.⁵⁹ указывает, на несовершенство данного подхода, потому как ряд областей тоже обладает большой территорией, а прилегание к государственным границам не представляет собой особого признака, так как им обладают также некоторые республики и области. К примеру, Иркутская область обладает территорией, площадью в 774846 квадратных километров, тем временем Приморский и Пермский край лишь 164673 и 160236 квадратных километров соответственно. Тем более что, раньше Ставропольский край, а в настоящий момент Пермский находятся внутри страны. Таким образом, в настоящее время сложно выявить различия края и области. Скорее следует говорить об устоявшемся наименовании этих субъектов.

Одной из особенностей конституционно-правового статуса краев и областей является наличие у них административно-территориальных округов и районов с особым статусом, которые образовались в результате объединения краев и областей с входящими в них автономными округами. Эти образования находятся на территории Иркутской области, Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев. При этом, как отмечает Дамдинов Б.Т., целью подобного

⁵⁹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Норма, 2015.— С. 418

объединения является «ускорение социального и экономического развития объединяющихся субъектов Российской Федерации и повышение уровня жизни их населения».⁶⁰

В федеральных конституционных законах об образовании нового субъекта закрепляются границы административно-территориальных единиц, обладающих особым статусом. Например, Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»⁶¹. В Конституции РФ и федеральных конституционных законов отсутствуют нормы, закрепляющие особый конституционно-правовой статус субъектов РФ, которые вошли в состав края (области). Законы РФ не предоставляют субъектам РФ право на определение этого статуса, хотя и упоминают о нем. Однако, федеральные конституционные законы, посвященные образованию нового субъекта, предусматривают возможность принятия федерального закона, в котором устанавливались бы основы правового статуса данного вида административно-территориальных образований. Несмотря на то, что пока данный закон не был принят, в законе Красноярского края не только сформулировано само понятие особого статуса бывших автономных округов, но и окончательно закреплены особенности данных образований. Так, согласно данному закону под особым статусом включенных субъектов Российской Федерации понимается «правовое положение административно-

⁶⁰ Дамдинов Б.Т. Административно-территориальные единицы с особым статусом: организация исполнительной власти // Материалы Международной научно-практической конференции «Миссия современного государства и права в эпоху перемен». — Иркутск: Иркутский государственный университет, 2019. — С. 148.

⁶¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2007, № 30, ст. 3745.

территориальных единиц, обусловленное особенностями решения вопросов административно-территориального устройства, местного самоуправления, организацией органов государственной власти края на территориях включенных автономных округов в целях обеспечения социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом, а также обеспечения сохранения и развития национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих данных автономных округов»⁶².

Согласно законодательству на территориях автономных округов установлен ряд особенностей организации местного самоуправления. Во-первых, на территориях отдельных административно-территориальных образований из-за невысокой плотности населения в части порядка установления границ муниципальных образований разрешается отступление от требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶³. Во-вторых, решение вопросов бюджетного обеспечения, которые касаются муниципальных образований, расположенных на территории автономного округа, осуществляется органами государственной власти субъекта РФ с учетом особого статуса этих территорий (например, ст. 165 Устава Красноярского края⁶⁴). Таким образом реализуется сохранение других принципов калькуляции бюджетных трансфертов для этих муниципальных образований, которые предусматривают увеличенные нормативы бюджетной

⁶² Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9—4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» // Наш Красноярский край. № 98. 30.12.2015

⁶³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131—ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.

⁶⁴ Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5—1777 (ред. от 11.10.2018) // Краевой вестник. № 1 (спецвыпуск). 11.06.2008.

обеспеченности. В-третьих, законами субъекта РФ предусматривается, возможность установление наименования главы муниципального образования, представительного и исполнительного органа местного самоуправления, которые находятся на территории соответствующего административно-территориального образования, с учетом местных и иных исторических традиций (например, ч. 1 ст. 19 Устава Иркутской области⁶⁵).

Система законодательства краев и областей регламентируется их Уставами, которые являются документами высшей юридической силы в законодательной системе данных субъектов. Своими особенностями регионального законодательства обладают правовые системы Красноярского края и Калининградской области. Уставы этих субъектов предусматривают наличие такого нормативно-правового акта, как уставной закон. Однако в данных субъектах по-разному определяется его понятие и положение в законодательстве. В федеральном законодательстве не упоминается данная категория нормативно-правовых актов.

Законодатель Калининградской области определяет уставной закон как «правовой акт нормативного характера, принятый Калининградской областной Думой в соответствии с установленной процедурой»⁶⁶. Тем не менее данная формулировка не охватывает все признаки этого нормативно-правового акта. Так, из содержания п. ст. 44 вытекает особая, более сложная форма его принятия (необходимо, чтобы за уставной закон проголосовало не менее двух третей от установленного числа законодательного органа), в ст. 42 Устава указывается юридическая силу уставного закона — выше

⁶⁵ Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (ред. от 12.07.2018) // Областная. № 45. 24.04.2009.

⁶⁶ Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 (ред. от 24.12.2018) «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» // Янтарный край. № 20. 26.01.1996.

законов Калининградской области, но ниже Устава. Уставной закон принимается по строго установленному кругу вопросов: введение в действие Устава Калининградской области, внесение изменений в Устав, статус Калининградской областной Думы, Губернатора, Правительства, Уставного Суда, Уполномоченном по правам человека Калининградской области, установление официальных символов Калининградской области, порядок проведения выборов депутатов Калининградской областной Думы и Губернатора Калининградской области, отзыв Губернатора Калининградской области, установление наград Калининградской области.

Устав Красноярского края в ст. 135 указывает уставные законы входят число нормативно-правовых актов особой категории. Выделяется два вида особых законов: уставные законы и законы о внесении поправок в Устав края. В отличие от Основного закона Калининградской области, в Уставе Красноярского края отсутствует определение уставного закона и не указывается его юридическая сила. Уставные законы Красноярского края также принимаются по строго определенному кругу вопросов: установление официальных государственных символов Красноярского края, порядок проведения референдумов и выборов, регулирование вопросов народной инициативы, а также по другим вопросам.

Следовательно, можно сделать вывод, что в законодательстве Калининградской области понятие уставной закон является более проработанным, с точки зрения законодательной техники, потому как в Уставе данного субъекта Российской Федерации содержатся положения, позволяющие определить понятие и сущность уставного закона. Дополнительный элемент в системе нормативно-правовых актов в виде уставного закона, необходим ввиду того, что сам устав субъекта РФ не может содержать в себе детальную

регламентацию всех вопросов, поскольку это привело бы к избыточному расширению как его содержания, так его и объема. В связи с этим возникает необходимость принятия специальных законов, которые восполняют и раскрывают соответствующие положения устава и при этом имеют большую юридическую силу, чем обычные законы.

Тем не менее в связи с введением такой категории нормативно-правовых актов, как уставной закон, законодатель встречается с рядом проблем. Одной из них является противоречие положений Устава Калининградской областной думы федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно ч.1 ст. 7 данного федерального закона, двумя третями от установленного числа депутатов принимается только Устав и поправки нему, а законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством от установленных депутатов. Так как в федеральном законодательстве отсутствует понятие уставного закона, в данном случае имеется существенный пробел.

Конституция РФ при расширительном толковании допускает возможность принятия таких нормативно-правовых актов. Однако, федеральный закон устанавливает единый порядок принятия всех видов законов субъектов РФ (простым большинством голосов), кроме учредительных актов субъектов РФ и поправок к ним. Поэтому на наш взгляд двумя третями голосов от установленной численности депутатов принимаются только такие законы субъекта РФ, которые вносят изменения в конституцию (устав) субъекта РФ. В Уставе Красноярского края отсутствует данная коллизия, т.к. в нем предусматривается принятие уставного закона простым большинством голосов.

Порядок преодоления вето Губернатора Калининградской области также противоречит федеральному законодательству, т.к. в соответствии с федеральным законом данное вето может быть преодолено двумя третями голосов депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, в то же время ч.4 ст.44 Устава Калининградской области содержит положение, согласно которому вето губернатора может быть преодолено только тремя четвертями голосов.

В составе Российской Федерации в данный момент находятся три города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Они представляют собой государственно-территориальные образования, которым придан статус субъектов Российской Федерации.

Придание этим городам особого статуса имеет объективные исторические предпосылки. Так, Москве и Санкт-Петербургу был присвоен статус городов республиканского подчинения с 1931 года из-за особо важного государственного значения. Этот статус позднее был закреплен в ст. 71 Конституции РСФСР 1978 г. Севастополю был присвоен статус города республиканского подчинения, в связи с тем, что данный город начиная с момента своего основания в 1783 г. выступает в роли главной военной морской базы Черноморского флота. В дальнейшем в силу Закона СССР от 26 апреля 1954⁶⁷ этот город был передан Украинской ССР. Оставаясь в составе Украины после распада СССР, Севастополь в соответствии с ее административно-территориальным делением получил статус особой административной единицы. 11 марта 2014 года была принята «Декларация о независимости Автономной

⁶⁷ Закон СССР от 26.04.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» // СПС КонсультантПлюс

Республики Крым и города Севастополя»⁶⁸, а затем был заключен «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»⁶⁹. Постановлением Конституционного суда Российской Федерации⁷⁰ данный международный договор был признан соответствующим Конституции Российской Федерации. На основании данного договора, а также Федерального конституционного закона⁷¹, Севастополь стал городом федерального значения.

В то же время можно выделить недостатки данного постановления. Поскольку Конституционный суд РФ не разрешил вопрос о соответствии федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» Конституции РФ. В то же время п.4. ст. 4 данного федерального конституционного закона не предусматривает в случае принятия нового субъекта в Российскую Федерацию предоставление данному субъекту статуса города федерального значения несмотря на то, что согласно этому же постановлению статьи 5, 65 и 66 Конституции РФ предусматривают право Российской Федерации предоставить такой статус.

⁶⁸ Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя (утв. Постановлением Верховного Совета Автономной Республики Крым и Постановлением Севастопольского городского Совета 11 марта 2014 г.) // СПС КонсультантПлюс

⁶⁹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 // Российская газета, № 62, 19.03.2014,

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 N 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Российская газета, № 63, 20.03.2014,

⁷¹ Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 25.12.2018) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»// Российская газета, № 66, 24.03.2014

В настоящее время отсутствует законодательное определение понятия «город федерального значения». В утратившем силу Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не раскрывалось данное понятие.

В городе федерального значения устанавливается специальная структура местного самоуправления. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в данных субъектах РФ осуществляется на внутригородских территориях, которые представляют собой самостоятельную форму муниципального образования. Внутригородская территория представляет собой часть территории городов федерального значения, в границах которых местное самоуправление осуществляется населением посредством выборных и иных органов местного самоуправления и (или) непосредственно.

Наличие особенной структуры местного самоуправления городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга объясняется необходимостью более эффективного решения вопросов местного значения на небольших территориях с высокой численностью населения, так как в настоящее время на территории Москвы 12 630 289 человек, на территории Санкт-Петербурга – 5 381 736 человек⁷².

На наш взгляд, город федерального значения представляет собой субъект Российской Федерации, который расположен в пределах одной административно-территориальной-единицы, имеет собственные органы государственной власти и включает

⁷² Предварительная оценка численности населения на 1 января 2019 года [Электронный ресурс] // <http://www.gks.ru> URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/PrPopul2019.xls (дата обращения: 05.05.2019).

несколько муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление.

Конституционно-правовой статус города федерального значения определяется Конституцией РФ, Уставом города федерального значения и Федеративным договором. Статус Москвы также регламентируется Законом Российской Федерации «О статусе столицы»⁷³.

Для городов федерального значения характерна множественность статуса. Так, Севастополь одновременно является субъектом Российской Федерации и особой административно-территориальной единицей со своей структурой местного самоуправления, а Санкт-Петербург — субъектом Российской Федерации, особой административно-территориальной единицей со своей структурой местного самоуправления и административным центром Ленинградской области. В дополнение к этому тройственному статусу Москва обладает статусом столицы Российской Федерации.

Города Москва и Санкт-Петербург являются административными центрами Московской и Ленинградской областей соответственно. Данный статус Санкт-Петербурга определяется буквальным толкованием Устава Ленинградской области⁷⁴. Согласно ст. 13 данного устава, Санкт-Петербург является местом нахождения высших органов государственной власти Ленинградской области. В Уставе Московской области⁷⁵ указывается что органы государственной власти данного субъекта располагаются как на территории Москвы, так на территории самой области. Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской

⁷³ Закон РФ от 15.04.1993 № 4802—1 (ред. от 03.07.2018) «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 13.05.1993. № 19. ст. 683.

⁷⁴ Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-ОЗ (ред. от 17.07.2018) «Устав Ленинградской области» // «Вестник Законодательного собрания Ленинградской области», вып. 2, 1995,

⁷⁵ Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96—ОЗ, (ред. от 28.12.2018) // Подмосковные известия. № 239. 18.12.1996.

области» дает достаточно абстрактное определение административного центра «населенный пункт, статус которого определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры»⁷⁶. В настоящий момент на территории города Москвы расположено большинство высших государственных органов Московской области. Они располагаются там с момента создания Московской области как субъекта Российской Федерации.

Город федерального значения Москва является единственным субъектом Российской Федерации, который, в соответствии с ч.2 ст. 70 Конституции РФ, обладает статусом столицы Российской Федерации. В соответствии с Законом РФ «О статусе столицы Российской Федерации» под столицей Российской Федерации понимается «место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами, представительств республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации».

При этом под статусом столицы РФ понимается «правовое положение города Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации, а также особенностями регулирования отдельных правоотношений, в целях реновации жилищного фонда в городе Москве».

⁷⁶ Закон Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (ред. от 17.07.2018) // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 24. 12.02.2013.

Органы государственной власти Московской области, в соответствии со ст. 5 данного закона, должны оказывать содействие органам государственной власти Москвы в осуществлении Москвой функций столицы. Данное положение указывает на наличие естественных связей между Московской областью и столицей, которое имеет место несмотря на особый статус Москвы и границу между этими субъектами Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти оказывают необходимую поддержку органам государственной власти Москвы. Например, согласно ч.1 ст. 71 Устава Москвы⁷⁷ отдельные потери бюджета и расходы Москвы, которые связаны с осуществлением Москвой функций столицы Российской Федерации возмещаются в полном объеме за счет ежегодных федеральных субвенций и платежей, которые поступают в бюджет Москвы от федеральных органов государственной власти РФ, а также их казенных учреждений и предприятий, от представительств субъектов РФ, расположенных в Москве, и дипломатических представительств иностранных государств в РФ.

Кроме того, в отличие от других субъектов Российской Федерации, в ст.12 Законе «О статусе столице», отдельно отмечается, что процедура принятия Устава Москвы представительным (законодательным) органом столицы предусматривает согласование данного нормативного правового акта с Федеральным Собранием РФ и Президентом РФ. Это указывает на важность для федеральных органов государственной власти правовой регламентации статуса Москвы.

⁷⁷ Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы» // Тверская 13. № 33. 15—21 августа. 2001.

Таким образом, анализируя специфику конституционно-правового статуса государственно-территориальных образований, можно сделать следующие выводы:

- 1) в состав края (области) могут входить другие субъекты Российской Федерации. В связи с отсутствием нормативно-правовой регламентации их статуса в составе краев и областей он в настоящее время является неясным, в связи с этим необходимо продолжить процесс законодательного определения статуса данных образований;
- 2) в системе законодательства Калининградской области и Красноярского края установлен отличительный нормативно-правовой акт — уставной закон. Данный вид законов, по особой процедуре принятия, юридической силе и по ограниченности круга вопросов, по которым он может быть принят похож на Федеральный конституционный закон. Уставной закон не упоминается в федеральном законодательстве и имеет с ним определенные противоречия;
- 3) края и области в составе Российской Федерации являются территориально-государственными образованиями, в состав которых могут входить автономные области. Между собой данные субъекты имеют одинаковый конституционно-правовой статус. Отличия в их наименовании сформировались на устоявшейся исторической традиции;
- 4) город федерального значения — это субъект Российской Федерации, который расположен в пределах одной административно-территориальной-единицы, имеет собственные органы государственной власти и включает несколько муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление;
- 5) статус городов федерального значения определяется Конституцией РФ, Уставами городов федерального значения, Федеративным договором. Кроме того, статус Москвы как

столицы Российской Федерации также определяется Законом «О статусе столицы Российской Федерации»;

6) в отличие от других субъектов Российской Федерации, города федерального значения могут обладать одновременно несколькими статусами. Так, Севастополь является, и субъектом Российской Федерации, и особой административно-территориальной единицей со своей структурой местного самоуправления, а Санкт-Петербург — субъектом Российской Федерации, особой административно-территориальной единицей со своей структурой местного самоуправления и административным центром Ленинградской области. В дополнение к этому тройственному статусу Москва обладает статусом столицы Российской Федерации. В то же время сами города федерального значения являются единственными субъектами Российской Федерации, которые не имеют ни столицы, ни административного центра;

7) Москва является столицей Российской Федерации и в связи с этим обладает особым статусом в силу осуществления деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации на ее территории.

Глава 2. Некоторые проблемные аспекты конституционно-правового статуса субъектов зарубежных федераций

2.1 Особенности конституционно-правового статуса кантонов Швейцарской Конфедерации

Федеральная Конституция Швейцарии⁷⁸ указывает, что данное государство включает в свой состав 26 суверенных кантонов. Несмотря на свое наименование многие исследователи, например Афанасьева О.В.,⁷⁹ считают, что Швейцария представляет собой федерацию, субъекты которой образованы по национальному признаку.

В своих конституциях кантоны именуются суверенными государствами. Швейцарская Конституция устанавливает принцип «субсидиарности» в качестве основы распределения властных полномочий между Федерацией и ее субъектами. Главный закон Швейцарии закрепляет суверенное положение всех кантонов, что выражается, во-первых, в неограниченности их суверенитета Конституцией Федерации; во-вторых, кантоны имеют возможность самостоятельно реализовывать весь объем прав, который не был передан федеральным органам государственной власти Швейцарии (ст. 3), в-третьих кантоны сами вправе определять, то какие задачи им следует выполнять в пределах своей компетенции (ст. 43). При этом Федеральный центр берет на себя задачи, для решения которых необходимо наличие единообразного регулирования (ст. 42).

⁷⁸ Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации от 18.04.1999 (ред. от 23.09.2018) [Электронный ресурс] // <https://www.admin.ch> URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified—compilation/19995395/index.html#a8> (дата обращения: 03.05.2019).

⁷⁹ Афанасьева О. В Конституционное право зарубежных стран: учебник для академического бакалавриата. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — С. 229

Однако суверенитет составных частей Федерации ограничен в пределах суверенитета Федерации в целом. Одновременно с этим каждый кантон имеет равные обязательства перед Федеральным центром. Все кантоны должны запрашивать у Федерации гарантию для собственных Конституций. Данная гарантия может быть приобретена кантонами только в том случае, если их конституции приняты народом, и не имеют противоречий с Конституцией Швейцарии и такая конституция может быть изменена, если электорат кантона этого требует. У кантонов отсутствует право заключать отдельные самостоятельные соглашения по законодательным, судебным и управленческим вопросам. Помимо всего прочего указанные соглашения должны быть доведены кантонами до сведения органов власти Швейцарии, которые имеют право воспрепятствовать их выполнению, если они содержат в себе что-либо, противоречащее законодательству Федерации или правам других кантонов. В случае возникновения споров кантоны обязаны подчиниться решению, принятому по этому вопросу Федерацией.

Швейцария не является ни чисто парламентской, ни президентской демократией. Как указывает Армянинова А.А.,⁸⁰ систему государственного управления Швейцарией можно охарактеризовать следующим образом:

1) федерализм. Швейцария является государством с относительно выраженной автономией ее составляющих государств (кантонов), в свою очередь, их общины участвуют во всех этапах разработки государственной политики;

2) прямая демократия. С помощью народной инициативы и референдума граждане могут влиять на деятельность органов местного самоуправления, парламентов кантонов и федеральных парламентов непосредственно, а

⁸⁰ Армянинова А.А. Особенности государственного устройства Швейцарии как регионализованного государства [Электронный ресурс] // <http://human.snauka.ru> URL: <http://human.snauka.ru/2017/01/19121> (дата обращения: 18.01.2019).

также через парламенты. Кроме того, данный принцип заключается в том, чтобы по возможности вовлекать в политический процесс все слои населения и надлежащим образом учитывать их интересы, в соответствии с принципом консоционализма, т.е. разумного распределения управления во всех сферах, коллегиальности, процедурой консультации и системой милиции кантонов.

Причины такого «кооперативного» понимания государства лежат прежде всего в формировании, составе и развитии Швейцарии и швейцарской «нации», которую часто называют «нацией доброй воли»: страна не является ни этнически, ни лингвистически, ни культурно, ни конфессионально единой, но видит себя сообществом, объединенным свободной волей своих граждан. История старой Швейцарии, которая до 1848 года представляла собой союз независимых государств, т.е. конфедерацию в чистом виде находит свое отражение как в Конституции Швейцарии, так и в учредительных документах кантонов.

Шесть кантонов, которые были образованы путем исторических преобразований в результате деления более крупных кантонов на мелкие полукантоны, имеют право направить в Совет Кантонов (верхнюю палату парламента) вместо двух своих представителей только одного, в отличие от остальных кантонов.

Анализ Швейцарской Конституции показывает то, что компетенция Швейцарии и кантонов может быть разделена на 3 группы:

1. предметы ведения, по которым Конфедерация проводит законодательное регулирование, а кантоны осуществляют компетенции исполнительной власти в рамках финансово-экономической деятельности (банковское дело и биржи), в сфере социального обеспечения, спорта, правил

дорожного движения, экологической безопасности, а также деятельности по использованию электроэнергетических сетей;

2. совместное законодательное регулирование — государственные языки, обеспечение внутренней безопасности, а также религиозного и межконфессионального мира в обществе, создание и поддержание общенациональной транспортной сети, обеспечение приемлемых условий для развития частного сектора экономики;

3. исключительная компетенция кантонов — проведение референдумов в кантонах и муниципальных образованиях, организация государственной власти кантонов, обеспечение взаимоотношений между государственными и религиозными учреждениями, распоряжение водными ресурсами, охрана окружающей среды и историко-культурного наследия, начальное, среднее и профессиональное образование, организация судебной власти, налоги.

По сравнению с другими федеративными государствами, реализация властных полномочий Федеральным центром в Швейцарии имеет отдельные специфические особенности. Так, например, Колыхалов М.И.⁸¹ указывает, что федеральные органы исполнительной власти не создаются в кантонах. При этом задача исполнения федерального законодательства и актов Федерального совета (Правительства) Швейцарии возлагается на органы государственной власти кантонов, которые постоянно интегрированы в процедуры подготовительных консультаций в Федеральном собрании. Значительная часть законов не будет принята Федеральным собранием, если они не были ранее одобрены Конференцией кантональных правительств, которая представляет собой неофициальную, но мощную ассоциацию кантональных министров.

⁸¹ Колыхалов М.И. Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Регионоведение. — 2018. — №2. — С.307.

Официальные процедуры взаимодействия кантональных и федеральных органов власти законодательством Швейцарии не предусмотрены. Поэтому центральные органы власти, в целях осуществления федеральной компетенции и для проведения политики Швейцарии, для принятия решений, касающихся кантонов, пользуются широкими предварительными консультациями с кантональными администрациями.

Также суверенное положение кантонов закрепляется в Конституции Швейцарии путем предоставления им широкой внутренней автономии. Так, например, Федерация не вправе изменить численный состав кантонов без их предварительного одобрения, вносить изменения во внутреннее административно-территориальное деление кантонов. Помимо Конституции Швейцарии, на территории каждого кантона действует своя собственная конституция, положения которой не должны вступать в противоречие с Федеральной Конституцией. Кроме того, в каждом отдельно взятом кантоне создается собственная система государственных органов исполнительной и законодательной власти, во главе которой находится Исполнительный совет (выполняет функции правительства) и Большой совет (является высшим законодательным органом). Создание кантональных органов исполнительной власти регулируется законодательством кантонов.

Александров-Деркаченко П.П.⁸² отмечает, что при возникновении разногласий между кантонами и федеральным центром, взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти кантонов осуществляется на принципе общественного согласия. Это позволяет предотвратить расхождение правовых норм и практики их применения. Согласно принципу общественного согласия Федерация и кантоны осуществляют поддержку друг

⁸² Александров-Деркаченко П.П. Европейская школа федерализма // Современная Европа. — 2016. — №4 (70). — С. 121.

друга при осуществлении их полномочий, принимают во внимание интересы и оказывают друг другу административную и правовую помощь. Федерация сообщает кантонам свои намерения и определяет их позиции, в том случае если могут быть затронуты интересы кантонов. В соответствии со ст. 55 Конституции Швейцарии, кантоны принимают участие в подготовке решений по внешнеполитическим вопросам, которые затрагивают обязанности или основные интересы кантонов. Между Федерацией и кантонами споры решаются, как правило, с помощью переговоров и посредничества. На этих положениях основан один из основных принципов «конфедеративной солидарности». Полномочия, которые могут быть осуществлены на уровне кантона, остаются полностью или частично относятся к компетенции кантона (к примеру, образовательная, социальная политика, строительство, здравоохранение).

Разграничение полномочий между Швейцарией и кантонами происходит на основе принципа субсидиарности. В компетенцию Федерации отнесены только те вопросы, которые требуют единообразного регулирования. В рамках полномочий, которые не переданы Федерацией, кантоны действуют самостоятельно, а также осуществляют полномочия федеральных органов исполнительной власти.

Однако, по мнению Соломатина А.Ю.,⁸³ из-за усложнения проблем современного государства такой способ разграничения полномочий зачастую является недостаточным, поскольку существуют задачи, решение которых должно осуществляться в общегосударственных масштабах. Таким образом, разделение компетенции в любом случае приводит к неизбежности сотрудничества и взаимодействия, т.е. к кооперативной модели

⁸³ Соломатин А.Ю. Типологические достоинства Швейцарского федерализма // сборник научных статей Всероссийской научной конференции, посвященной 25-летию Ассоциации европейских исследований. 2017. — Пенза: Пензенский государственный университет, 2017. — С. 109.

федерализма. Осталось очень мало областей, которые относятся к исключительной компетенции кантонов. При этом круг вопросов, относящихся к совместной компетенции Федерации и кантонов, расширяется.

На федеральном уровне органы власти Швейцарии осуществляют свои полномочия в рамках компетенции, определенной в Конституции. Многие компетенции являются общими. Как правило Конфедерация принимает законы в общем виде, а кантоны несут ответственность за их дальнейшую разработку. Это относится, например, к земельному планированию или лесному законодательству.

В отличие от субъектов РФ кантоны имеют право создавать свои кантональные банки с целью стимулирования экономического роста и социального развития кантона (например, ст. 53 Конституции кантона Берн⁸⁴). Такие банки помогают кантонам и коммунаам, из которых он состоит, осуществлять свои обязанности.

Другим вариантом совместного сотрудничества является межкантональный конкордат: несколько (или даже все) кантоны договариваются независимо от федерального правительства совместно решать определенные задачи в рамках своей компетенции (университеты, подготовка учителей, пенитенциарная система).

В тоже время для выполнения некоторых функций муниципалитетам и кантонам было бы целесообразно наладить более тесное сотрудничество. Но это часто наталкивается на решительное сопротивление со стороны населения. Причина этого, однако, не в том, что граждане принципиально против сотрудничества, а скорее в том, что с их точки зрения сегодняшние институты сотрудничества, такие как ассоциации и соглашения специального назначения, акционерные

⁸⁴ Конституция кантона Берн от 06.03.1993 (ред. от 11.03.2015) [Электронный ресурс] // <https://www.admin.ch/opc/de/classified—compilation/19930146/> (дата обращения: 10.05.2019).

общества и соглашения о сотрудничестве, часто дают неудовлетворительные результаты, поскольку они страдают от явного дефицита демократии, финансово зависимы и поэтому менее гибки.

В такой форме межкантонального сотрудничества, направленного на решение общественно-значимых задач, как ассоциации специального назначения граждане имеют эффективные инструменты прямой и представительной демократии только в исключительных случаях. Обычно они избирают только своих местных политиков, выбирают местных представителей на собрание ассоциации, затем избирают исполнительный комитет ассоциации, и в итоге избирают управляющего директора для текущего бизнеса или предлагают его кандидатуру на собрание ассоциации для избрания. Очевидно, что граждане при этом практически не имеют никакого влияния в этих ассоциациях и лидеры ассоциации, согласно Эйхенбергеру Р.,⁸⁵ действуют соответственно автократически. Стимулы для того, чтобы один представитель общины кантона мог эффективно контролировать руководство ассоциации, минимальны, поскольку он должен взять на себя всю рабочую нагрузку, а выгоды от этого распределяются между всеми сообществами ассоциации. Поэтому сегодняшние инструменты сотрудничества малоуспешны и нет смысла призывать к расширению сотрудничества в рамках этих учреждений. Скорее, необходимо создать новые институциональные условия для того, чтобы соответствующие лица, принимающие решения, имели больше стимулов и возможностей для осуществления своей деятельности как можно более эффективно. В частности,

⁸⁵ Эйхенбергер Р. Сильный федерализм. Три предложения по реформе для обеспечения плодотворной политической конкуренции [Электронный ресурс] // <http://www3.unifr.ch/> URL: http://www3.unifr.ch/finwiss/de/assets/public/research/academic%20publications/Starker_Foederalismus_Drei_Reformvorschlaege_fuer_fruchtbaren_politischen_Wettbewerb.pdf (дата обращения: 22.04.2019).

ассоциации специального назначения должны быть более тесно связаны с предпочтениями граждан и финансовой автономией учреждений по сотрудничеству. Кроме того, институты сотрудничества должны быть в состоянии гибко адаптироваться к реальным проблемам.

Концепция «функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций», созданная Бруно С.,⁸⁶ соответствует данным требованиям. Данная концепция предусматривает создание экономических и/или политических органов, которые характеризуются неправительственной юрисдикцией и определенным финансовым суверенитетом. Это принципиально отличает эти органы от сегодняшних местных органов власти Швейцарии, которые должны одновременно выполнять множество функций и географически негибки. Однако они также отличаются от сегодняшних функциональных подразделений, в частности ассоциаций специального назначения, тем, что предоставляют гражданам всеобъемлющие демократические права и являются финансово независимыми.

Сущностью функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций является то, что, во-первых, данные юрисдикции касаются только одного вопроса, такого как образование, полиция или дороги. Во-вторых, эти юрисдикции дублируют друг друга, т.к. отдельные лица или регион, охватываемые организацией, обеспечивающей одну функцию, могут охватываться несколькими организациями в отношении другой функции. В-третьих, т.к. организации функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций, выполняющие одну и ту же функцию, конкурируют друг с другом они должны быть конкурентоспособными. Для

⁸⁶ Бруно С. Новый демократический федерализм для Европы — функциональные, частично совпадающие и конкурирующие юрисдикции [Электронный ресурс] // <http://www3.unifr.ch/> URL: http://www3.unifr.ch/finwiss/de/assets/public/research/academic%20publications/Funtional_Overlapping_and_Competing_Jourisdictions.pdf (дата обращения: 22.04.2019).

некоторых функций каждый человек должен выбрать, к каким из них будет применяться функциональная дублирующая конкурирующая юрисдикция. В-четвертых, поскольку органы функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций являются отдельной политической единицей у них должны быть полномочия взимать налоги с физических лиц или городов, которые ее выбирают.

Членами органов функциональных, дублирующих конкурирующих юрисдикций, обычно являются муниципалитеты и кантоны или их части. Для выполнения индивидуальных функций может быть предусмотрено даже членство отдельных лиц. Эти органы могут быть больше или меньше по размеру, чем у нынешних носителей обязанностей. Они могут выполнять задачи за пределами границ сегодняшних местных органов власти и особенно эффективно. Это относится к задачам, выполняемым в настоящее время муниципалитетами (например, начальная школа, водоснабжение), кантонами (например, университеты, здравоохранение, территориальное планирование) и Конфедерацией (например, экологические нормы, многие регулирующие функции). Благодаря своей пространственной гибкости они могут воспользоваться преимуществами увеличения экономии за счет эффекта масштаба. Их налоговая автономия создает мощные стимулы для экономного использования ресурсов. Если это окажется выгодным, они будут покупать услуги у самого дешевого поставщика.

Таким образом органы функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций ведут к увеличению эффективности деятельности, лучшему соответствию предпочтений и открытию политических рынков, на которых в противном случае доминировали бы политические картели.

Показателен пример кантона Цюрих с его школьными сообществами, связанными с функциональными дублирующими

конкурирующими юрисдикциями. Эти специальные общины обеспечивают исключительно школьное образование, зачастую для нескольких политических общин или частей общин одновременно. Во многих местах существуют независимые школьные общины для младших и старших классов, которые охватывают различные географические районы. Школьные сообщества Цюриха полностью развили прямые демократические институты и налоговый суверенитет, т.е. они взимают собственные подоходный налог и налог на богатство так же, как и органы местного самоуправления.

Одной из особенностей конституционно-правового статуса швейцарских кантонов является наличие у них более широкой, в сравнении с субъектами других федеративных государств, финансовой автономии, благодаря чему швейцарские кантоны имеют возможность самостоятельно финансировать проведение местной политики за счет собственных бюджетных и налоговых средств. Указанная особенность позволяет кантонам сохранять свою самобытность, а также отвечать интересам всех групп населения. Данная модель федерализма обеспечивает наиболее благоприятные условия для развития демократического потенциала в политической жизни кантонов, так как она строится снизу и опирается на развитые институты гражданского общества. При нарушении федеральных законов органами исполнительной власти кантонов, они несут ответственность (в политическом плане) перед населением кантона, а не перед Федеральным правительством.

Кантоны, законодательством которых предусмотрено использование нескольких языков предоставляют своему населению возможность свободно выбирать язык официального общения, а также язык школьного обучения. Кантоны самостоятельно определяют языки, на которых должно проводиться судопроизводство, а также работа официальных органов государственной власти и опубликование законов.

Создание отдельных органов государственной власти в Швейцарии происходит по языковому и религиозному принципу. Например, Федеральный Совет Швейцарии формируется путем избрания двух католиков и пяти протестантов, четырех немецкоговорящих швейцарцев и по одному из французской и итальянской языковых групп. При этом предоставление квоты для четвертого официального языка Швейцарии — ретороманского не предусматривается, что нарушает принцип равноправия языков.

Как отмечает Плотникова Н.В.,⁸⁷ в Швейцарии ретороманцы имеют не самое благоприятное положение, что выражается прежде всего в ограниченном употреблении ретороманского языка в отдельных сферах общественной и политической жизни, несмотря на то, что он имеет официальный статус одного из государственных языков в Швейцарии. Использование указанного языка в сфере дошкольного и начального образования допускается только на той территории, где ретороманский язык признан официальным языком местной общины. Однако при этом получение среднего, профессионального и высшего образования на ретороманском языке в швейцарских учебных заведениях вообще не предусмотрено. Военнослужащие говорящие на ретороманском языке не имеют возможность проходить службу в ретороманских войсковых частях.

Альтерматт У. отмечает, наличие в швейцарском обществе некоторых черт языковой и национальной сегрегации, которая в первую очередь проявляется в сфере публичных взаимоотношений. Определяющую роль здесь играют клише и предрассудки, формируемые под воздействием средств массовой информации, что в конечном итоге приводит к ситуации, при которой: «Те же самые люди, которые вместе

⁸⁷ Плотникова Н.В. Современные тенденции развития этнополитических процессов в федерализме в Швейцарии// Вестник Московского университета. — 2009. — №1. — С. 90.

сидят за столиками в кафе или участвуют в певческом обществе, начали защищать в газетах и в залах заседаний различных советов воображаемое общество романцев или немецкоговорящих».⁸⁸

Средства массовой информации способствовали возникновению необъективного образа «немецкоговорящей Швейцарии», которая якобы стремится подавить и отодвинуть «латинскую Швейцарию» на обочину, что стимулирует чувство дискриминации ретороманского населения со стороны немецкоговорящих швейцарцев. Рассматриваемая ситуация уже привела к тому, что, в результате ликвидации филиала германо-швейцарской фирмы, располагавшегося в ретороманской области Швейцарии, прошли протесты представителей местных властей и средств массовой информации. При этом акцент смещается не на экономические проблемы, возникшие из-за ликвидации организации на территории кантона, а на доминирование германо-швейцарцев.

Данную проблему, на наш взгляд, можно решить путем создания в кантоне Граубюнден, в котором проживают практически все ретороманцы Швейцарии таких условий развития ретороманского языка как: предоставление возможности получения образования на ретороманском, установление для ретороманцев квоты в Федеральном Собрании Швейцарии, обеспечение прохождения государственной службы (в т.ч. обязательной военной службы) на территории данного кантона на ретороманском языке.

Таким образом можно согласиться с Хоффером Э.,⁸⁹ который считает, что швейцарский федерализм обеспечивает высокую эффективность функционирования государства, т.к. децентрализованные системы более способны к адаптации. Все проблемы, в основном, решаются уровне власти, который

⁸⁸ Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. — М.: РГГУ, 2010. — С. 197

⁸⁹ Хоффер Э. Федерализм и нейтралитет Швейцарии — вчера и сегодня // Современная Европа. — 2018. — №2. — С. 57.

близок к гражданину уровне власти. Это приводит к реализации эффективного политического контроля со стороны гражданского общества, к примеру над государственными финансами.

Именно федерализм, представляющий собой совместное существование в рамках одного государства различных культур и сильное самоуправление кантонов и муниципалитетов, является самым главным фактором, объединяющим многонациональное Швейцарское сообщество. Как справедливо отмечает Фляйнер Т.,⁹⁰ именно вследствие эффективного федерализма Швейцария не разделилась на религиозные и языковые общины.

Таким образом, анализируя особенности конституционно-правового статуса кантонов в Швейцарии, можно сделать следующие выводы:

- 1) Швейцария представляет собой федерацию, основанную на консociальной модели демократии, и состоящую из 20 кантонов и 6 полукантонов, суверенитет которых закреплен в кантональных конституциях и ограничен в пределах суверенитета Конфедерации в целом. В отличие от кантонов полукантоны могут направить в верхнюю палату парламента Швейцарии не двух, а одного представителя;
- 2) одной из особенностей конституционно-правового статуса кантонов Швейцарии является то, что они, пользуются более широкой в сравнении с субъектами других федеративных государств финансовой автономии, благодаря чему швейцарские кантоны имеют возможность самостоятельно финансировать проведение местной политики за счет собственных бюджетных и налоговых средств. Указанная особенность позволяет кантонам сохранять свою самобытность, а также соблюдать и отвечать интересам всех групп населения.

⁹⁰ Фляйнер Т. Швейцария: субсидиарность, этническое и культурное разнообразие [Электронный ресурс] // <http://www.kazanfed.ru>. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer2> (дата обращения: 20.12.2018).

Данная модель федерализма обеспечивает наиболее благоприятные условия для развития демократического потенциала в политической жизни кантонов, так как она строится снизу-вверх и опирается на развитые институты гражданского общества. При нарушении федеральных законов органами исполнительной власти кантонов, они несут ответственность (в политическом плане) перед населением кантона, а не перед Федеральным правительством;

3) для выполнения некоторых функций муниципалитетам и кантонам было бы целесообразно наладить более тесное сотрудничество. Но это часто наталкивается на решительное сопротивление со стороны населения. Однако сегодняшние институты сотрудничества, такие как ассоциации и соглашения специального назначения, акционерные общества и соглашения о сотрудничестве, часто дают неудовлетворительные результаты, поскольку они страдают от явного дефицита демократии, финансово зависимы и поэтому менее гибки;

4) решить данную проблему призвана концепция «функциональных дублирующих конкурирующих юрисдикций», созданная Бруно С. Данная концепция предусматривает создание экономических и/или политических органов, которые характеризуются неправительственной юрисдикцией и определенным финансовым суверенитетом. Это принципиально отличает эти органы от сегодняшних местных органов власти Швейцарии, которые должны одновременно выполнять множество функций и географически негибки. Однако они также отличаются от сегодняшних функциональных подразделений, в частности ассоциаций специального назначения, тем, что предоставляют гражданам всеобъемлющие демократические права и являются финансово независимыми;

5) реальное положение ретороманцев в Швейцарии далеко не самое благоприятное. Несмотря на его официальный статус ретороманского как одного из государственных языков Швейцарии, его употребление в определенных сферах ограничено;

6) данную проблему на наш взгляд можно решить путем создания в кантоне Граубюнден, в котором проживают практически все ретороманцы Швейцарии таких условий развития ретороманского языка как: предоставление возможности получения образования на ретороманском, установление для ретороманцев квоты в Федеральном Собрании Швейцарии, обеспечение прохождения государственной службы (в т.ч. обязательной военной службы) на территории данного кантона на ретороманском языке;

7) исследование швейцарской модели федерализма доказывает тот факт, что федерация представляет собой одну из наиболее эффективных форм территориального устройства общества, которая имеет цель не допустить антагонизма и сепаратизма в обществе. Федерализм в Швейцарии дает возможность обеспечить защиту таким традиционным ценностям как автономия субъектов федерации, поддержание укрепления и развития кантональных и местных коммун с их разнообразным национальным составом населения и формирование такой формы самоуправления, которая является оптимальной и обеспечивает реализацию политических свобод граждан.

2.2 Специфика конституционно-правового статуса земель Федеративной Республики Германия

Согласно Основному закону Федеративной Республики Германия⁹¹ (далее — Основной закон), ФРГ является демократическим и социальным федеративным государством, состоящим из 16 земель, в т.ч. двух «свободных городов» — Гамбург и Бремен и трех «свободных государств» — Бавария, Саксония и Тюрингия. Это не предоставляет им каких-либо особых прав по сравнению с другими землями ФРГ. Все земли имеют одинаковый конституционно-правовой статус.

В соответствии с Основным законом земли имеют такие признаки государства, как собственные органы власти, конституции, законодательство. Но они не обладают государственным суверенитетом, который принадлежит ФРГ. Законодательство ФРГ обладает верховенством на всей территории государства, также и по территориальным вопросам — земли не обладают правом односторонней сепарации выхода из состава ФРГ.

Компетенция Федерации и земель разграничена Основным законом. Разграничение осуществляется отдельно в законодательной и исполнительной сфере. В законодательной сфере при разграничении полномочий используется несколько типов компетенции: исключительная компетенция Федерации, конкурирующая компетенция Федерации и земель и остаточная компетенция земель.

В исключительную компетенцию Федерации входит 11 сфер общественных отношений, к примеру: оборона и внешние

⁹¹ Основной закон Федеративной Республики Германия от 08.05.1949 (ред. от 29.03.2019) [Электронный ресурс] // <https://www.admin.ch> URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified—compilation/19995395/index.html#a8> (дата обращения: 15.05.2019).

сношения, гражданство, денежное обращение и валюта, федеральное воздушное сообщение и железные дороги и др. Согласно статье 73 Основного закона перечень вопросов исключительной компетенции ФРГ является исчерпывающим.

В рамках конкурирующей компетенции, вопросы регулируются земельным законодательством земель в том случае и в той мере, когда и в какой мере они не урегулированы федеральным законодательством. При этом Федерация не вправе по своему усмотрению осуществлять регулирование вопросов конкурирующей компетенции. Федерация прибегает к этому, когда возникает необходимость в федеральном законодательном регулировании, т. е. в случаях, если вопрос невозможно эффективно урегулировать законами отдельных земель, если регулирование вопроса в законодательстве одной земли привело бы к нарушению интересов другой земли или всей Федерации в целом, если федеральное регулирование необходимо для сохранения правового или экономического единства страны. Согласно статьям 72 и 74 Основного закона перечень вопросов данной компетенции исчерпывающий и включает уголовное и гражданское право, судоустройство и судопроизводство и т. д.

Как гласит ч.3 ст. 72 Основного закона, если Федерация воспользовалась своей законодательной компетенцией, то земли могут принимать законодательные положения, отклоняющиеся от этого регулирования в отношении: охотничьего дела (без права выдачи охотничьих билетов); защиты природы и сохранения ландшафтов (без общих принципов защиты природы, права защиты пространств или защиты морской природы); распределения земли; обустройства территории; водного хозяйства (без регулирования, относящегося к материалам и сооружениям); приема в высшие учебные заведения и выдача дипломов об их окончании.

Остаточная компетенция, согласно ст. 70 Основного закона, представляет собой компетенцию по тем вопросам, которые не относятся другим видам компетенции и, которые не отражены в Основном законе. Анализ распределения полномочий между Федерацией и землями приводит к выводу, что в настоящее время почти все законодательство относится либо к исключительной компетенции Федерации, либо к конкурирующей компетенции. Исключительная компетенция земель относится только к вопросам культуры и вопросам обеспечения общественной безопасности.

Федеральные законы исполняются землями, как свои собственные, в случае если Основной закон не устанавливает или не допускает иного. Как указывает Примова Э.Н.,⁹² система организации властей и административный процесс регулируется землями самостоятельно. В случае если федеральное законодательство устанавливает что-либо иное, землями могут принять законы, которые отступают от федерального регулирования.

Когда землями был принят какой-либо отступающий от федерального регулирования закон, последующие федеральные законы регулирующие сферу организации властей или административные процедуры вступают в силу на этой земле не ранее чем после шести месяцев с момента их опубликования, при условии если с согласия Бундесрата (верхней палаты парламента ФРГ) не установлено другое.

Федерация может принимать законы регулирующие административную процедуру без возможности для земель отклониться от нее. Это применяется в случае особой необходимости в единообразном правового регулирования данного вопроса. Эти законы должны быть обязательно одобрены Бундесратом.

⁹² Примова Э.Н. К вопросу о конституционно-правовых основах ФРГ // Вопросы политологии. — 2017. — №1. — С. 58.

За исполнением землями федерального законодательства осуществляет надзор Федеральное правительство ФРГ. Для реализации надзорных полномочий в данной сфере Федеральное правительство имеет право направить своих уполномоченных в высшие органы государственной власти земель. Также с согласия данных органов уполномоченные могут быть направлены и в нижестоящие органы власти. В случае отказа в такой согласии, уполномоченные представители Федерального правительства ФРГ могут быть направлены в нижестоящие органы власти земель с согласия Бундесрата.

В случае, если недостатки, которые были обнаружены Федеральным правительством в ходе исполнения землями федеральных законов, не устранены, по предложению земель или Федерального правительства Бундесрат должен решить, нарушено ли землей норма права. Данное решение можно обжаловать в Федеральном конституционном суде ФРГ. Если земля осуществляет исполнение федеральных законов по поручению Федерации, то организация исполнительной власти остается в ведении земель, кроме случаев, когда в федеральном законодательстве с согласия Бундесрата не установлено иное.

Вместе с тем Федерация принимает участие в выполнении задач земель при условии, если эти задачи имеют федеральное значение и, если участие Федерации необходимо для улучшения условий жизни в следующих сферах: улучшение экономической структуры земель, улучшение сельскохозяйственной структуры и защита прибрежных районов. (ч. 1 ст. 91-а Основного закона).

Особенностью немецкого федерализма является то, что перевес полномочий Федерации в одной из сфер государственной деятельности восполняется перевесом земель в другой сфере. В ФРГ законодательная деятельность практически полностью находится в руках Федерации.

Исполнительная власть осуществляется в основном землями, при этом Федерация в некоторых случаях имеет право корректировать ее. В ходе реформы федерализма ФРГ вносились изменения в сферу разграничения законодательных полномочий Федерации и земель. Вследствие этого было упразднено рамочное законодательство.

Система разграничения полномочий между Федерацией и землями получила наименование «политика переплетения». Как справедливо отмечает Геймбух Н.Г.,⁹³ немецкий федерализм базируется на сотрудничестве Федерации и земель, т. е. на кооперативном федерализме. Некоторые регионы в федеративном государстве обязаны содействовать Федерации в осуществлении ею полномочий, насколько это возможно. Противоположностью данной концепции является конкурентная модель федерализма.

Сторонники «кооперативного» федерализма хотят, чтобы различия между землями были как можно меньше, и стремятся к равным условиям жизни. Федерализм в Германии выступает за эту точку зрения,⁹⁴ в том числе посредством требования равенства условий жизни в ч. 2 ст. 72 и ч.1 ст. 91-а Основного закона. Кроме того, земли, например, тесно сотрудничают в сфере школьной политики именно через Конференцию министров образования, поскольку было бы нежелательно, если школьные отчеты (табель успеваемости ученика) одного земли не будут признаны в другой.

В тоже время, как отмечает Каширских О.Н.,⁹⁵ так называемый «кооперативный» федерализм подвергается негативной оценке со стороны сторонников «конкурентного»

⁹³ Геймбух Н.Г. Основные черты конституционной модели современного германского федерализма // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — №1. — С. 59.

⁹⁴ Хельге-Лотар Б. Конституционное право и конституционная реальность в Объединенной Германии. Дихотомия Основного Закона между предельно-формальным и директивно-материальным пониманием конституции. — Висбаден: Спрингер, 2006. — С. 43.

⁹⁵ Каширских О.Н. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному? // Современная Европа. — 2007. — №4. — С. 101.

федерализма из-за использования, зафиксированного в тексте Основного закона, положения об «обеспечении единообразия жизненных условий». «Конкурентный» федерализм критикуется его противниками также из-за того, что он выступает в роли средства, обеспечивающего использование конкурирующего законодательства (ст. 72 Основного Закона ФРГ) в целях проведения бюджетного выравнивания. Сторонники «конкурентного» федерализма видят наличие противоречий, проявляющихся в обеспечении солидарности внутри Федерации с помощью использования «выравнивающих мероприятий». В первую очередь противоречия в использовании «конкурентного» федерализма проявляется в условиях внутренней конкуренции в партийно-политической сфере. Кроме того, принцип «единообразия», предложенный сторонниками «кооперативного» федерализма на основе социально-ориентированных положений Основного закона (ст. 20), явно противоречит федеративному принципу «земельных различий». Приверженцы идей «конкурентного» федерализма считают, что разграничение предметов ведения и полномочий между Федеральным центром и землями одновременно с обеспечением усиления принципа субсидиарности приводит к росту политической независимости субъектов Федерации. Для них это в первую очередь указывает на увеличение самостоятельности в принятии и реализации политических решений, что должно повысить эффективность всей политической системы, работоспособность которой обеспечивается на базе принципов «соревновательности и конкурентности».

Приверженцы использования «конкурентного» федерализма имеют свое собственное определение понятия «солидарности», как принципа, на основе которого осуществляется сбалансированное выравнивание бюджетных систем отдельных земель. По их мнению, принудительное

распределение финансовых средств между бюджетными системами отдельных земель отнимает у слабо развитых в экономическом плане земель шанс силами собственной экономической политики разрешить проблемы своего отставания. Все вышесказанное приводит к тому, что «финансовое выравнивание», стимулирующее унитаризацию ФРГ, способствует не установлению единообразия жизненных условий, а усилению имеющихся диспропорций в финансово-экономическом положении земель.⁹⁶

«Кооперативный» федерализм подвергается критике в том числе и с точки зрения демократической политико-правовой теории⁹⁷. При проведении неформальных переговоров и принятии решения, лидеры правительств федеральных земель не имеют мандатов избирателей или правительств. Данное противоречие приводит к тому, что при использовании принципа совместного принятия решений в «переплетенном» федерализме ФРГ каждое отдельное правительство нельзя привести к ответственности за проводимый им политический курс. Происходит утрата возможности к эффективному управлению и контролю за правительством земли в процессе постепенного переплетения отдельных уровней политической ответственности. В конечном итоге это ведет к неспособности Федерального центра эффективно перераспределять ресурсы, а также не способствует реализации суверенных прав избирателей. В ситуации, когда вследствие консенсусного разделения политической ответственности среди нескольких субъектов, у граждан ФРГ отсутствует представление о том, какой из уровней органов власти несет ответственность за принятые решения, делается невозможным адресное общественно-политическое влияние избирателей в ходе

⁹⁶ Нефедов И.В. Конкурентный федерализм для стимуляции развития регионов // Журнал Сибирского федерального университета. — 2018. — №16. — С. 187.

⁹⁷ Шарпф Ф. Федеральное политическое переплетение: что нужно терпеть — что можно изменить? // Институт изучения обществ им. Макса Планка. Рабочие документы — 1999. — №3. — С. 5.

выборов. В результате всех вышеперечисленных противоречий система переплетений и «кооперативный» федерализм ФРГ подвергаются критике вследствие неэффективности и сдерживания политико-экономического развития государства.

Передача Федерации финансовых полномочий земель предполагает определенную компенсацию в качестве права на утверждение большей части федеральных законов. Данная компенсация как следствие политики переплетения выступает в роли системного противоречия в контексте конкуренции в партийно-политической сфере. Благодаря последней бундесрат как правило сформирован из партий, занимающих оппозиционную позицию по отношению к партийной принадлежности Федерального правительства. Партийно-политические различия в Парламенте ФРГ возникают каждый раз, когда правящая партия или коалиция осуществляет непопулярные реформы в начале срока своего правления, тем самым обеспечивает успех оппозиции на выборах в землях и утрачивает свое влияние в Бундесрате на оставшийся период правления. В рассматриваемой ситуации возникает явная возможность использования «политики блокад» в связи с требованием участия Бундесрата в ратификации 60% всех законов федерального уровня, что представляет собой вмешательство Федерации в компетенцию земель.

Наиболее существенным последствием «переплетения» полномочий является уменьшение участия федеральных земель в сфере законотворческой деятельности. Устройство федеративной системы в ФРГ можно охарактеризовать в качестве «исполнительского федерализма», что выражается в институционализации формального и неформального взаимодействия между представителями Федерального правительства, федеральных министерств и земельных правительств. Принятие в условиях «исполнительского федерализма», соответствующих политико-управленческих

решений ведет к сокращению полномочий законодательных функций парламентов земель и постепенно ослабляет функции парламентского контроля.

Как отмечает Козлова С.Н.,⁹⁸ «кооперативный» федерализм показывает свои системные недостатки, в том случае, когда «переплетение» уже больше не отвечает вызовам интеграционного политического и экономического развития Федерации. «Кооперативный» федерализм начинает терпеть сбой вследствие изменения экономической системы под воздействием глобализации и европейской интеграции ФРГ, что способствует обострению стремления федеральных земель перенести процесс принятия решений с исполнительной власти на законодательную. Данный процесс приводит к снижению востребованности института горизонтального и вертикального консенсуса.

Для решения данной проблемы необходимо расширить конкурирующую компетенцию Федерации и земель, таким образом, чтобы большинство вопросов решалось Федерацией и землями совместно. Анализируя опыт Швейцарии, можно сделать вывод, что это обеспечит, необходимое для «кооперативного» федерализма ФРГ, расширение взаимодействия Федерации и земель на формальном и неформальном уровне и увеличение.

Помимо федерального правительства и Бундестага, земли являются основным игроком в процессе принятия политических решений ФРГ в Евросоюзе. Такое право на сотрудничество юридически обеспечивается договорами о Европейском Союзе⁹⁹ и о функционировании Европейского Союза¹⁰⁰, Основным законом и отдельными сопутствующими

⁹⁸ Козлова С.Н. Федеративное устройство Германии и его реформирование [Электронный ресурс] // <https://www.sovremennoepravo.ru> URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/viewФедеративное—устройство—Германии—и—его—реформирование> (дата обращения: 20.04.2019).

⁹⁹ Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁰ Договор о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957 // СПС КонсультантПлюс

законами. У каждой земли теперь есть свое представительство в Европейском Союзе. Власти ландтага (парламенты земель), такие как в Баварии, Баден-Вюртемберге и Гессене, специально направляют в Брюссель чиновников для наблюдения за текущими событиями в Евросоюзе. Благодаря всем этим мерам страны смогли обеспечить и избирательно расширить свое влияние на европейские политические решения.

Одной из проблем, которая возникает в результате федерализма в ФРГ, является так называемая постоянная избирательная кампания, которая является результатом того факта, что в ФРГ нет единого дня голосования для земель. Это также парализует федеральную политику, поскольку федеральные политики проводят отдельные предвыборные кампании в землях, и многие граждане не проводят четкого различия между федеральной и государственной политикой. Эту проблему можно решить, организовав выборы во всех землях в одно время. Законодательный период Бундестага, составляет всего 4 года, такое большое количество выборов оказывает негативное влияние на разработку политики, поскольку и во время избирательных кампаний партии стараются воздерживаться от любой деятельности, которая может стоить им голосов.

Применительно к Российской Федерации важным представляется опыт ФРГ в образовании надрегиональных объединенных органов исполнительной власти субъектов. Органы межсубъектного взаимодействия обеспечивают решение сложных и конкретных задач государственного управления. Для реализации эффективного взаимодействия и управления, органы государственной власти субъектов Федерации, смогли обеспечить целостное и масштабное соблюдение интересов федеральных земель по всем вопросам их исключительного ведения. Для реализации указанной цели были созданы специальные надрегиональные совещательные

органы, задача которых состоит в организации непрерывного взаимодействия исполнительных органов государственной власти земель. Ефимов Н.В.¹⁰¹ в связи с этим отмечает, что, хотя решения, принимаемые данными надсубъектовыми органами, носят рекомендательный характер, их значение в общей системе органов государственной власти достаточно велико.

В ФРГ подобным органом межсубъектового сотрудничества является Постоянная Конференция Премьер-министров — Глав правительств земель, заседания которой проходят ежегодно, например, один раз в год проводится заседание перед встречей глав правительств земель с канцлером ФРГ. Кроме того, в ФРГ создана Постоянная Конференция министров внутренних дел земель. На заседаниях данного органа осуществляется координация земель по вопросам безопасности и разработка концепций безопасности.

Такие эффективные инструменты сотрудничества, как межземельные конференции, позволяют раскрывать большой потенциал совместной деятельности земель. В течении долгого времени работа конференций показывала объективную потребность существования данных межземельных образований исполнительных органов власти для организации межрегионального управления. Деятельность данных конференций носит взаимодополняющий и системный характер¹⁰².

В ФРГ интенсивно развиваются межземельные соглашения, совместные решения конференций глав правительств и министерств земель, административные договоры, как формы межземельного взаимодействия земель

¹⁰¹ Ефимов Н.В. Межсубъектное взаимодействие федеральных земель Германии и надрегиональные органы исполнительной власти как его составная часть // Символ науки. — 2016. — №10-1. — С. 185.

¹⁰² Геймбук Н.Г. Эволюция финансовых взаимоотношений Федерации и земель в современной Германии // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — №2. — С.39

ФРГ.¹⁰³ При этом межземельное взаимодействие в сфере «кооперативного» федерализма, осуществляется землями ФРГ с помощью разнообразных форм неофициального (неформального) сотрудничества на всех уровнях: от государственных служащих различного ранга до земельных министров и депутатов ландтагов. Такие мероприятия проводятся как планоно, так и по необходимости. Целями данного сотрудничества в неформальном формате являются решение проблем в рамках исключительных полномочий земель и обмен необходимой информацией. Также неформальное взаимодействие осуществляется между государственными служащими земель, осуществляющими свои полномочия в однородных по профилю министерствах. Такое сотрудничество призвано обеспечивать подготовку заседаний на федеральном уровне, а также необходимо для согласования позиций и законодательства земель в отдельных сферах. Таким образом, на наш взгляд, к настоящему времени межземельное сотрудничество земель ФРГ укрепилось как процесс.¹⁰⁴

Аналогичные конференции министров земель ФРГ были ранее созданы и в России, которые назывались «Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации». После принятия Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹⁰⁵ и образования федеральных округов ассоциации экономического взаимодействия утратили свое значение. Ассоциации стали местом, в котором обменивались опытом органы государственной власти субъектов РФ, происходит сверка

¹⁰³ Кропп С. Кооперативный федерализм и политическое переплетение. — Висбаден: Спрингер, — 2010. — С. 126

¹⁰⁴ Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2018. — №27. — С. 24.

¹⁰⁵ Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2000. № 20. ст. 2112.

проектов и вариантов решения проблем субъектов РФ. На данный момент многие полномочия ассоциаций субъектов РФ были предоставлены полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах¹⁰⁶.

В некоторых субъектах РФ были образованы межрегиональные органы исполнительной власти, которые призваны обеспечивать сотрудничество органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере. Например, Объединенные коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области,¹⁰⁷ Координационный совет в сфере социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Ленинградской области¹⁰⁸, Совет губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало—Ненецкого автономного округа¹⁰⁹. По мнению Ефимова Н.В.,¹¹⁰ распространение положительного опыта межсубъектного взаимодействия органов исполнительной власти на другие субъекты Российской Федерации, может помочь развитию других регионов в правовой и экономической сфере.

Опыт ФРГ раскрывает достоинства широкого использования межсубъектных органов исполнительной власти

¹⁰⁶ Дергачев В. А. Регионоведение: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Регионоведение», «Международные отношения» — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ—ДАНА, 2012. — С. 245

¹⁰⁷ Распоряжение Мэра Москвы и Губернатора МО от 28.02.2002 № 112—РМ/150—РГ (ред. от 15.08.2011) «Об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, утверждении Положения и Регламента Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области и Положения об Аппарате Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области» // Тверская 13. № 34-35. 26.03.2002.

¹⁰⁸ Совместное решение Правительства Санкт-Петербурга и Правительства Ленинградской области от 13.11.2012 № 1 (ред. от 02.07.2014) «О создании Координационного совета Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере социально—экономического развития» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 118. 14.12.2012.

¹⁰⁹ Постановление Совета Губернаторов ТО, ХМАО, ЯНАО от 15.05.1998 № 3/СГ (ред. от 18.03.2016) «О Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Тюменская правда № 98, 29.05.1998

¹¹⁰ Ефимов Н.В. Объединенная коллегия — новый уровень эффективного взаимодействия субъектов РФ // Бизнес в законе. — 2014. — №1. — С. 91.

для развития межрегионального управления и обеспечения сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Решение проблемы взаимодействия между субъектами федерации является одним из необходимых условий социально-экономического развития регионов, без которого не возможна реализация полномочий субъектов, составляющих их конституционно-правовой статус.

Таким образом, анализируя специфику конституционно-правового статуса земель ФРГ, можно сделать следующие выводы:

- 1) согласно Основному закону, состоит из 16 земель. К их числу также относятся два «свободных города» — Гамбург и Бремен, и три «свободных государства» — Бавария, Саксония и Тюрингия. Это не предоставляет им каких-либо особых прав по сравнению с другими землями ФРГ. Все земли ФРГ имеют одинаковый конституционно-правовой статус;
- 2) несмотря на то, что земли обладают многими признаками государства они не обладают государственным суверенитетом, который принадлежит ФРГ. Законодательство ФРГ обладает верховенством на всей территории государства, также и по территориальным вопросам — земли не обладают правом односторонней сепарации выхода из состава ФРГ
- 3) компетенция Федерации и земель разграничена Основным законом. Разграничение осуществляется отдельно в законодательной и исполнительной сфере. В законодательной сфере при разграничении полномочий используется несколько типов компетенции: исключительная компетенция Федерации, конкурирующая компетенция Федерации и земель и остаточная компетенция земель;
- 4) федерализм ФРГ базируется на сотрудничестве Федерации и земель, т.е. на «кооперативном» федерализме. Однако, система переплетений и «кооперативности» федерализма ФРГ критикуется из-за неэффективности и сдерживания

политической и экономической модернизации страны. Вследствие реализации принципа кооперативного принятия решений в «переплетенном» федерализме ФРГ конкретное правительство невозможно привлечь к ответственности за осуществляемую им политику. В ходе постепенного переплетения уровней ответственности утрачивается возможность эффективного управления и контроля за правительством земли. Это не только приводит к неспособности Федерации эффективному распределению ресурсов, но и к невозможности реализации суверенных прав избирателей;

5) в качестве одного из важнейших последствий политики «переплетения» выступает снижение роли земель в сфере законодательства. Принимаемые в контексте исполнительного федерализма, политические решения ограничивают законодательные полномочия парламентов земель и обеспечивают постепенное ослабление их функции контроля;

6) для решения данной проблемы необходимо расширить конкурирующую компетенцию Федерации и земель, таким образом, чтобы большинство вопросов в законодательной сфере решалось Федерацией и землями совместно. Анализируя опыт Швейцарии, можно сделать вывод, что это обеспечит, необходимое для «кооперативного» федерализма ФРГ, расширение взаимодействия Федерации и земель на формальном и неформальном уровне и увеличение эффективности, принимаемых решений;

7) одной из проблем, которая возникает в результате федерализма в ФРГ, является так называемая постоянная избирательная кампания. Это также парализует федеральную политику, поскольку федеральные политики проводят отдельные предвыборные кампании в землях, и многие граждане не проводят четкого различия между федеральной и государственной политикой. Эту проблему можно решить,

организовав проведение выборов во всех землях в единый день голосования;

8) для Российской Федерации особенный интерес представляет опыт ФРГ в создании надрегиональных объединенных органов исполнительной власти. Данные органы межсубъектного взаимодействия принимают решения по масштабным, сложным и, в тоже время, конкретным задачам. В ФРГ земли смогли самостоятельно создать инструменты для эффективного сотрудничества и управления, которые обеспечивают многостороннее и полное согласование интересов земель во всех вопросах их исключительной компетенции. Решение проблемы взаимодействия между субъектами федерации является одним из необходимых условий социально-экономического развития регионов, без которого не возможна реализация полномочий субъектов, составляющих их конституционно-правовой статус.

2.3. Основные проблемы конституционно-правового статуса штатов США

21 июня 1788 года Конституцию Соединенных штатов Америки¹¹¹ ратифицировали 13 штатов. Именно эти 13 штатов образовали США. С тех пор в Союз были приняты 37 дополнительных штатов. Каждый новый штат был принят наравне с уже существующими в соответствии с законами, принятыми Конгрессом США. Так, согласно Закону о приеме штата Гавайи 21 августа 1959 года¹¹² в США был принят последний пятидесятый штат.

США представляет собой федерацию, объединяющую 50 штатов. При этом в Конституции отсутствует перечень субъектов США. Кроме штатов в состав данной Федерации входят Федеральный округ Колумбия (т. е. столица США – г. Вашингтон), самоуправляющиеся островные территории (Гуам, Вирджинские острова и др.), ассоциированное (свободно присоединившееся) государство Пуэрто-Рико и индейские резервации. Все штаты имеют собственную территорию и в своей совокупности они формируют единую территорию США.

Штаты США имеют собственное гражданство. Согласно разделу 1 поправки XIV Конституции США, все лица, которые родились или были натурализованы в США и подчиняющиеся их юрисдикции являются гражданами Федерации и штата, в котором они проживают. Штаты не имеют право принимать и исполнять законы, которые ограничивают привилегии или нарушают неприкосновенность граждан США. Также штатам запрещено отнимать у кого-либо жизнь, свободу или

¹¹¹ Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 // СПС КонсультантПлюс.

¹¹² Закон о принятии штата Гавайи в Союз от 21 августа 1959 года [Электронный ресурс] // <http://www.gpo.gov> URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-73/pdf/STATUTE-73-Pg4.pdf> (дата обращения: 27.03.2019).

собственность без соответствующей правовой процедуры. Штат не должен отказывать лицу в равной правовой защите в рамках своей юрисдикции. Таким образом данная поправка устанавливает принцип равноправия граждан различных штатов. Гражданство и местожительство штата являются гибкими, и для перемещения между штатами не требуется одобрения правительства, за исключением лиц, на которых распространяются определенные виды судебных решений (например, осужденные на условно-досрочное освобождение и дети разведенных супругов, которые находятся под стражей).

Одним из существенных правовых недостатков является то, что гражданин США, не являющийся гражданином штата, находится в невыгодном положении. Лицо, не являющееся резидентом штата или определенной территории, даже если он или она является гражданином США, не может удовлетворять требованиям к разнообразию гражданства и, следовательно, не может подать гражданский иск на сумму, превышающую 75 000 долларов в федеральный суд в соответствии с положением об разнородной юрисдикции (ст. 1332)¹¹³ лицу, имеющему гражданство штата.

В отличие, от ранее исследованных федераций столица США — Округ Колумбия не является субъектом США. В некоторых федерациях столица располагается в одном из самых крупных городов страны, представляющий собой, как правило, отдельный субъект федерации. В большинстве случаев столицы обладают теми же статусами и правами, что и остальные субъекты в федерации и находятся под властью регионального и федерального правительства. По мнению Ли Д.П.,¹¹⁴ угроза данной ситуации скрывается в том, что в функционирование

¹¹³ Кодекс США от 30.06.1926 (ред. от 18.04.2019) [Электронный ресурс] // <https://www.law.cornell.edu> URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text> (дата обращения: 30.04.2019).

¹¹⁴ Ли Д.П. Федерализм в России и США: сравнительный анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. — 2004. — №1. — С. 160.

федерального правительства может вторгнуться правительство столицы или субъекта. Во избежание развития такой ситуации, в США был создан в качестве столицы субъект, на который не распространяется юрисдикция штатов. Статья 1, раздел 8, параграф 17 Конституции США уполномочивает Конгресс США применять в Вашингтоне исключительную законодательную власть во всех сферах деятельности. В округе Колумбия, в отличие от других штатов, органы государственной власти Вашингтона уполномочены реализовывать полномочия, делегированные им Конгрессом. Парламент США в любое время по собственному усмотрению имеет право наложения вето на решения органов власти округа. Система муниципальных органов в столице США также формируется Конгрессом.

Однако, как указывает Миннихметова К.И.,¹¹⁵ самое значительное отличие столицы США от штатов сопряжено с иным положением и относится оно к взаимоотношениям между органами государственной власти округа и Федеральным правительством США. Высшие органы исполнительной власти штатов обладают возможностью влиять на политику Федерации, т.к. данные органы имеют представительство в Конгрессе. Каждый штат представлен в Сенате США двумя сенаторами и депутатами в Палате представителей пропорционально количеству населения в штате. Однако у столицы США нет представителей Сенате, обладающих правом голоса, и несмотря на то, что округ может направить в Палату представителей депутата, последний лишен права голоса. В округе Колумбия

¹¹⁵ Миннихметова К.И. Опыт и развитие федерализма в России и США: сравнительный анализ // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами Материалы республиканской научно—практической конференции, посвященной Дню Республики Башкортостан. 2057. — Уфа: Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, 2015. — С. 71.

расположены представительства высших органов государственной власти.

Першина Е.А.¹¹⁶ отмечает, губернатор штата избирается населением по мажоритарной систем и возглавляет систему органов исполнительной власти штата. Практически во всех штатах исполнительная власть представлена несколькими органами при этом некоторые должности в данных органах являются выборными и осуществляют свою деятельность совместно с губернатором. Это такие должности как лейтенант-губернатор, генеральный прокурор, государственный секретарь, аудитор (контролер), казначей и т.д. В зависимости от индивидуальной юрисдикции губернатор, может иметь значительный контроль над бюджетом правительства, назначать многих чиновников штата. Также губернатор является главнокомандующим Национальной гвардии в штате Нью-Йорк. До тех пор, пока Президент США не призовет губернатора на службу (что случается в исключительных случаях), последний остается в должности главнокомандующего национальной гвардией в штате. Как правило национальная гвардия используется в качестве внутренних войск. Однако их значение повышается, когда губернатор вводит в штате военное положение, т. к. в рамках военного положения все органы исполнительной власти в штате (в т.ч. и федеральные) находятся под юрисдикцией национальной гвардии.

Законодательная власть штатов США состоит из законодательных органов штатов. Каждый штат, за исключением Небраски, имеет двухпалатный законодательный орган. Верхняя палата образуется из представителей муниципальных образований штата (округов). Нижняя палата

¹¹⁶ Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. — 2013. — №3. — С. 27.

имеет право импичмента в отношении должностных лиц штата, в т.ч. губернатора. Дело об импичменте рассматривает верхняя палата легислатуры штата. В случае предъявления обвинения следует незамедлительное отстранение от занимаемой должности. Вместе с тем, приговор суда по вопросу импичмента не может содержать другие наказания кроме отстранения от занимаемой должности и запрета занимать другие государственные должности в данном штате. Однако в случае привлечения к суду импичмента должностного лица штата, вне зависимости от решения суда по данному вопросу, с этого лица снимается неприкосновенность, и оно может быть привлечено к другому виду ответственности и по решению суда подвергнуто наказанию (ч.4 ст.15 Конституции штата Техас¹¹⁷). В штате Небраска дело об обвинении высшего должностного лица рассматривает верховный суд штата. В отличие от Российской Федерации импичмент губернатора не требует утверждения Президентом США.

Процедура импичмента достаточно широко применяется легислатурами штатов. Так, в 2018 году весь состав Верховного апелляционного суда Западной Вирджинии был подвергнут импичменту из-за обвинений в коррупции.

В тоже время в Российской Федерации положения об импичменте высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа) предусматривает отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в том числе за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (п. «г» ч.1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). В настоящее время

¹¹⁷ Конституция штата Техас от 15.02.1879 (ред. от 07.11.2017) [Электронный ресурс] // <https://statutes.capitol.texas.gov/> URL: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CN/htm/CN.15.htm> (дата обращения: 29.03.2019).

данный институт получил свое дальнейшее развитие. Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹¹⁸ фактически вводится ручной механизм управления органами государственной власти субъектов, т.к. с помощью возможности отставки высшего должностного лица субъекта РФ глава государства может вмешиваться и оказывать существенное влияние на политику, проводимую в субъекте РФ. Это свидетельствует о снижении конституционно-правового статуса субъектов РФ и централизации государственного управления, что приводит к снижению эффективности федерализма Российской Федерации.

Согласно пункту 19 раздела 8 статьи 1 Конституции США Конгресс имеет право издавать все законы, которые будут необходимы для реализации, установленной Конституцией, компетенции Конгресса, так и других прав, которыми Конституция США наделяет Правительство США, его департаменты или должностных лиц. Данное полномочие стало основой для расширения исключительной компетенции федерации в социально-экономических и политических сферах. В 1819 г. председатель Верховного суда в постановлении «Маккулох против Мэриленда» отметил: «в случае законности цели и соответствия ее Конституции США все инструменты, которые разумны и явно отвечают данной цели и не запрещены законом и совпадают с буквой и духом Конституции США, признаются конституционными»¹¹⁹.

¹¹⁸ Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 26.04.2019.

¹¹⁹ Постановление Верховного суда США от 05.03.1819 №17 U.S. 316 «Маккулох против Мэриленда» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/> (дата обращения: 02.04.2019)..

Едва ли не вся исключительная компетенция Федерации достигла своего наивысшего значения с помощью, указанной формулы Конституции США. Основываясь на ней, Федерацией был принят внушительный сборник уголовного законодательства, который устанавливается ответственность за нарушение федеральных законов. Также Федерацией была установлена разветвленная система государственных органов, сформирована эффективная государственная служба и были образованы государственные корпорации. Возможность принятия актов, которые необходимы для реализации прав Федерации сыграла очень значительную роль в процессе интеграции, которая объединила в целое государственность США.

В Конституции США не устанавливаются начала и критерии, которые должны соблюдаться законодателем при разграничении полномочий Федерации и США. Данный вопрос решают суды с помощью толкования Конституции США. Данное толкование устанавливает пределы нормотворчества федеральных органов власти. Федерация не вправе устанавливать дискриминационные косвенные налоги, предоставлять торговые привилегии, изменять границы штатов без их согласия. Штаты, в свою очередь, не имеют права заключать международные договоры и соглашения с другими штатами без согласия Конгресса; чеканить монету; содержать войска в мирное время; принимать законы, которые нарушают обязательства по договорам либо противоречат федеральной Конституции, законам и договорам США.

В настоящее время, отмечает Лафитский В.И.,¹²⁰ исключительная компетенция штатов сужается. И, следует полагать, данный процесс является необратимым, поскольку

¹²⁰ Лафитский В.И. Конституционные основы федерализма в США // Журнал российского права. — 2007. — №3. — С. 117.

компетенция штатов надлежащим образом не нашла своего отражения в Конституции США. Десятая поправка фактически стала «мертвой» буквой, что нашло свое подтверждение в судебной практике. В 1985 г. в постановлении по делу «Гарсия против Столичного транзитного управления Сан-Антонио»¹²¹ Верховный суд США указал, что полномочия штатов гарантируются и охраняются не десятой поправкой, а устройством Федерального правительства США и политическими процессами, которые гарантируют, защиту от принятия законов, которые обременяли бы штаты. Данным постановлением Верховный суд США отстранился от функции арбитра в рассмотрении споров, возникающих между Федерацией и штатами, и развернул практически безграничные возможности расширения процесса централизации.

В американской федеративной системе существуют ограничения полномочий Федерации осуществлять свою политику через исполнительную ветвь власти правительств штатов. Например, в деле «Принц против США» Верховный суд постановил, что национальное правительство не может напрямую требовать от сотрудников правоохранительных органов штата проводить проверку данных в соответствии с законодательством Брейди об огнестрельном оружии¹²². Верховный суд объяснил, что: «этот Суд никогда не санкционировал федеральное распоряжение штатам обнародовать и применять законы и правила»¹²³. Литвинов

¹²¹ Постановление Верховного суда США от 19.02.1985 № 469 US 528 «Гарсия против Столичного транзитного управления Сан-Антонио» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/471/261/> (дата обращения: 03.04.2019).

¹²² Закон Брейди о предотвращении насилия с применением огнестрельного оружия от 28.02.1994 №103—159 [Электронный ресурс] // <https://www.congress.gov> URL: <https://www.congress.gov/103/bills/hr1025/BILLS—103hr1025enr.pdf> (дата обращения: 03.04.2019).

¹²³ Постановление Верховного суда США от 26.06.1997 № 521 US 898 «Принтц против США» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/898/> (дата обращения: 31.03.2019).

В.И.¹²⁴ справедливо отмечает, что в федеральной системе есть существенные преимущества для получения государственной помощи в реализации федеральных программ на местном уровне. Реализация таких программ через федеральных государственных служащих значительно увеличит размер Правительства (Кабинет Президента США). Кроме того, местная реализация может гарантировать, что эти программы реализуются с учетом местных условий.

Хотя федеративная система США ограничивает способность федерального правительства требовать исполнения федерального законодательства со стороны исполнительной власти штата или местных исполнительных органов, это ограничение не применяется аналогичным образом к государственным судебным системам. Это объясняется тем, что суды штатов в рамках общей юрисдикции, обязаны применять как федеральное законодательство, так и законодательство штатов. Также суды штатов рассматривают дела между гражданами, которые обязаны соблюдать как федеральное, так и законодательство штата. Когда Конгресс стремится принять федеральное законодательство, регулирующее права граждан, Конгресс волен выбирать одну из трех парадигм правоприменения. Он может использовать федеральные суды и суды штатов для принудительного осуществления этого права, конкретно предусмотрев параллельную юрисдикцию в федеральных судах. Он может предоставить исключительную юрисдикцию федеральным судам или оставить исполнение этого права на разрешение гражданских споров между сторонами в суде штата.

При этом Федерация не возлагает на штаты исполнение федеральных программ, а лишь только поощряет их

¹²⁴ Литвинов В.А. Дуалистический и кооперативный федерализм // «Регионоведение». — 2011. — №3. — С. 19.

исполнение. Существует два метода такого поощрения. Первый метод заключается в том, что Конгресс создает систему реализации федеральных программ, в рамках которой национальное правительство поощряет осуществление федеральной программы на местном уровне, предоставляя значительные финансовые средства. Данный метод нашел свое отражение в деле «Кинг против Смита»¹²⁵ и ряде других дел.

Второй метод поощрения штатов к осуществлению федеральных программ описан в деле «Нью-Йорк против США»¹²⁶. Этот метод заключается в том, что Конгресс заявляет, что он возьмет на себя регулирование деятельности в определенной сфере на национальном уровне, если сам штат не реализует свою собственную программу регулирования, отвечающую минимальным федеральным стандартам. Здесь мотивация штата заключается в том, что при отсутствии государственного регулирования штат полностью теряет свою власть над регулируемой областью.

Как отмечает Гуляков А.Д.,¹²⁷ исследование тенденций развития федерализма США указывает на неуклонный рост роли Федерации и на уменьшение значения штатов. Это связано не только с общественными процессами, но также и с негативным влиянием разных доктрин американского федерализма: «двойного», кооперативного», «нового», и т. д., определявших взаимоотношения Федерации и штатов в течение последнего времени. Результатом этих доктрин стала безграничное расширение власти федерации и утрата

¹²⁵ Постановление Верховного суда США от 16.06.1968 № 392 U.S. 309 «Кинг против Смита» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/309/> (дата обращения: 02.04.2019).

¹²⁶ Постановление Верховного суда США от 18.06.1992 № 505 US 144 «Нью-Йорк против США» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/144/> (дата обращения: 02.04.2019).

¹²⁷ Гуляков А.Д. Федерализм как государственно-правовая доктрина. Правовые доктрины современности: монография. — Тамбов, Костанай, 2018. — С. 152.

конституционных и общественно-политических преград, препятствовавших сосредоточению власти в руках Федерации.

Итогом данных изысканий стало формирование идеи «конкурирующего американского федерализма». Данная концепция имеет большую значимость в политической жизни США. Сочетая некоторые компоненты «кооперативного федерализма», данная концепция акцентирует внимание на конкуренции в различных уровнях власти и на тех механизмах, применение которых обусловлено стремлением предотвратить монополизацию власти. Приверженцы «конкурирующего федерализма» проецируют на федеративные отношения экономические модели. Собственно, в этом и кроется преимущество этой доктрины, которая основана на изучении тенденций развития общества развития, а также на политическом и социально-экономическом опыте.

Американская модель кооперативного федерализма содержит в себе три основных принципа. Во-первых, национальные агентства и агентства штатов реализуют свои государственные полномочия преимущественно совместно. Во-вторых, Федеральное правительство и высшие исполнительные органы штатов обладают схожими полномочиями. В-третьих, вся власть не концентрируется на каком-либо единственном государственном уровне или в одном каком-либо одном органе исполнительной власти. Данное распределение сфер ответственности предоставляет гражданам США доступ к множеству центров влияния. В тоже время, данная наиболее усложненная концепция управления государством означает на практике сильное усиление власти Федерации.

Судьи также расширили наступление на конституционно-правовой статус штатов. После 60-х годов прошлого века суды не только ограничивались предписаниями штатам о том, что они управомочены делать согласно Конституции и

законодательству США. Также они выносили постановления, которые указывали штатам и их муниципалитетам на то, что они обязаны сделать¹²⁸. Одним из знаковых стало постановление по делу «Суонн против Шарлотт-Мекленбург, Совет по образованию».¹²⁹ В нем поддерживался, предусмотренный для штатов, план перевозки автобусами белых и чернокожих школьников для наиболее сбалансированного национального состава в школах.

На расширение полномочий штатов были направлены следующие постановления Верховного суда США: «Айдахо против Кер д'Ален Племя Айдахо»¹³⁰ (Верховный суд закрепил за штатом Айдахо иммунитет к искам, которые поданы другими штатами или резервациями, в силу 11 поправки к Конституции США), «Семинолы племя Флориды против Флориды»¹³¹ (Верховный суд США постановил, что ни статья одна Конституции США не дает Конгрессу право аннулировать суверенный иммунитет штатов, который дополнительно защищен в соответствии с одиннадцатой поправкой). Однако, позднее были приняты более благожелательные для самой Федерации постановления по иным вопросам.

Относительно недавно было принято резонансное постановление Верховного Суда «Обергефелл против Ходжеса»¹³², которое навязывает всем штатам однополые

¹²⁸ Куриан Г.Т. Исторический путеводитель по правительству США. — 1 изд. — Нью-Йорк: Издательство Оксфордского университета, 1998. — С. 556.

¹²⁹ Постановление Верховного суда США от 19.04.1971 №402 US 1 «Суонн против Шарлотт—Мекленбург, Совет по образованию» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/402/1/> (дата обращения: 03.04.2019).

¹³⁰ Постановление Верховного суда США от 22.06.1997 № 521 U.S. 261 «Айдахо против Кер д'Ален Племя Айдахо» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com/> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/261/> (дата обращения: 03.04.2019).

¹³¹ Постановление Верховного суда США от 26.03.1996 №517 US 44 [Электронный ресурс] «Семинолы племя Флориды против Флориды» // <https://supreme.justia.com/> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/44/> (дата обращения: 03.04.2019).

¹³² Постановление Верховного суда США от 26 июня 2015 г №14—556 «Обергефелл против Ходжеса» [Электронный ресурс] // <https://www.supremecourt.gov> URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14—556_3204.pdf (дата обращения: 03.04.2019).

браки, что формирует условия раскола страны. Как отмечает Гуляков А.Д.,¹³³ данное постановление, принятое с незначительным перевесом в один голос, возмутило не только граждан, разделяющих традиционные ценности, но и отдельные штаты (в основном южные), которые отдают предпочтение укоренившимся семейным ценностям. Президент США назвал данное постановление победой для Америки, а судья Верховного суда США — Скалиа А. назвал его издевательством над американской системой и большой угрозой демократии. Балотирующийся на пост Президента США республиканец Буш Д. заявил, что в данном случае Верховный Суд США был обязан сохранить штатам право на решение данного вопроса.

Таким образом, анализируя основные проблемы конституционно-правового статуса штатов США, можно сделать следующие выводы:

1) в отличие от конституций других федераций Конституция США не содержит перечня штатов входящих в состав США. 13 штатов изначально входили в состав США, т.к. они 21 июня 1788 года ратифицировали Конституцию США, а 37 штатов присоединись к США в соответствии с законами, принятыми Конгрессом США. Вне рамок федеральных вопросов правовые системы штатов представляют собой самостоятельные структурные образования в правовой системе США;

2) в США существует два гражданства: гражданство штата и гражданство федерации. При этом, согласно Конституции США, ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие права граждан. Несмотря на это гражданин США, не являющийся гражданином какого-либо штата, не может подать гражданский иск на сумму, превышающую 75 000 долларов в отношении гражданина

¹³³ Гуляков А.Д. Логика развития федерализма в США (историко-государствоведческая и историко-правовая оценка) // Lex Russica. — 2016. — №7 (116). — С. 126.

какого-либо штата. В связи с этим, для решения данной проблемы, а также в целях обеспечения равноправия граждан США и соответствия федерального законодательства Конституции США, необходимо отменить данное ограничение;

3) в отличие, от ранее исследованных федераций столица США — Округ Колумбия не является субъектом США. В округе Колумбия, в отличие от других штатов, органы государственной власти Вашингтона уполномочены реализовывать полномочия, делегированные им Конгрессом. Парламент США в любое время по собственному усмотрению имеет право наложения вето на решения органов власти округа. У столицы США нет представителей Сенате, обладающих правом голоса, и несмотря на то, что округ может направить в Палату представителей депутата, последний лишен права голоса;

4) анализ тенденций развития федерализма в США свидетельствует о том, что в настоящее время, растет мощь Федерации, а исключительная компетенция штатов сужается. И, следует полагать, данный процесс является необратимым, поскольку компетенция штатов надлежащим образом не нашла своего отражения в Конституции США. Десятая поправка фактически стала «мертвой» буквой, что нашло свое подтверждение в судебной практике. Для решения данной проблемы необходимо закрепить в законодательстве США круг вопросов, представляющих исключительную компетенцию штатов. Это позволит нормативно закрепить текущую модель федерализма США, что является важным шагом к определению эффективной модели федерализма США;

5) законодательные органы штатов обладают правом импичмента в отношении губернатора штата. При этом в отличие от субъектов РФ легислатуры штата рассматривают вопрос об импичменте самостоятельно. В случае вынесения решения об импичменте следует отстранение губернатора от

должности, которое не требует утверждения Президентом США;

6) в настоящее время в Российской Федерации отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ является исключительным полномочием Президента РФ. Вместе с положением об импичменте высшего должностного лица субъекта РФ в связи с, определяемым Президентом РФ, несоответствием деятельности высшего должностного лица критериям эффективности (за ненадлежащее исполнение своих обязанностей) это создает механизм ручного управления политикой субъектов РФ. Это приводит к снижению самостоятельности субъектов РФ, централизации государственного управления и снижению эффективности федерализма Российской Федерации;

7) в США благодаря федерализму люди противоположных взглядов могут мирно сосуществовать, осуществлять различную политику, а также в равной мере помогать государству, вынося собственные предложения на уровне штатов на обсуждение всей Федерации. Так и было основано американское государство в соответствии с одним из его девизов: «из многих — единое». Без реально работающего федерализма представить себе реализацию данного девиза невозможно.

Заключение

Субъекты Российской Федерации представляют собой основу территориального устройства Российской Федерации. Все они без исключения имеют свои национальные, территориальные экономические, культурные особенности. Однако для гармоничного развития федеративного государства необходимо определить точное соотношение двух основных федеративных начал — единства и многообразия.

Отличия субъектов Российской Федерации, образованных по национально-государственному признаку от других субъектов РФ достаточно существенные. Так, республики, в отличие от других субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать собственные государственные языки. Также, согласно Конституции РФ и Федеративному договору республики являются государствами. Однако, согласно судебной практике, научной литературе и нормативно-правовым актам республики представляют собой национально-государственные образования.

Несмотря на национальный характер образования, автономные округа и автономная область по своему статусу схожи с областями и краями. В отношении автономной области и автономного округа может быть принят специальный федеральный закон, определяющий их статус. В качестве особенностей конституционно-правового статуса автономной области, которые отличают ее от автономного округа, выступают невозможность включать в свой состав другие субъекты Российской Федерации, невозможность самой автономной области войти в состав края или области, а также невозможность автономной области изменить свой конституционно-правовой статус до тех пор, пока либо не будут созданы необходимые условия для принятия новой

Конституции РФ, либо пока в составе Российской Федерации не будет образована еще одна автономная область. Основной особенностью автономных округов, отличающей их от других субъектов Российской Федерации, выступает их право на вхождение в состав краев и областей, передавая им определенную часть своих полномочий.

Края и области от других субъектов Российской Федерации отличает их право включать в свой состав автономные округа по взаимному согласию. В связи с этим в органах исполнительной власти края или области создается орган общей либо специальной компетенции, осуществляющий государственное управление на территории автономных округов, а также функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации или объединяемый автономный округ приобретает статус муниципального образования. Города федерального значения по своему конституционно-правовому статусу являются субъектами Российской Федерации, расположенными в пределах одной административно-территориальной единицы. В целом для городов федерального значения характерна множественность статуса.

На основании проведенного исследования можно выделить следующие проблемы конституционного-правового статуса субъектов Российской Федерации и пути их решения:

- 1) в конституции Республики Татарстан сохранились нормы о республиканском гражданстве, которые противоречат федеральному законодательству. Для решения данной проблемы следует исключить из Конституции республики Татарстан данные нормы, которые не соответствуют ст.71 Конституции РФ, а также противоречат правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации по данному вопросу, изложенной в Определении от 6 декабря 2001 года №

250-О, и нарушают принцип верховенства Конституции РФ, который является необходимым условием функционирования государства;

2) в настоящее время сохраняется тенденция заключения соглашений об установлении границ между субъектами РФ. Данные соглашения не предусматривают учет мнения населения муниципальных образований, переходящих под юрисдикцию другого субъекта РФ. В связи с этим представляется необходимым предусмотреть в законодательстве субъектов РФ порядок проведения местного референдума при установлении и изменении границ между субъектами РФ в целях избежания негативной реакции, в т.ч. в форме массовых протестов со стороны населения договаривающихся субъектов РФ;

3) в законодательстве Республики Дагестан государственными языками являются языки всех народов данной республики, в т. ч. те, фактический уровень функционирования которых не соответствуют их предполагаемому уровню использования и правовому статусу. В связи с этим представляется необходимым принять нормативно-правовой акт Республики Дагестан, содержащий перечень народов Дагестана, для раскрытия содержания ч.1 ст.11 Конституции данной республики, которая устанавливает, что государственными языками Республики Дагестан являются русский язык и языки народов Дагестана. Это необходимо для того, чтобы определить какие языки нуждаются в обеспечении законодательного закрепления статуса, а также для их активного использования в органах государственной власти и местного самоуправления;

4) не получило достаточного развития в России межрегиональное взаимодействие объединенных органов управления субъектов РФ. Изучая опыт ФРГ по данному

вопросу, можно сделать вывод, что взаимодействие между межрегиональными объединенными органами исполнительной власти государства позволяет субъектам Федерации решать масштабные, сложные и одновременно очень конкретные задачи. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», предусматривающие развитие института межрегиональных органов управления субъектов РФ;

5) в системе законодательства Калининградской области и Красноярского края установлен отличительный нормативно-правовой акт — уставной закон. Уставной закон не упоминается в федеральном законодательстве и имеет с ним определенные противоречия. Для разрешения указанных противоречий необходимо изменить порядок принятия уставного закона Калининградской области (две трети голосов установленного числа депутатов Калининградской областной Думы) и порядок преодоления вето Губернатора Калининградской области (три четверти голосов), так как эти положения противоречат Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно ч.1 ст. 7 данного федерального закона, законы субъекта Российской Федерации, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов. Согласно ч.3 ст. 8 этого федерального закона в случае отклонения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Уставной закон необходим ввиду того, что сам устав не может детально регламентировать

все вопросы, так как это приводит к расширению его содержания и объема. В связи с этим необходимо издание законов, которые дополняют и развивают соответствующие уставные положения и при этом имеют большую юридическую силу, чем обычные законы. Тем не менее процедура принятия уставного закона должна соответствовать федеральному законодательству;

6) в настоящее время отсутствует законодательное определение понятия «город федерального значения». Для разграничения городов федерального значения от муниципальных образований, а также для ликвидации пробела в законодательстве необходимо включить определение «города федерального значения» в ст.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующего содержания: «город федерального значения — это субъект Российской Федерации, который расположен в пределах одной административно-территориальной-единицы, имеет собственные органы государственной власти и включает несколько муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление»;

7) на данный момент в Российской Федерации отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ является исключительным полномочием Президента РФ. Вместе с положением об импичменте высшего должностного лица субъекта РФ в связи с определяемым Президентом РФ несоответствием деятельности высшего должностного лица критериям эффективности (за ненадлежащее исполнение своих обязанностей) это представляет собой проблему, поскольку такой механизм ручного управления политикой субъектов РФ приводит к снижению их самостоятельности, централизации государственного управления и снижению эффективности

федерализма Российской Федерации. Поэтому, на наш взгляд, необходимо установить в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов право отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в качестве исключительного полномочия законодательных органов государственной власти субъекта РФ. При этом, дело об обвинении данного должностного лица должно рассматриваться судом данного субъекта Российской Федерации. Анализ опыта США в данной сфере показывает, что наделение законодательных органов субъекта исключительным правом импичмента в отношении главы субъекта защищает регионы от излишнего контроля со стороны федерации и приводит к увеличению эффективности и оперативности применения данной формы юридической ответственности.

Таким образом можно сделать вывод, что различия конституционно-правового статуса субъектов обусловлены стремлением со стороны государства обеспечить учет интересов населения каждого субъекта РФ при реализации им права на самоопределение народов, который призван обеспечить мирное сосуществование и развитие многонационального народа Российской Федерации. В тоже время данные различия порождают проблему реализации, закрепленного в Конституции РФ, принципа равноправия субъектов. Решение данной проблемы в настоящее время представляется невозможным. С одной стороны, в российском федерализме сохраняется потребность в установлении отдельных особенностей для конституционно-правового статуса различных видов субъектов РФ. С другой стороны, исключение данного принципа из текста Конституции РФ затруднено, потому что данный принцип закреплен в первой главе

Конституции РФ, внести изменения в которую невозможно без принятия федерального конституционного закона «О Конституционном собрании Российской Федерации».

В России необходимо устранить все противоречия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, комплексно совершенствовать нормативную базу в области уточнения понятийно-теоретического аппарата и непосредственного регулирования специфических форм осуществления деятельности субъектов Российской Федерации, использовать передовой опыт зарубежных стран для построения эффективной модели российского федерализма.

Список источников и литературы

Нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. ст. 445.
2. Устав Организации Объединенных Наций от 26.06.1945 [Электронный ресурс] // <https://www.un.org> URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 26.05.2019).
3. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы №1832 от 04.10.2011 «Национальный суверенитет и государственность в современном международном праве необходимость прояснения вопроса» [Электронный ресурс] // <https://www.coe.int/> URL: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/%5B2011%5D/%5BOct2011%5D/Res1832_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/%5B2011%5D/%5BOct2011%5D/Res1832_rus.asp) (дата обращения: 26.05.2019).
4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 // Российская газета, № 62, 19.03.2014.
5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации»// Российская газета. № 138 — 139. 23.07.1994.
6. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Парламентская газета. № 238—239. 20.12.2001.

7. Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2007, № 30, ст. 3745.
8. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 25.12.2018) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»// Российская газета, № 66, 24.03.2014
9. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.01.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. ст. 5005.
10. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (в редакции от 29.03.2019) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. ст. 2031.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.
12. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. ст. 1740.
13. Закон РФ от 04.06.1992 № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Российская газета. № 137. 17.06.1992.

14. Закон РФ от 17.06.1992 № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Российская газета. № 155. 08.07.1992.
15. Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 (ред. от 03.07.2018) «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 13.05.1993. № 19. ст. 683.
16. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
17. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
18. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт—Петербурга Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
19. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 13.12.2018) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2000. № 20. ст. 2112.
20. Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 26.04.2019.

21. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). ст. 702.
22. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 09.06.2018) // Ватаным Татарстан. № 85—86. 30.04.2002.
23. Конституция Республики Ингушетия от 17.02.1994 (ред. от 13.04.2016) // Сборник Конституций субъектов федерации Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1.
24. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-ОЗ (ред. от 17.07.2018) «Устав Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. вып. 2. 1995.
25. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы» // Тверская 13. № 33. 15—21 августа. 2001.
26. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (ред. от 25.10.2018) // Тюменские известия. № 133. 15.07.1995.
27. Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 (ред. от 24.12.2018) «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» // Янтарный край. № 20. 26.01.1996.
28. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ, (ред. от 28.12.2018) // Подмосковные известия. № 239. 18.12.1996.
29. Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (ред. от 29.11.2018) // Биробиджанер Штерн. № 93. 16.12.2008.
30. Конституция Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 20.07.2018) // Вести Республики. № 18. 29.03.2003.
31. Конституция Республики Дагестан от 10.07.2003 (ред. от 26.12.2017) // Дагестанская правда. № 159. 26.07.2003.

32. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5—1777 (ред. от 11.10.2018) // Краевой вестник. № 1 (спецвыпуск). 11.06.2008.
33. Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (ред. от 12.07.2018) // Областная. № 45. 24.04.2009.
34. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-ЗРТ (ред. от 22.12.2018) // Республика Татарстан. № 90 - 91. 12.05.2007.
35. Закон Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (ред. от 17.07.2018) // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 24. 12.02.2013.
36. Закон Ненецкого автономного округа от 23.06.2014 № 50-ОЗ (ред. от 19.09.2014) «Об утверждении договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Няръяна Вындер. № 63. 24.06.2014.
37. Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9—4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» // Наш Красноярский край. № 98. 30.12.2015.
38. Закон Республики Ингушетия от 04.10.2018 № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» // СПС КонсультантПлюс.
39. Постановление Совета Губернаторов ТО, ХМАО, ЯНАО от 15.05.1998 № 3/СГ (ред. от 18.03.2016) «О Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Тюменская правда. № 98. 29.05.1998.
40. Постановление Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 г. № 191 «О коренных

малочисленных народах Республики Дагестан» // СПС КонсультантПлюс

41. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.05.2001 № 291 «Об утверждении формы вкладыша к бланку паспорта гражданина Российской Федерации, предназначенному для оформления в Республике Татарстан» // СПС КонсультантПлюс

42. Распоряжение Мэра Москвы и Губернатора МО от 28.02.2002 № 112—РМ/150—РГ (ред. от 15.08.2011) «Об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, утверждении Положения и Регламента Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области и Положения об Аппарате Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области» // Тверская 13. № 34-35. 26.03.2002.

43. Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 09.07.2002 № 3-378П «О договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, подписанном 01.11.1997» // СПС КонсультантПлюс.

44. Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.07.2004 (с изм. от 16.07.2018) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 31 ноября 2004 г. № 11. ст. 1766.

45. Совместное решение Правительства Санкт-Петербурга и Правительства Ленинградской области от 13.11.2012 № 1 (ред.

от 02.07.2014) «О создании Координационного совета Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере социально—экономического развития // Вестник Правительства Ленинградской области. № 118. 14.12.2012.

46. Закон СССР от 26.04.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» // СПС КонсультантПлюс (утратил силу)

47. Закон РСФСР от 15.12.1990 № 423—1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 29. ст. 395. (утратил силу).

48. Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан // Известия Татарстана. 18.02.1994. № 30 - 31. (утратил силу).

49. Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948—1 (ред. от 31.05.2002) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. № 30. 06.02.1992. (утратил силу).

50. Закон ЯНАО от 21.06.2003 № 40—ЗАО (ред. от 30.05.2005) «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. июнь 2003 г. № 6/1. (утратил силу).

51. Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992 // СПС КонсультантПлюс.

52. Договор о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957 // СПС КонсультантПлюс.

53. Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 // СПС КонсультантПлюс.

54. Основной закон Федеративной Республики Германия от 08.05.1949 (ред. от 29.03.2019) [Электронный ресурс] //

[https://www.admin.ch URL: https://www.admin.ch/portal/de/classified—compilation/19995395/index.html#a8](https://www.admin.ch/portal/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8) (дата обращения: 15.05.2019).

55. Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации от 18.04.1999 (ред. от 23.09.2018) [Электронный ресурс] // [https://www.admin.ch URL: https://www.admin.ch/portal/de/classified—compilation/19995395/index.html#a8](https://www.admin.ch/portal/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8) (дата обращения: 03.05.2019).

56. Конституция Азербайджанской Республики от 26.11.2016 [Электронный ресурс] // <http://www.caa.gov.az> URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru (дата обращения: 23.01.2019).

57. Закон о принятии штата Гавайи в Союз от 21 августа 1959 года [Электронный ресурс] // <http://www.gpo.gov> URL: [http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE—73/pdf/STATUTE—73—Pg4.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-73/pdf/STATUTE-73-Pg4.pdf) (дата обращения: 27.03.2019).

58. Кодекс США от 30.06.1926 (ред. от 18.04.2019) [Электронный ресурс] // <https://www.law.cornell.edu> URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text> (дата обращения: 30.04.2019).

59. Закон Брейди о предотвращении насилия с применением огнестрельного оружия от 28.02.1994 №103—159 [Электронный ресурс] // <https://www.congress.gov> URL: [https://www.congress.gov/103/bills/hr1025/BILLS—103hr1025enr.pdf](https://www.congress.gov/103/bills/hr1025/BILLS-103hr1025enr.pdf) (дата обращения: 03.04.2019).

60. Конституция штата Техас от 15.02.1879 (ред. от 07.11.2017) [Электронный ресурс] // <https://statutes.capitol.texas.gov/> URL: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CN/htm/CN.15.htm> (дата обращения: 29.03.2019).

61. Конституция кантона Берн от 06.03.1993 (ред. от 11.03.2015) [Электронный ресурс] //

<https://www.admin.ch/opc/de/classified—compilation/19930146/>
(дата обращения: 10.05.2019).

62. Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя (утв. Постановлением Верховного Совета Автономной Республики Крым и Постановлением Севастопольского городского Совета 11 марта 2014 г.) // СПС КонсультантПлюс

Научная литература:

1. Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник МГУ. — 2003. — № 2. — С. 18-37.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России 5-е изд., перераб. и доп Т.2. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. — 912 с.
3. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Норма, 2015. — 640 с.
4. Азанова И.В. Этническая территориальная автономия: проблемы концептуализации // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2013. № 4. — С.50-60.
5. Александров-Деркаченко П.П. Европейская школа федерализма // Современная Европа. — 2016. — №4 (70). — С. 118-129.
6. Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. — М.: РГГУ. 2010. — 366 с.
7. Аржанова И.О. Этническая культура как особый тип культуры, ее особенности [Электронный ресурс] // <http://web.snauka.ru/> URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/11/40517> (дата обращения: 11.12.2018).

8. Армянинова А.А. Особенности государственного устройства Швейцарии как регионализированного государства [Электронный ресурс] // <http://human.snauka.ru> URL: <http://human.snauka.ru/2017/01/19121> (дата обращения: 18.01.2019).
9. Афанасьева О. В Конституционное право зарубежных стран: учебник для академического бакалавриата. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 337 с.
10. Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации: учебник — М.: Издательство СПС КонсультантПлюс, 2012. — 52 с.
11. Бруно С. Новый демократический федерализм для Европы — функциональные, частично совпадающие и конкурирующие юрисдикции [Электронный ресурс] // <http://www3.unifr.ch/> URL: http://www3.unifr.ch/finwiss/de/assets/public/research/academic%20publications/Funtional_Overlapping_and_Competing_Jourisdictions.pdf (дата обращения: 22.04.2019).
12. Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2018. — №27. — С. 23-29.
13. Геймбух Н.Г. Основные черты конституционной модели современного германского федерализма // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — №1. — С. 56-62.
14. Геймбух Н.Г. Эволюция финансовых взаимоотношений Федерации и земель в современной Германии // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — №2. — С.38-44
15. Гоголев П.В. Этнические интересы (притязания) коренных малочисленных народов Севера России как правообразующий

- фактор // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 6. — С. 28-32.
16. Гуляков А. Д. Федерализм как государственно-правовая доктрина. Правовые доктрины современности: монография. — Тамбов. Костанай, 2018. — С. 147-169.
17. Гуляков А.Д. Логика развития федерализма в США (историко-государствоведческая и историко-правовая оценка) // Lex Russia. — 2016. — №7 (116). — С. 116-129.
18. Дамдинов Б.Т. Административно-территориальные единицы с особым статусом: организация исполнительной власти // Материалы Международной научно-практической конференции «Миссия современного государства и права в эпоху перемен». —Иркутск: Иркутский государственный университет, 2019. — С. 146-150.
19. Дергачев В.А. Регионоведение: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Регионоведение», «Международные отношения» — 2—е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ—ДАНА, 2012. — 519 с.
20. Дорохов Н.И. Российский федерализм: состояние и проблемы // Сборник научных трудов по материалам Международной научно—практической конференции. В 3—х частях. Под общей редакцией Ткачевой Е.П. 2018. Белгород: «Агентство перспективных научных исследований». — 2018. — С.148-157.
21. Ефимов Н.В. Межсубъектное взаимодействие федеральных земель Германии и надрегиональные органы исполнительной власти как его составная часть // Символ науки. — 2016. — №10-1. — С. 183-191.
22. Ефимов Н.В. Объединенная коллегия — новый уровень эффективного взаимодействия субъектов РФ // Бизнес в законе. — 2014. — №1. — С. 86-91.

23. Каширских О.Н. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному? // Современная Европа. — 2007. — №4. — С. 100-113.
24. Козлова С.Н. Федеративное устройство Германии и его реформирование [Электронный ресурс] // <https://www.sovremennoepravo.ru> URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/viewФедеративное—устройство—Германии—и—его—реформирование> (дата обращения: 20.04.2019).
25. Кропп С. Кооперативный федерализм и политическое переплетение. — Висбаден: Спрингер, 2010. — 263 с.
26. Курбанова З.М. К вопросу об определении конституционно — правового статуса государственных языков республик (в контексте национально — языкового регулирования в Республике Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 70-73.
27. Куриан Г.Т. Исторический путеводитель по правительству США. — 1 изд. — Нью—Йорк: Издательство Оксфордского университета, 1998. — 768 с.
28. Лафитский В.И. Конституционные основы федерализма в США // Журнал российского права. — 2007. — №3. — С. 116-127.
29. Ли Д.П. Федерализм в России и США: сравнительный анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. — 2004. — №1. — С. 158-171.
30. Литвинов В.А. Дуалистический и кооперативный федерализм // «Регионология». — 2011. — №3. — С. 16-23.
31. Миннихметова К.И. Опыт и развитие федерализма в России и США: сравнительный анализ // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами Материалы республиканской научно—практической конференции, посвященной Дню Республики Башкортостан. 2015. — Уфа: Башкирская академия

государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, 2015. — С. 69-75.

32. Михалева Н.А. Правовые аспекты современного российского федерализма: Обзор // Федеративное устройство России: история и современность. — М.: ИНИОН РАН, 1995. — С. 76-118.

33. Колыхалов М.И. Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Регионология. — 2018. — №2. — С. 296-313.

34. Нефедов И.В. Конкурентный федерализм для стимуляции развития регионов // Журнал Сибирского федерального университета. — 2018. — №16. — С. 187-188.

35. Панов П.В. Политизация этнической идентичности в современном мире: проблемы и институциональные решения // Вестник Пермского научного центра УРО РАН. — 2014. — №5. — С.48-54.

36. Першина Е.А. Правовое положение губернатора в Соединенных штатах Америки // Гуманитарные и юридические исследования. — 2013. — №3. — С. 27-30.

37. Плотникова Н.В. Современные тенденции развития этнополитических процессов в федерализме в Швейцарии // Вестник Московского университета. — 2009. — №1. — С. 87-103.

38. Примова Э.Н. К вопросу о конституционно-правовых основах ФРГ // Вопросы политологии. — 2017. — №1. — С. 54-60.

39. Саломатин А.Ю. Типологические достоинства Швейцарского федерализма // сборник научных статей Всероссийской научной конференции, посвященной 25-летию Ассоциации европейских исследований — Пенза: Пензенский государственный университет, 2017. — С. 105-111.

40. Сарайкина Н.Г. Особенности обеспечения единства конституционно-правового статуса субъектов Российской

Федерации // Материалы II Всероссийской научно-практической конференции «Государственная власть и управление: проблемы и перспективы». 2019. - Саранск: ООО «ЮрЭксПрактик», 2019 — С. 142-147.

41. Симонова И.А. Проблема изменения конституционно-правового статуса Еврейской автономной области // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им И.А. Бунина. — Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2018. — С. 141-146.

42. Статычнюк И. П. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право — 2008. — № 1. — С. 8-10.

43. Сулимов К.А. Механизмы взаимодействия в этнических территориальных автономиях: обзор практик // Власть — 2016. — № 8. — С. 79-85.

44. Сусликов Д.М. Особенности правового статуса «Сложноустроенных» субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. — 2006. — №2. — С. 24-25

45. Сухарев А. Я. Большой юридический словарь — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 858 с.

46. Темираев А.В. Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — №6 (67). — С. 88-93.

47. Фляйнер Т. Швейцария: субсидиарность, этническое и культурное разнообразие [Электронный ресурс] // <http://www.kazanfed.ru>. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer2> (дата обращения: 20.12.2018).

48. Хельге-Лотар Б. Конституционное право и конституционная реальность в Объединенной Германии. Дихотомия Основного Закона между предельно-формальным и

директивно-материальным пониманием конституции. — Висбаден: Спрингер, 2006. — 456 с.

49. Хоффер Э. Федерализм и нейтралитет Швейцарии — вчера и сегодня // Современная Европа. — 2018. — №2. — С. 54-61.

50. Шарпф Ф. Федеральное политическое переплетение: что нужно терпеть — что можно изменить? // Институт изучения обществ им. Макса Планка. Рабочие документы — 1999. — №3. — С. 1-18.

51. Эйхенбергер Р. Сильный федерализм. Три предложения по реформе для обеспечения плодотворной политической конкуренции [Электронный ресурс] // <http://www3.unifr.ch/> URL: http://www3.unifr.ch/finwiss/de/assets/public/research/academic%20publications/Starker_Foederalismus_Drei_Reformvorschlaege_fuer_fruchtbaren_politischen_Wettbewerb.pdf (дата обращения: 22.04.2019).

Судебная практика:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.1993 № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 15.07.1993. № 28.ст. 1083.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. 21.07.1997. № 29. ст. 3581.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики

Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Собрание законодательства РФ. 04.05.1998. № 18. ст. 2063.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 19.06.2000. № 25. ст. 2728.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Российская газета. № 286. 20.12.2018.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Российская газета, № 63, 20.03.2014.

8. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30.10.2018 № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия "Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой" в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия» // Сердало. № 164(12100). 03.11.2018.
9. Постановление Верховного суда РФ от 04.06.1992 № 2928-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 18.06.1992. № 24. ст. 1308.
10. Постановление Верховного суда США от 05.03.1819 №17 U.S. 316 «Маккулох против Мэриленда» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/> (дата обращения: 02.04.2019).
11. Постановление Верховного суда США от 16.06.1968 № 392 U.S. 309 «Кинг против Смита» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/309/> (дата обращения: 02.04.2019).
12. Постановление Верховного суда США от 19.04.1971 №402 US 1 «Суонн против Шарлотт—Мекленбург, Совет по образованию» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/402/1/> (дата обращения: 03.04.2019).
13. Постановление Верховного суда США от 19.02.1985 № 469 US 528 «Гарсия против Столичного транзитного управления Сан-Антонио» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/471/261/> (дата обращения: 03.04.2019).

14. Постановление Верховного суда США от 18.06.1992 № 505 US 144 «Нью—Йорк против США» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/144/> (дата обращения: 02.04.2019).

15. Постановление Верховного суда США от 26.03.1996 №517 US 44 «Семинолы племя Флориды против Флориды» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com/> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/517/44/> (дата обращения: 03.05.2019).

16. Постановление Верховного суда США от 22.06.1997 № 521 U.S. 261 «Айдахо против Кер д'Ален Племя Айдахо» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com/> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/261/> (дата обращения: 03.05.2019).

17. Постановление Верховного суда США от 26.06.1997 № 521 US 898 «Принтц против США» [Электронный ресурс] // <https://supreme.justia.com> URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/898/> (дата обращения: 31.03.2019).

18. Постановление Верховного суда США от 26 июня 2015 г №14—556 «Обергефелл против Ходжеса» [Электронный ресурс] // <https://www.supremecourt.gov> URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14—556_3204.pdf (дата обращения: 03.05.2019).

Статистические данные:

1. Предварительная оценка численности населения на 1 января 2019 года [Электронный ресурс] // <http://www.gks.ru> URL:

http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/PrPopul2019.xls (дата обращения: 05.05.2019).

2. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Национальный состав населения по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс] // <http://www.gks.ru> URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per—itog/tab7.xls (дата обращения: 27.01.2019).