

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETO  
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

**Giedrius Uogelė**  
Teisės ir valdymo studijų programa

**FEDERACIJOS BRUOŽAI: RUSIJOS PATIRTIS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –  
prof. dr. Gediminas Mesonis

Katedros vedėjas –  
prof. dr. Egidijus Jarašiūnas

Vilnius 2006

## TURINYS

<b>Įvadas</b> .....	3
<b>1. FEDERACIJOS SAMPRATA IR BRUOŽAI</b> .....	5
<b>2. RUSIJOS FEDERALIZMO ISTORINĖ RAIDA</b> .....	10
2.1. Federalizmo raida sovietmečiu: „fasadinis federalizmas”.....	10
2.2. Federacinės valstybės formos paskelbimas žlugus SSRS.....	14
<b>3. RUSIJOS FEDERACIJOS SUBJEKTŲ TEISINIS STATUSAS</b> .....	19
3.1. Rusijos Federacijos subjektų teisinis statusas pagal 1993 m. Konstituciją.....	19
3.2. Federacijos subjektų valdymo institucijos.....	26
3.3. Federacijos Taryba.....	39
<b>4. RUSIJOS FEDERACIJOS IR JOS SUBJEKTŲ SANTYKIŲ RAIDA</b> .....	45
<b>5. PAGRINDINĖS RUSIJOS FEDERALIZMO PROBLEMOS IR PERSPEKTYVOS</b> ..	51
<b>Išvados</b> .....	53
<b>Šaltiniai ir literatūra</b> .....	55
<b>Santrauka</b> .....	59
<b>Summary</b> .....	60
<b>Priedas</b> .....	61

## Įvadas

Vienas iš kertinių elementų, būtinų kiekvienos valstybės egzistavimui – tai jos teritorija. Nuo jos sutvarkymo bei suskirstymo priklauso kiekvienos valstybės stabilumas, vientisumas, valdžios efektyvumas. Valstybės teritorijos sutvarkymą detalizuoja valstybės sandaros forma. Viena iš jų – federacinė valstybės sandaros forma, kurią dažniausiai renkasi didelę teritoriją arba etniškai gana margą gyventojų sudėtį turinčios valstybės. Pasaulyje egzistuoja nemažai valstybių, kurias mokslininkai neabejodami priskiria federacijų tarpui, pavyzdžiui, JAV, Šveicarija, Vokietija, Belgija, Brazilija ir kt. Tačiau taip pat egzistuoja ir valstybės dėl kurių neprieinama vieningos nuomonės: ar ši valstybė federacinė, ar ne? Viena iš tokių yra Rusija, kurios oficialiame pavadinime vartojamas žodis ‘Federacija’, tačiau nepaisant to, mokslininkai nesutaria dėl šios valstybės sandaros formos. Šio darbo tikslas ir yra atskleisti Rusijos sandaros bruožus, išnagrinėti šios valstybės patirtį siekiant sukurti federacinę valstybę, taip pat aptarti tuos jos bruožus, kurie verčia abejoti ja kaip federacine valstybe.

**Temos aktualumas.** Ji aktuali dėl kelių priežasčių. Visų pirma, ji aktuali kiekvienam besidominčiam valstybės sandaros formos institutu, vien dėl Rusijos teritorinės sandaros unikalumo, jos vertinimo problematiškumo. Aktuali ji mums ir todėl, kad esame Rusijos kaimynai, nes procesai vykstantys šioje šalyje gali paliesti ir mus, tiek tiesiogiai, tiek ir netiesiogiai. Ypač, mums ir mūsų valstybei svarbūs procesai, susiję su Rusijos politiniu režimu, t. y., tokie klausimai, kaip demokratijos būklė, autoritarizmo didėjimo tendencijos ir pan. Tuo tarpu tikra federacinė valstybė, iš esmės, gali būti tik demokratinė, taigi, suvokdami dabartinę Rusijos federalizmo padėtį, mes geriau suvoksime ir Rusijos politinio režimo būklę, jos tendencijas. Be to, Lietuvoje oficialiai nėra išleista nei vieno leidinio apie Rusijos sandaros bruožus lietuviškai. Mus pasiekia rusų autorių darbai šia tema, tačiau, kadangi Rusijoje reformos, tarp jų ir valstybės sandaros, vyksta iki šiol, praktiškai kiekvienas naujas darbas šia tema bus aktualus, nes jame bus galima atskleisti pačias naujausias tendencijas bei pokyčius.

Prieš apžvelgiant kitų autorių, nagrinėjusių šią temą, darbus, būtina pastebėti, jog ši apžvalga nebus visai objektyvi, nes šio darbo autorius galėjo susipažinti tik su tais šaltiniais, kurie yra pasiekiami Lietuvoje. Kadangi nagrinėjama tema susijusi su užsienio valstybe, savaime suprantama, jog autorius galėjo apžvelgti tik labai mažą dalį susijusios literatūros.

Šią temą įvairiais aspektais nagrinėjo gana daug mokslininkų, daugiausia, žinoma, rusai. Gana išsamią monografiją, skirtą Rusijos Federacijos bei jos subjektų santykiams parašė S. N. Černovas, jis ypač daug dėmesio skyrė Federacijos subjektų statusui. Įdomų veikalą parašė I. A. Koniuchova, jame paraleliai su Rusijos federalizmo bruožais aptariami ir požymiai, būdingi kitoms federacijoms. Bent kelias monografijas išleido V. A. Čerepanovas, jose nagrinėjami tokie klausimai kaip kompetencijos

tarp Rusijos Federacijos ir jos subjektų atribojimas, dabartinė federacinė reforma Rusijoje ir pan. Labai nuodugniai Rusijos teisės šaltinius savo veikale aptaria O. E. Kutafin. Rusijos Federacijos bruožus aptaria D. Tepsas, bendrus federalizmo aspektus (tame tarpe ir Rusijos) nagrinėja M. N. Marčenko. Autoriui labai padėjo ir periodinis žurnalas „Kazanskij federalist“, kuriame savo darbus išspausdino tokie mokslininkai kaip R. Chakimov, amerikietė D. Bari, vokiečiai O. Liuchterchandt, V. Lysenko, M. Gligič – Zolotariova ir kt. Rašant apie federacijos sąvoką labai naudingi buvo tokių autorių kaip D. J. Elazar ar D. Harperger darbai.

**Tyrimo objektas** – Rusijos Federacija. Tyrimo dalykas – Rusijos kaip federacinės valstybės formavimasis, bruožai, ypatybės. Tyrimas atliktas naudojant istorinį lyginamąjį, loginį, sisteminę analizę, dedukcinį ir kitus metodus.

**Tyrimo tikslas** – atskleisti Rusijos Federacijos bruožus.

**Tyrimo uždaviniai:** 1) aptarti federacijos sampratą; 2) apžvelgti Rusijos federalizmo istorinę raidą; 3) išnagrinėti Rusijos Federacijos subjektų statusą; 4) apžvelgti Rusijos Federacijos ir jos subjektų santykių raidą; 5) aptarti pagrindines Rusijos federalizmo problemas ir perspektyvas.

**Darbo struktūrą** sudaro: turinys, įvadas, dėstymas, suskirstytas į 5 skyrius, atspindinčius darbo uždavinius, išvados, šaltinių ir literatūros sąrašas, santrauka, santrauka užsienio kalba, priedas.

## 1. FEDERACIJOS SAMPRATA IR BRUOŽAI

Vienas iš trijų kertinių elementų, be kurių valstybė negali egzistuoti – jos teritorija. Nuo to, kaip ji suskirstyta bei sutvarkyta, priklauso valstybės stabilumas, jos valdžios veiklos efektyvumas. Valstybės teritorijos sutvarkymo ypatybės, jos sudėtinių dalių teisinę padėtį bei jų santykį su centrine valdžia konstitucinėje teisėje atskleidžia valstybės sandaros formos institutas. Dažniausiai išskiriamos šios valstybės sandaros formos: unitarinė, federacinė ir konfederacinė. Šiam darbui aktualiausia – federacijos samprata.

Sąvoka ‘federacija’ mokslinėje literatūroje apibrėžiama gana įvairiai. Žymus federalizmo teoretikas D. J. Elazar federaciją apibrėžia kaip mišrią valdymo formą, kurią sudaro stiprūs sudedamieji subjektai bei stipri centrinė valdžia. Tiek sudedamiesiems subjektams, tiek centrinei valdžiai priklauso galios, deleguotos gyventojų – taip valdžia įpareigojama tiesiogiai tartis su piliečiais, naudodamasi šiomis galiomis<sup>1</sup>. Prof. E. Jarašiūnas federaciją apibūdina kaip sąjunginę valstybę, kurią sudaro federacijos nariai – valstybinio pobūdžio teritoriniai junginiai<sup>2</sup>. Pastarasis apibrėžimas apibūdina federacinę valstybę kaip konkrečią federacinės sandaros formos išraišką. Federaciją kaip pačią valstybės sandaros formą gana plačiai apibrėžia rusų mokslininkas V. A. Čerepanovas. Anot jo, federacija – tai valstybės politinio – teritorinio sutvarkymo forma, pasižyminti konstituciniuose bei kitose normatyviniuose aktuose išskirtų atskirų valstybinės valdžios lygių kompetencijų pagrindu tarp valstybės centrinių institucijų ir atskirų federacijos subjektų padalinta bendra valdymo sistema, šių valdžios lygių bendradarbiavimo procedūromis ir tarpusavio interesų derinimu bei federacijos subjektų atstovavimu valstybės centrinėje įstatymų leidybos institucijoje<sup>3</sup>.

Apibendrinant čia paminėtus ir kitus mokslinėje literatūroje<sup>4</sup> aptinkamus apibrėžimus, federaciją būtų galima apibrėžti kaip valstybę, susidedančią iš atskirų teritorinio pobūdžio subjektų, disponuojančių valstybinės valdžios galiomis, kurių apimtis ribojama federacijos konstitucijos. Šie subjektai įvairiose valstybėse vadinami nevienodai – kantonais Šveicarijoje, valstijomis JAV, žemėmis Vokietijoje ir t. t. Valstybinės valdžios galiomis federacijos subjektai dalijasi su centrine (federacine)

<sup>1</sup> Elazar D. J. Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements // <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>; prisijungimo laikas: 2006.08.22.

<sup>2</sup> Birmonienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 544.

<sup>3</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ИРЕСС, 2005. С. 40.

<sup>4</sup> Pavyzdžiui, Federalism and the Welfare state. New world and European experience / ed. by H. Obinger, S. Leibfried and F. G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 9; Marychurch J. Co – operation or sovereignty? Achieving federalization of corporate regulation // <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqBLJ/2004/3.html>; prisijungimo laikas: 2006.09.03; Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юрист, 2000. С. 12; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 18.

valdžia, kuri užtikrina šios nevienalytės valstybės vientisumą ir dažniausiai sprendžia visai valstybei bendrus klausimus. Taigi, federacijoje egzistuoja dviejų atskirų lygių valstybinės valdžios sistema – federacijos subjektų valdžios institucijos (veikiančios tik atitinkamo subjekto teritorijos ribose) ir federalinės valdžios institucijos (veikiančios visos valstybės mastu). Pats principas, kai šalyje egzistuoja dviejų lygių valstybinės valdžios sistema, vadinamas federalizmu.

Federacijos subjektai turi savo įstatymų leidybos, vykdomąsias ir teismines institucijas, per kurias įgyvendina valstybinės valdžios funkcijas savo teritorijoje. Federacijos nariai neturi absoliučios laisvės, jų kompetencija ribojama valstybės konstitucijos bei federacinių įstatymų, o tokios sritys kaip užsienio politika, šalies gynyba, pinigų sistema priklauso centrinės valdžios kompetencijai. Daugumos federacinių valstybių parlamentai susideda iš dvejų rūmų, kurių vieneri sudaromi iš federacijos subjektų atstovų. Taip atskiros valstybės dalys gali įtakoti centrinės valdžios priimamus sprendimus.

Federalizmas atlieka kelias funkcijas. Visų pirma, jis sukuria decentralizuotą valstybę, kurioje valstybinė valdžia sukonzentruojama ne viename, o daugelyje politinių centrų, taip išvengiant autoritarizmo pavojaus, priartinant valdžią arčiau paprastų šalies gyventojų bei padarant ją efektyvesnę (tai ypač aktualu didesnėse valstybėse, kuriose centrinei vyriausybei laiku pastebėti vietines problemas gana sudėtinga)<sup>5</sup>. Be to, federacinė valstybės sandara yra efektyviausias būdas suvienyti istorine, kultūrine, tautine, religine prasme skirtingas teritorijas ar gyventojų grupes, suteikiant jiems tam tikrą savarankiškumą. Dažnai federacinę valstybės sandarą ir renkasi didelės savo plotu ar margos savo gyventojų sudėtimi valstybės, pavyzdžiui, JAV, Rusija, Indija. Visgi, tai nėra taisyklė, nes, pavyzdžiui, tokia federacinė valstybė kaip Austrija gyventojų prasme yra gana vienalytė, o dydžiu taip pat nepasižymi.

Siekiant geriau suvokti federacinės valstybės ypatumus, ją būtina palyginti su kitomis valstybės sandaros formomis. Federacijai visiškai priešinga unitarinė valstybė. Ji neturi atskirų valstybinių darinių – valstybine valdžia disponuoja tik šalies centrinės institucijos. Unitarinę valstybę, priešingai nei federaciją, sudaro administraciniai teritoriniai vienetai, kurie nedisponuoja valstybinės valdžios galiomis ir yra visiškai pavaldūs centrinei administracijai. Tiesa, yra unitarinių valstybių, turinčių autonomines teritorijas (pavyzdžiui, Kinija, Ukraina), tačiau šios teritorijos yra išimtys unitarinės valstybės sandaroje, jos dažniausiai neturi tokio savarankiškumo kaip federacijos subjektai, be to, jų statusas ir egzistavimas priklauso tik nuo centrinės valdžios malonės. Administraciniai teritoriniai vienetai, kitaip nei federacijos subjektai, neturi atskiros įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios sistemos (tiesa, atskiras teisminės valdžios sistemas ne visada turi ir

---

<sup>5</sup> Federalism and the Welfare state. New world and European experience / ed. by H. Obinger, S. Leibfried and F. G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 10.

federacijos subjektai), atskirų konstitucijų, atskiro biudžeto. Suskirstymas į teritorinius vienetus unitarinėse valstybėse yra daugiau priemonė, centrinei valdžiai palengvinanti šalies valdymą, tuo tarpu federacijos tikslas – suteikti daugiau savarankiškumo atskiroms teritorijoms, taip užtikrinant efektyvesnę valstybės valdymą, sumažinant centrinei valdžiai tenkanti krūvį bei išsaugojant istorinę, tautinę, kultūrinę ar religinę prasme skirtingų teritorijų specifiką.

Daugiau panašumų į federaciją turi konfederacija. Tiesa, konfederacija prie valstybės sandaros formų priskiriama tik su tam tikrom išlygom, kadangi tai yra suverenių valstybių sąjunga, tačiau, kai kada ji būna pirmas žingsnis į naujos valstybės susikūrimą. Kaip pavyzdį galima paminėti 1815 – 1871 m. egzistavusią Vokietijos sąjungą (jos pavadinimas kai kada šiek tiek kito), savo pobūdžiu buvusia konfederacija, kurios pagrindu 1871 m. buvo įkurta vieninga Vokietijos imperija<sup>6</sup>. Savo konfederacinius periodus turėjo ir tokios federacinės valstybės kaip Šveicarija, JAV.

Kaip ir federacija, konfederacija yra sąjunga, tačiau konfederacija yra valstybių sąjunga, tuo tarpu federacija – sąjunginė valstybė. Federaciją sudarantys dariniai nėra valstybės, jie nedisponuoja valstybėms būdingu suverenitetu. Tuo tarpu konfederaciją sudaro nepriklausomos valstybės. Konfederacija dažniausiai sudaroma užsienio politikos tikslams, siekiant derinti jos narių interesus tarptautinėje arenoje – į šiai sąjungai priklausančių valstybių vidaus politiką nesikišama. Tuo tarpu federacijos nariai užsienio politikoje nedalyvauja, o jų veikla savo teritorijoje apribota šalies konstitucijos. Konfederacijos nariai bet kada gali iš jos pasitraukti, o federacijos nariai secesijos (atsiskyrimo) teisės dažniausiai neturi. Konfederacijos valdymo organų priimti teisės aktai iškart netampa privalomi jos nariams – juos kaip tarptautines sutartis turi patvirtinti pačių valstybių institucijos, tuo tarpu federacijų centrinių institucijų sprendimai, priimti laikantys visų teisėtumo kriterijų, federacijos subjektams yra privalomi.

Federacijos skirstomos įvairiai. Pagal sudarymo būdą išskiriamos sutartinės ir konstitucinės federacijos. Sutartinės – tai tokios federacijos, kurios susikuria nepriklausomoms valstybėms susitarus susijungti į federacinę valstybę. Pavyzdžiui, 1787 m. susikūrusi pati pirmoji federacinė valstybė – JAV, 1901 m. – Australija<sup>7</sup>. Konstitucinės federacijos – tai federacijos, kurios susikuria priėmus konstituciją ar kitą konstitucinį dokumentą. Dažnai tokiu būdu federacija tampa iki tol egzistavusi unitarinė valstybė. Konstitucinės federacijos pavyzdžiai – 1993 m. iš unitarinės valstybės į federaciją pertvarkyta Belgija, 1948 m. įkurta Indija<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Federalism and the Welfare state. New world and European experience / ed. by H. Obinger, S. Leibfried and F. G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 13.

<sup>7</sup> Митра С. К. Язык и федерализм: полиэтничный вызов // Международный журнал социальных наук. 2001, No. 34. С. 66.

<sup>8</sup> Stepan A. Federalism and democracy // Theories of federalism: a reader. – New York: Palgrave Macmillan, 2005. P. 257.

Pagal federacijų sudarymo pagrindą išskiriamos: 1) federacijos, sudarytos teritoriniu pagrindu; 2) federacijos, sudarytos nacionaliniu pagrindu; 3) federacijos, sudarytos tiek teritoriniu, tiek ir nacionaliniu pagrindu.

Federacijos, sudarytos teritoriniu pagrindu – tai federacijos, kurių teritorija suskirstyta į subjektus geografiniu, administraciniu ar ekonominiu pagrindu, o ne pagal vienoje ar kitoje valstybės dalyje vyraujančias etnines ar konfesines gyventojų grupes. Dažnai tokios federacijos būna etniškai homogeniškos, o tarp subjektų kai kada egzistuojantys tam tikri kultūriniai skirtumai būna nulemti istorinės praeities. Dėl savo etnokonfesinio vienalytiškumo šios federacijos patvariausios. Čia kaip pavyzdį galima paminėti Vokietiją, Austriją, Argentiją. Federacijos, sudarytos nacionaliniu pagrindu – tai federacijos, kurių subjektai sudaryti pagal juose vyraujančias etnines arba konfesines gyventojų grupes. Tokios federacijos gana retas dalykas, prie jų galima priskirti jau neegzistuojančią Serbijos ir Juodkalnijos bendrą valstybę. Žymiai dažnesnis atvejis – federacijos sudarytos tiek nacionaliniu, tiek ir teritoriniu pagrindu, pvz., Šveicarija, Indija, Rusija.

Pagal subjektų statusą federacijos skirstomos į: 1) simetrines ir 2) asimetrines. Simetrinėse federacijose visi subjektai turi vienodą statusą. Prie tokių dažnai priskiriama Vokietija. Asimetrinėse federacijose kai kurie federacijos subjektai turi didesnes teises nei kiti. Pavyzdžiui, Rusiją sudaro net penkių skirtingų rūšių (o kartu ir skirtingų statusų) subjektai, JAV egzistuoja subjektai, turintys kiek kitokį statusą nei valstijos (pvz., Puerto Rikas turi asocijuotos valstijos statusą). Skirtingą statusą turi subjektai ir tokiose federacijose kaip Malaizija, Indija, Kanada<sup>9</sup>. Reikia pastebėti, kad visiškai simetrinių federacijų praktiškai nėra, net ir tokios federacijos kaip Vokietija subjektai nevienodai atstovaujami Bundesrate (atstovų kiekis priklauso nuo žemių gyventojų skaičiaus).

Pagal subjektų savarankiškumą nuo centrinės valdžios federacijos skirstomos į: 1) centralizuotas ir 2) decentralizuotas. Centralizuotose federacijose centrinė valdžia subjektų atžvilgiu turi didesnę galią – gali deleguoti savo funkcijas federacijoms nariams, o gali jas susigražinti, taip pat gali be didesnių teisinių kliūčių keisti federacijos subjektų sienas ar kurti naujus subjektus. Prie centralizuotų federacijų priskiriama Indija, Malaizija, Pakistanas<sup>10</sup>. Decentralizuotose federacijose subjektai turi didesnes galias, jie mažiau priklausomi nuo centrinės valdžios. Čia kaip pavyzdį galima paminėti Kanadą, Belgiją<sup>11</sup>. Kadangi federalizmas – dinamiškas reiškinys ir federacijų struktūra bei

---

<sup>9</sup> Herperger D. Distribution of powers and functions in federal systems // [http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede_e.htm); prisijungimo laikas: 2006.09.14.

<sup>10</sup> Уоттс Р. Федеративные модели разграничения полномочий // Международный журнал социальных наук. 2001, No. 34. С. 34.

<sup>11</sup> Саймон Р. Приспособляемость и изменения в федерациях // Международный журнал социальных наук. 2001, No. 34. С. 174.



savybės kinta (vienur greičiau, kitur lėčiau) nereikėtų suabsoliutinti nei šio, nei bet kurio kito federacijų skirstymo požymio. Esant vienokioms politinėms, socialinėms ir ekonominėms sąlygoms federacija gali linkti labiau į centralizaciją, esant kitokioms – į decentralizaciją. Pavyzdžiui, 1993 – 1999 m. Rusijoje federacijos subjektai turėjo didžiulę galią, tuo tarpu nuo 2000 m. jų savarankiškumas pradėjo mažėti. Kiekvienos federacijos sėkmės garantas yra gebėjimas surasti balansą tarp centralizacijos ir decentralizacijos. Jo nebuvimas gali turėti skaudžių pasekmių – per didelė decentralizacija šalį gali atvesti į anarchiją ar net į subyrėjimą, o per didelė centralizacija – į pačio federalizmo principo paneigimą, kai kada ir į autoritarizmą.

Federacijos didesniam centralizmo ar decentralizmo laipsniui įtakos turi ir tai, kaip paskirstoma kompetencija tarp centrinės valdžios ir federacijos subjektų. Šie įgaliojimai užfiksuojami šalių konstitucijose. Vienų federacijų (pvz., Pakistano) pagrindiniame įstatyme nurodomas tik centrinei valdžiai suteikiamų įgaliojimų sąrašas, o į jį nepatenkančios funkcijos paliekamos federacijos subjektų kompetencijai. Šis įgaliojimų fiksavimo būdas palankesnis federacijos nariams, turint omenyje tai, jog neįmanoma iš anksto numatyti visų iškiliančių klausimų. Kai kuriose konstitucijose (pvz., Indijos, Malaizijos) pateikiami 3 įgaliojimų sąrašai: federalinės valdžios, federacijos subjektų valdžios ir bendroji arba konkurencinė kompetencija (pastarajame sąraše esančiais klausimais sprendimus gali priimti ir centrinė, ir federacijos narių valdžia). Pats populiariausias įgaliojimų fiksavimo būdas – kai konstitucijose nurodomi federalinei valdžiai atitenkantys įgaliojimai ir bendroji kompetencija, o į šiuos 2 sąrašus nepatenkantys klausimai paliekami federacijos subjektų veikimo sferai. Taip kompetencija įtvirtinta JAV, Vokietijos, Šveicarijos, Australijos, Rusijos konstitucijose<sup>12</sup>. Esant kolizijai tarp federacijos subjektų ir federalinės valdžios teisės aktų, pirmenybė teikiama pastariesiems, o esant rimtesniems federacinės valdžios ir federacijos subjektų santykių neaiškumams dažnai pasitelkiama tokia institucija kaip konstitucinis teismas.

Nevienodai suprantamas federacijos subjektų ir centrinės valdžios santykis. Pagal tai išskiriamos įvairios federalizmo koncepcijos. Dualistinė koncepcija teigia, jog federacijos valdymas turi vykti taip, kad centrinė ir federacijos subjektų valdžios būtų atskirtos viena nuo kitos, nepriklausomos. Tam reikia, jog jų kompetencijos būtų aiškiai atribotos ir apibrėžtos. Grynuoju pavidalu šis federalizmo modelis niekur neegzistuoja, centrinė ir subjektų valdžios negali būti visiškai

---

<sup>12</sup> Herperger D. Distribution of powers and functions in federal systems // [http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede_e.htm); prisijungimo laikas: 2006.09.14.

nepriklausomos viena nuo kitos, yra sferų, kur būtinas jų bendradarbiavimas. Dualistinio federalizmo tėvynė – JAV, čia ši koncepcija vyravo iki „Naujojo kurso“ politikos, t. y., maždaug iki 1930 m.<sup>13</sup>

Visiškai priešingas dualistiniam yra kooperacinis federalizmas. Šios koncepcijos šalininkai laikosi nuomonės, jog federacijos centrinė valdžia turi bendradarbiauti su subjektais, kartu siekti bendrų tikslų, nes šių atskirų valdžios lygių bendradarbiavimas yra būtina sąlyga sėkmingam federacijos egzistavimui. Ši koncepcija vyrauja Vokietijoje, Austrijoje<sup>14</sup>.

Šiuo metu egzistuoja virš 20 federacinių valstybių<sup>15</sup>. Vyksta federalizacija ir unitarinėse valstybėse, pvz., Ispanijoje, Italijoje, vis daugiau federacijos bruožų įgauna Europos Sąjunga. Tai rodo nemažėjančią federacijos kaip valstybės sandaros formos reikšmę valstybių stabilumui, efektyviam valdymui, skirtingų etnokonfesnių grupių taikiam sugyvenimui, demokratinės santvarkos išsaugojimui.

## 2. RUSIJOS FEDERALIZMO ISTORINĖ RAIDA

### 2.1. Federalizmo raida sovietmečiu – „fasadinis“ federalizmas

Iki 20 amžiaus pradžios Rusija buvo absoliutinė monarchija su autokratine caro valdžia ir unitarine valstybės sandara, nieko bendra neturinčia su federalizmu. Padėtis pradėjo keistis 1917 m., kai Vasario revoliucijos metu buvo nuversta caro valdžia. Jau prieš tai daugelis Rusijos partijų palaikė daugiatautės šalies federalizacijos idėją, kurios įgyvendinimas po revoliucijos tapo gana realus<sup>16</sup>. Galutinį tašką valstybės formos pasirinkime turėjo padėti vėliau planuotas Steigiamojo susirinkimo sušaukimas, tačiau tolimesnę Rusijos ateitį nulėmė tais pačiais metais įvykęs bolševikų Spalio perversmas.

Gana greitai po perversmo, 1918 m. sausį, bolševikai paskelbė „Darbo ir išnaudojamojo liaudies teisių deklaraciją“, kurioje pažymėta, jog „Sovietinė Rusijos Respublika kuriasi savanoriškos laisvų nacijų sąjungos pagrindu kaip sovietinių nacionalinių respublikų federacija“<sup>17</sup>. Kiekvienai nacijai numatyta teisė pačiai nuspręsti, ar ji sutinka tapti federacijos nare. Ši deklaracija davė pagrindą

<sup>13</sup> Katz E. American federalism, past, present and future // <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijde/katz.htm>; prisijungimo laikas: 2006.09.14.

<sup>14</sup> Federalism and the Welfare state. New world and European experience / ed. by H. Obinger, S. Leibfried and F. G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 23.

<sup>15</sup> Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. – Москва: Международные отношения, 2002. С. 273.

<sup>16</sup> Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2000. С. 303.

<sup>17</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. С. 74.

tam, jog kuriant federaciją būtų naudojamas nacionalinis principas, jos pagrindu Rusijoje pradėjo kurtis tokie dariniai kaip Dono, Turkestano autonominės respublikos<sup>18</sup>.

Bolševikai savo palankumą federacinei sandarai pradėjo skelbti tik 1917 m.<sup>19</sup> Kas nulėmė tokių požiūrio pasikeitimą, o kartu ir pirmųjų federalinės valstybės požymių Rusijoje atsiradimą? Visų pirma tai, jog federalistinės nuotaikos buvo gana plačiai paplitusios Rusijos visuomeniniuose sluoksniuose. Turint omenyje tai, kad Rusija buvo (ir yra) tautiškai labai marga valstybė, federalizmas buvo laikomas patikimiausia priemone, siekiant visų tautų sugyvenimo bei poreikių patenkinimo. Be to, po Vasario revoliucijos itin suaktyvėjo įvairių tautinių judėjimų veikla, pasidarė aišku, jog Rusijai nemažai teritorijų išlaikyti, o atsiskyrusias atgauti (kiek vėliau, 1918 m., apie savo nepriklausomybę paskelbė Lenkija, Lietuva, Suomija, Ukraina ir kt.<sup>20</sup>) gali pavykti tik pasiūlius joms nemažą autonomiją. Federalistinė idėja bolševikams pasitarnavo ir 1918 – 1921 m. vykusiame pilietiniame kare<sup>21</sup>, kadangi daugiatautės Rusijos gyventojams labiau patiko bolševikų siūloma autonomija, nei „baltųjų“ skelbiama vieningos ir nedalomos Rusijos idėja. Be viso to, federalistiniai principai atitiko oficialiai bolševikų skelbiamą ideologiją, pvz., šūkį apie „tautų draugystę“.

Būsimos valstybės sandarą formaliai įtvirtino 1918 m. liepos mėnesį priimta Rusijos Sovietinės Federacinės Socialistinės Respublikos (toliau – RSFSR) Konstitucija. Pastaroji apibrėžė Rusiją kaip laisvą visų darbo žmonių sąjungą bei dar kartą patvirtino visų Rusijos tautų apsisprendimo teisę. Viename iš straipsnių numatyta, jog sričių tarybos, pasižyminčios savita nacionaline sudėtimi, gali jungtis į autonomines sričių sąjungas, kurios ir bus RSFSR pagrindas. Tiesa, tiksliau šių RSFSR sudedamųjų dalių statusas bei kompetencija nustatyta nebuvo<sup>22</sup>.

Kiek daugiau valstybės sandarai skirta 1925 m. RSFSR Konstitucijoje. Čia išskirtos dviejų rūšių autonomijos – autonominės respublikos ir autonominės sritys. Pirmosioms suteikta teisė priimti savo konstitucijas, kurias turėjo patvirtinti centrinės valdžios institucijos – Visos Rusijos Centro Vykdomasis Komitetas (toliau – VRCVK) ir Visos Rusijos Tarybų Susirinkimas. Autonominėms respublikoms numatytos ir kai kurios įstatymų leidybos teisės, tačiau VRCVK galėjo atšaukti bet kurių šių autonominių darinių sprendimą. Autonominėms sritims suteikta tik teisė priimti savo nuostatus, kurie vėliau buvo tvirtinami VRCVK<sup>23</sup>. Taigi, RSFSR tebeliko unitarine valstybe, kadangi autonominės respublikos teturėjo tik nedidelę politinę autonomiją ir negavo teisių, būdingų federacijos

<sup>18</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 113.

<sup>19</sup> Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2000. С. 307.

<sup>20</sup> Ten pat. С. 308.

<sup>21</sup> Davies N. Europa: istorija. – Vilnius: Vaga, 2002. P. 926.

<sup>22</sup> Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2000. С. 311.

<sup>23</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 114 – 115.

subjektams (nebuvo apsaugotos nuo centrinių institucijų kišimosi priimant savo konstitucijas, o įstatymų leidyboje neturėjo absoliučios kompetencijos jokiais klausimais), o autonominės sritys realiai tebuvo tik administraciniais teritoriniais vienetais.

Tuo pat metu buvo susigražinta ir dalis teritorijų, atsiskyrusių nuo Rusijos po 1917 m. įvykių. Tam pasitarnavo federalistinės valstybės idėja. Pirmiausia kai kuriose nepriklausomybę paskelbusiose respublikose buvo įtvirtinta bolševikų valdžia. Tai reiškė realią šių respublikų priklausomybę nuo Sovietų Rusijos, nes 1919 m. buvo galutinai įtvirtintas principas, jog visi, net ir kitų respublikų, bolševikų partijos nariai privalo besąlygiškai paklusti Rusijos komunistų partijai (RKP)<sup>24</sup>. Viską užbaigė šių respublikų – Ukrainos Sovietų Socialistinės Respublikos (USSR), Baltarusijos Sovietų Socialistinės Respublikos (BSSR) bei Užkaukazės Sovietų Federacinės Socialistinės Respublikos (USFSR – ją sudarė Gruzija, Armėnija ir Azerbaidžanas) – ir RSFSR 1922 m. sutartis, ja buvo įkurta Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjunga (SSRS) – federacinė valstybė, kurią kaip lygiateisės narės sudarė 4 minėtos respublikos. Pagal šią sutartį ir jos pagrindu 1924 m. priimtą SSRS Konstituciją respublikų suverenitetas apribojamas tik tais klausimais, kurie Konstitucijoje priskiriami Sąjungos kompetencijai. Kiekvienai respublikai palikta secesijos teisė. Federacijos subjektų teritorija negali būti keičiama be jų sutikimo. Pilietybė numatyta tik bendra – sąjunginė. Įstatymų leidybos instituciją – SSRS CVK (vėlesnės SSRS Aukščiausiosios Tarybos pirmtaką) – numatyta sudaryti iš dviejų rūmų, kurių vieneri (Tautybių Tarybos) suformuojami iš sąjunginių respublikų bei autonominių sričių atstovų (respublika tokių atstovų turėjo daugiau nei sritis). Pagrindine sąjunginių respublikų valdžios institucija paskelbtas Tarybų Suvažiavimas, o laikotarpiu tarp jo sesijų – respublikos CVK. Centrinės SSRS valdžios institucijos turėjo teisę anuliuoti respublikų sprendimus, tuo tarpu pastarųjų valdžios institucijos tegalėjo pristabdyti abejotinų SSRS liaudies komisariatų (šie atliko ministerijų vaidmenį) sprendimų veikimą – čia lemiamą žodį turėjo SSRS CVK<sup>25</sup>. Pastaroji federalinės valdžios ir federacijos subjektų teisių disproporcija rodė pakankamai didelę naujosios valstybės centralizaciją.

Žvelgiant grynai iš normatyvinės pusės 1922 m. buvo įkurta sutartinė (priešingai RTFSR, kuri buvo kuriama kaip konstitucinė federacija) federacinė valstybė, tarp kurios subjektų buvo dvi federacijos (tiesa, USFSR buvo trumpalaikis darinys). Laikui bėgant SSRS federacijos narių skaičius didėjo, visų pirma, sąjungos subjektų statusą suteikiant daliai RTFSR autonominių respublikų (pvz., Turkmėnistanui, Uzbekijai, Kazachijai)<sup>26</sup>, o taip pat federacijos narių statusą suteikiant kai kurioms Antrojo pasaulinio karo metu prisijungtoms teritorijoms (pvz., Pabaltijo respublikoms). Visgi, praktika

<sup>24</sup> Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2000. С. 313.

<sup>25</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. С. 86 – 87.

<sup>26</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 112.

smarkiai skyrėsi nuo to, kas buvo užfiksuota teisės aktuose. Jeigu tuoj pat po susikūrimo federacijos subjektai dar turėjo šiek tiek savarankiškumo, tai į trečiojo dešimtmečio pabaigą jis pradėjo sparčiai mažėti<sup>27</sup> – šalyje, kurioje įsivyravo totalitarinis politinis režimas, sprendimai buvo priiminėjami aukščiausiose valdžios sluoksniuose, tuo tarpu sovietinių respublikų institucijoms beliko tik jų vykdymas. Net ir centrinės oficialios valdžios institucijos atliko daugiau „fasadinį“ vaidmenį – viskas buvo sprendžiama komunistų partijos viduje ir tik kartais būdavo įforminama kaip oficialių valdžios institucijų (tokių kaip SSRS Aukščiausioji Taryba) priimti teisės aktai. Kadangi ir partinėje struktūroje sprendimai buvo priiminėjami piramidės principu – atskirų respublikų kompartijos taip pat buvo visiškai priklausomos nuo RKP. Nepakeitė padėties ir 1936 bei 1977 m. SSRS konstitucijos – pagal jas šalis tebebuvo federacinė, tačiau realiai šis federalizmas buvo fikcija, nes SSRS ir toliau tebebuvo centralizuota unitarinė valstybė<sup>28</sup>.

Panašiai galima apibūdinti ir RSFSR federalizmą. Šios respublikos 1937 ir 1978 m. konstitucijos tebuvo atitinkamai 1936 ir 1977 m. SSRS konstitucijų atspindys, jose skelbiamas tam tikras atskirų Rusijos dalių savarankiškumas nebuvo realus, kadangi RSFSR (kurios centrinės institucijos dubliavosi su SSRS institucijomis) vyravo tokie patys valdymo metodai kaip ir visoje Sąjungoje. 1937 ir 1978 m. RSFSR konstitucijų vaidmuo Rusijos federalizmo raidai reikšmingesnis tuo, jog toliau buvo dedami pamatai būsimos Rusijos Federacijos asimetriškumui – 1937 m. federacijos subjektais dar kartą pripažintos autonominės respublikos bei autonominės sritys, tuo tarpu 1978 m. prie subjektų buvo priskirtos ir autonominės apygardos. Tebesiformavo RSFSR teritorinis suskirstymas – 1978 m. jau buvo išskiriama 16 autonominių respublikų, 5 autonominės sritys ir 10 autonominių apygardų<sup>29</sup>, tačiau geriausiu atveju kai kurie iš šių darinių teturėjo tik labai ribotą autonomiją, o ne realų federacijos subjektų statusą.

Taigi, realiai SSRS (o kartu ir RSFSR) buvo stipriai centralizuota unitarinė valstybė, kurioje federalizmas tebuvo tiktai fasadas, viena iš priemonių, skirta užmaskuoti tikrajai šios valstybės formai. Padėtis pradėjo keistis tik nuo 1985 m.

## 2.2. Federacinės valstybės sandaros formos paskelbimas žlugus SSRS

Nuo 1985 m. SSRS prasidėjo reformos (vadinamoji „perestroika“), kuriomis buvo siekiama išbristi iš šalį apėmusios ekonominės ir socialinės krizės. Pradėta „viešumo“ politika, palaiapsniui

<sup>27</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. С. 92.

<sup>28</sup> Ten pat. С. 94 – 95.

<sup>29</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ППЕСС, 2005. С. 115 – 116.

suteikiama daugiau savarankiškumo atskiriems regionams, vietos valdžiai. Šios politikos pasekmė buvo ta, jog 9 dešimtmečio pabaigoje įvairūs SSRS teritoriniai dariniai pradėjo reikalauti dar didesnio savarankiškumo, o kai kurie iš jų (daugiausia sąjunginės respublikos) pradėjo siekti visiškos nepriklausomybės. Norėdama išvengti šalies subyrėjimo Sąjungos vadovybė buvo priversta prisiminti federalistinės valstybės idėją – pradėta ruošti nauja sąjunginė sutartis, turėjusi tikros federacinės valstybės pagrindą. Vykdam šią reformą, 1990 m. balandį SSRS Aukščiausioji Taryba priėmė kelis įstatymus, kuriais autonominės respublikos buvo pripažintos SSRS subjektais ir prilygintos sąjunginėms respublikoms (taip RSFSR sudėtyje esančios autonominės respublikos teisiškai tapo lygiavertės pačiai RSFSR) bei nustatyta, jog sąjunginių respublikų santykiai su į jų sudėtį įeinančiomis autonominėmis respublikomis, autonominėmis sritimis bei autonominėmis apygardomis turi klostytis tarpusavio sutarčių pagrindu<sup>30</sup> (vėliau gana didelis federacijos centro ir atskirų federacijos subjektų bei pastarųjų tarpusavio sutarčių skaičius taps vienu iš būdingiausių Rusijos federalizmo bruožu). Šie įstatymai teisiškai tarsi „išėmė” autonomines respublikas iš RSFSR sudėties bei buvo viena iš kiek vėliau prasidėjusios jų „suverenizacijos” bangos (savo ruožtu sukėlusios grėsmę ir pačios Rusijos vientisumui) priežasčių.

Prasidėję procesai atgaivino ir RSFSR kaip vieno iš SSRS federacinių subjektų gyvybingumą. 1990 m. birželio mėnesį Pirmasis liaudies deputatų suvažiavimas paskelbė deklaraciją dėl valstybinio suvereniteto, kuriame įtvirtino RSFSR įstatymų viršenybę visoje jos teritorijoje SSRS įstatymų atžvilgu, pripažino federalizmą būtina RSFSR egzistavimo sąlyga, numatė būtinybę išplėsti autonominių respublikų, autonominių sričių, autonominių apygardų, kraštų ir sričių savarankiškumą<sup>31</sup>. Šis dokumentas pradėjo Rusijos „suverenizaciją” ir pertvarkymą bei kartu su anksčiau jau minėtais SSRS įstatymais paskatino RSFSR teritorinių darinių aktyvumą. 1990 m. liepos – gruodžio mėnesiais absoliuti dauguma autonominių respublikų paskelbė analogiškas deklaracijas, kuriose atsisakė autonominio statuso bei pasiskelbė suvereniomis respublikomis. 1990 – 1991 m. priimtos jų konstitucijos nesiderino su tuometiniu RSFSR Pagrindiniu įstatymu<sup>32</sup>. Respublikų pavyzdys užkrėtė ir kitus Rusijos teritorinius darinius – nemaža jų dalis demonstravo savo savarankiškumą priiminėdama RSFSR įstatymams prieštaraujančius teisės aktus bei ėmė siekti savo teisinio statuso paaukštinimo, pavyzdžiui, visos autonominės sritys (išskyrus Žydų autonominę sritį) pasiskelbė respublikomis<sup>33</sup>. Tuo pat metu žlugo ir viltys reformuoti SSRS naujos sąjunginės federacinės sutarties pagrindu – 1991 m.

<sup>30</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 120 – 121.

<sup>31</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. С. 101 – 103.

<sup>32</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец”, 2004. С. 227 – 228.

<sup>33</sup> Миронов О. Российский федерализм // [http://niiss.ru/mag17\\_federalizm.shtml](http://niiss.ru/mag17_federalizm.shtml); prisijungimo laikas: 2006.11.07.

pabaigoje ši sąjunga kaip valstybė apskritai nustojo egzistuoti. Dėl Rusijos regionų savo teritorijų ribose kuriamos atskiros ir savarankiškos teisinės aplinkos grėsmė iškilo ir pačios RSFSR vientisumui. Reikėjo imtis priemonių, įnešančių aiškumą į Rusijos ir jos teritorinių darinių santykius bei užkertančių kelią pastarųjų atsiskyrimui. Tai buvo padaryta 1992 m. kovo 31 d., kai Rusijos federacija ir jos subjektų atstovai pasirašė Federacijos sutartį<sup>34</sup>.

Apie šios sutarties sudarymo būtinybę buvo prabilta jau 1990 m. vasarą. Buvo parengtas ne vienas projektas, kol buvo pasirašytas galutinis jos variantas<sup>35</sup>. Federacijos sutartį sudarė 3 sudedamosios dalys: vienoje iš jų nustatoma kompetencija ir atribojami įgaliojimai tarp federacinės valdžios ir respublikų institucijų (toliau tekste – sutartis su respublikomis), antroje – tarp federacinės valdžios bei kraštų, sričių, Maskvos ir Sankt Peterburgo miestų (toliau tekste – sutartis su kraštais), trečioje – tarp federalinės valdžios bei autonominių sričių ir autonominių apygardų (toliau tekste – sutartis su autonominėmis sritimis). Kompetencija čia nurodoma pateikiant federacijos centro įgaliojimų bei bendrosios kompetencijos sąrašus (pastarojo tipo sąrašas Rusijos federalizmo istorijoje sudaromas pirmą kartą), likę klausimai paliekami federacijos subjektų veiklos sferai<sup>36</sup>. Būtent toks įgaliojimų pateikimo būdas vėliau bus panaudotas ir 1993 m. Rusijos Konstitucijoje. Sutartyje su respublikomis, tiek federalinės valdžios, tiek bendrosios kompetencijos sąrašas yra baigtinis (sutarties su respublikomis I straipsnio 1 dalis ir II straipsnio 1 dalis)<sup>37</sup> – taip pagaliau buvo atsisakyta tuometinėje RSFSR Konstitucijoje buvusio federacijos centro įgaliojimų sąrašo pateikimo būdo, kai šis paliekamas atviras<sup>38</sup>. Tiesa, kitose dvejose Federacijos sutarties dalyse šios praktikos atsisakyta tik iš dalies: tiek sutarties su kraštais, tiek sutarties su autonominėmis sritimis bendrosios kompetencijos sąrašuose numatyta, jog į juos įeina ir kiti įgaliojimai, kuriuos bendrajai šių atskirų valdžios lygių kompetencijai priskiria Rusijos Federacijos Konstitucija (sutarties su kraštais II str. 1 d. m. punktas ir sutarties su autonominėmis sritimis II str. 1 d. m. punktas)<sup>39</sup>.

Federacijos sutartis respublikoms suteikė ir kitų teisių, išskyrusių jas likusių Rusijos dalių atžvilgiu. Pavyzdžiui, tik sutartyje su respublikomis buvo užsiminta apie vietos valdžios teisę leisti įstatymus (sutarties su respublikomis II str. 2 d.). Apibrėžiant federacijos subjektų kompetenciją naudojamos formuluotės taip pat rodo didesnę respublikų savarankiškumą. Sutarties su respublikomis III straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, jog išskyrus įgaliojimus, perduotus federalinei valdžiai, „respublikos

<sup>34</sup> Федеративный договор // [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_70280.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_70280.htm); prisijungimo laikas: 2006.11.09.

<sup>35</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юристъ, 2002. С. 158 – 159.

<sup>36</sup> Федеративный договор // [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_70280.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_70280.htm); prisijungimo laikas: 2006.11.09.

<sup>37</sup> Ten pat.

<sup>38</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 230.

<sup>39</sup> Федеративный договор // [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_70280.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_70280.htm); prisijungimo laikas: 2006.11.09.

(valstybės) (...) savo teritorijoje disponuoja visa valstybinės valdžios (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės) apimtimi”<sup>40</sup>, tuo tarpu kraštų, sričių, Maskvos ir Sankt Peterburgo miestų kompetencija apibrėžiama žymiai santūriau, sutarties su šiais subjektais III straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, jog pastarųjų Rusijos darinių kompetencija ribojama ne tik federalinei valdžiai bei bendrajai kompetencijai priskirta įgaliojimų dalimi, bet ir Rusijos Konstitucijos rėmais. Analogiškame sutarties su autonominėmis sritimis straipsnyje numatyta, jog kiekvienos iš autonominių apygardų ir autonominių sričių kompetencija nustatoma Rusijos Federacijos įstatymais, priimamais atitinkamam autonominiam subjektui pasiūlius (sutarties su autonominėmis sritimis III str. 1 d.), taigi, čia šis klausimas paliekamas tolimesnėms deryboms. Tik respublikoms numatyta teisė turėti savo konstitucijas (sutarties su respublikomis II str. 1 d. a punktas), kraštams, sritims bei Maskvos ir Sankt Peterburgo miestams numatyta teisė į statutą (sutarties su kraštais II str. 1 d. a punktas), o sutartyje su autonominėmis sritimis bei autonominėmis apygardomis apie jokių pastarųjų pagrindinį įstatymą neužsimenama<sup>41</sup>. Respublikoms garantuojamas atstovavimas federalinėse institucijose (sutarties su respublikomis I str. 3 d.), tuo tarpu kitiems subjektams garantuotas atstovavimas tikrai federalinėse atstovaujamosiose institucijose (sutarties su kraštais I str. 3 d. ir sutarties su autonominėmis sritimis I str. 3 d.). Sutartyje įtvirtinta, jog visi federacinės valdžios bendrosios kompetencijos klausimais parengti įstatymų projektai turi būti persiųsti federacijos subjektams, bet federacinėms institucijoms įtvirtinta būtinybė apsvarstyti tik respublikų pateiktus pastebėjimus (sutarties su respublikomis II str. 3 d.). Visiems subjektams numatyta teisė dalyvauti tarptautiniuose ekonominiuose santykiuose, bet prie jų koordinavimo turėjo prisidėti ir federalinės institucijos (visų 3 sutarčių III.2 straipsniai). Federacijos subjektų teritorijose esančių gamtos resursų panaudojimo klausimas turėjo būti sprendžiamas atitinkamo subjekto ir federalinės valdžios derybomis (visų 3 sutarčių III.3 straipsniai). Iškilusius neaiškumus dėl kompetencijos atribojimo ar dėl išleistų teisės aktų teisėtumo turėjo spręsti Konstitucinis Teismas (visų 3 sutarčių VI.3 straipsniai)<sup>42</sup>. Federalinėje sutartyje garantuotas tik respublikų sienų neliečiamumas (sutarties su respublikomis III.1 str.), tačiau netrūkus buvo padaryti pakeitimai tuometinėje RSFSR Konstitucijoje ir šias garantijas gavo kitos Rusijos dalys<sup>43</sup>.

Kaip matyti iš sutarties turinio, respublikos ir toliau užėmė aukštesnį statusą, nei likusieji Rusijos teritoriniai dariniai, taigi, buvo tęsiamas asimetrinės federacijos kūrimas. Ginčijamasi dėl to, ar po Federacijos sutarties pasirašymo Rusija tapo federacine ar tik „pusiaufederacine” valstybe, mat,

---

<sup>40</sup> Федеративный договор // [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_70280.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_70280.htm); prisijungimo laikas: 2006.11.09.

<sup>41</sup> Ten pat.

<sup>42</sup> Ten pat..

<sup>43</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец”, 2004. С. 233.



daugelio mokslininkų nuomone, realiais federacijos subjektais tapo tik respublikos<sup>44</sup>. Bet kuriuo atveju ši sutartis pradėjo Rusijos federalizaciją, ja pirmą kartą Rusijos centro ir regionų kompetencija buvo atribota bendru susitarimu. Be to, Federacijos sutartimi pirmą kartą aukštesnis nei administracinio teritorinio vieneto statusas buvo suteiktas kraštams, sritims bei Maskvos ir Sankt Peterburgo miestams. Tai nulėmė, jog būsimoji Rusijos Federacija susidėtų ne tik iš nacionaliniu pagrindu sudarytų subjektų (respublikų, autonominių sričių bei autonominių apygardų), bet ir iš federacijos narių, sudarytų teritoriniu pagrindu (sričių, kraštų, Maskvos ir Sankt Peterburgo miestų). Šis susitarimas užtikrino ir Rusijos vientisumą: pagaliau po 1990 – 91 m. „suverenizacijos“ bangos buvo aiškiai užfiksuotas respublikų bei kitų teritorinių darinių kaip Rusijos valstybės dalių (t. y., egzistuojančių Rusijos sudėtyje) statusas. Tiesa, čia būta išimčių: Federacijos sutarties nepasirašė Čėčėnijos – Ingušijos ir Totorijos (Tatarstano) respublikos. Abi jos jau 1990 m. paskelbtose suvereniteto deklaracijose neapibrėžė savęs kaip RSFSR dalies<sup>45</sup>. Tatarstane, beveik tuo pat metu kai buvo pasirašoma Federacijos sutartis, įvyko referendumas, kurio metu dauguma gyventojų pritarė valstybinio suvereniteto paskelbimui ir 1992 m. pabaigoje šio referendumo pagrindu priėmė savo Konstituciją<sup>46</sup>. Totorijos respublikos statuso klausimą pavyko išspręst kiek vėliau, jau po Rusijos 1993 m. Konstitucijos priėmimo, tuo tarpu Čėčėnija oficialiai tapo Rusijos Federacijos subjektu tik 2003 m.

Nepaisant to, jog Federacijos sutartis dar ir dabar yra vienu iš Rusijos konstitucinės teisės šaltinių, ji netapo Rusijos Federacijos steigiamuoju dokumentu. Tai atsitiko dėl keleto priežasčių. Visų pirma, Federacijos sutartis patenkino tik respublikų interesus, kiti šį susitarimą su federacine valdžia pasirašę subjektai buvo nepatenkinti savo mažesniu nei respublikų statusu ir siekė jį pakeisti. Šiuo susitarimu nepavyko visiškai normalizuoti ir centro bei respublikų santykių. Kai kurios respublikos, pavyzdžiui, Baškortostanas, po sutarties pasirašymo savo konstitucijose užfiksavo pastarųjų ir kitų savo teisės aktų viršenybę atitinkamų Rusijos Federacijos aktų atžvilgiu<sup>47</sup>. Nemažai painumo federaciniuose santykiuose buvo ir todėl, jog kai kuriuos jų aspektus reglamentavo Federacijos sutartis, o likusius klausimus – tuo metu dar tebegaliojusi 1978 m. RSFSR Konstitucija, kurioje šiame reformų laikotarpyje buvo daroma daug pakeitimų. Pastarajame teisės akte (kurios dalimi buvo ir Federacijos sutartis) taip pat atsispindėjo federacijos subjektų nelygiateisiškumas. Pavyzdžiui, respublikų, autonominių sričių bei autonominių apygardų teisėjus skyrė vietinės valdžios institucijos, tuo tarpu kitų

<sup>44</sup> Pvz., Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 128; Колюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 232.

<sup>45</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 125.

<sup>46</sup> Галеев М. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий // Федерализм в России / ред. Р. Хакивом. – Казань: Казанский институт федерализма, 2001. С. 159 – 160 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.

<sup>47</sup> Ten pat. С. 108.

subjektų teismų sudėtį sudarinėjo Rusijos Federacijos Aukščiausioji Taryba. Respublikos tuo metu jau savarankiškai rinko savo prezidentus, kai tuo tarpu kitų subjektų vykdomosios valdžios vadovus skirdavo Rusijos prezidentas. Tokių nelygiateisiškumo pavyzdžių tuometiniuose RSFSR įstatymuose galima aptikti ir daugiau<sup>48</sup>. Dėl visų šių priežasčių Federacijos sutartis netapo pagrindiniu Rusijos federacinius santykius reglamentuojančiu teisės aktu. Naujajai Rusijos valstybei reikėjo naujos konstitucijos, kuri sureguliuotų ne tik valstybės sandaros, bet ir kitus aktualius klausimus. Logiška, kad rengiant šį Pagrindinį įstatymą, į jį buvo įtrauktas ir federacijos sandarą reglamentuojantis skirsnis, kuriame, atsižvelgiant į tuometines realijas, federaciniai santykiai reglamentuojami kiek kitaip nei Federacijos sutartyje. Būtent todėl ši, 1993 m. gruodžio 12 d. visuotiniu Rusijos gyventojų referendumu priimta<sup>49</sup> Konstitucija ir tapo Rusijos kaip federacijos steigimo dokumentu.

Šio Pagrindinio įstatymo rengimo procesą įtakojo daug veiksnių, tokių kaip respublikų noras išlaikyti Federacijos sutartimi gautas teises, likusiųjų subjektų noras padidinti savo turimą statusą, kompromiso tarp centro ir regionų paieškos, Rusijos Federacijos prezidento B. Jelcino nesutarimai su parlamentu ir pan. Suprantama, jog buvo sunku (o gal ir nelabai įmanoma) patenkinti visų suinteresuotų pusių interesus. Nevienareikšmiškai galutinį projektą įvertino ir būsimosios federacijos subjektai, nes nepaisant to, jog jie dalyvavo rengiant Pagrindinį įstatymą, praktiškai nebuvo atsižvelgta į tuo metu jau galiojusias respublikų konstitucijas<sup>50</sup>. Tai atsispindėjo referendumo dėl Konstitucijos priėmimo rezultatuose – tik 48 % balsavusių respublikų gyventojų pritarė Konstitucijos projektui, kai, pavyzdžiui, srityse, kurios palankiai įvertino Konstitucijos siekį išlyginti respublikų ir likusių subjektų teisinį statusą, jos priėmimui pritarė 60 % dalyvavusių rinkėjų<sup>51</sup>. Tatarstano bei Čečėnijos respublikose referendumas apskritai neįvyko<sup>52</sup>. Nepaisant visų šių prieštarų aplinkybių, 1993 m. Konstitucijos vaidmuo tolimesnei Rusijos federalizmo raidai yra milžiniškas. Ji įtvirtino Rusijos kaip federatyvinės valstybės sandarą bei tapo pagrindu tolimesniam federacinių santykių plėtojimui. Dėl steigiamosios 1993 m. Konstitucijos reikšmės Rusiją galima apibūdinti kaip konstitucinę federaciją, turinčią šiek tiek ir sutartinės federacijos bruožų, kadangi į minėtą Pagrindinį įstatymą buvo perkeltos ir kai kurios 1992 m. Federacijos Sutarties nuostatos, o 1993 m. Konstitucijos 11 str. 3 d. bei Baigiamųjų ir pereinamųjų

<sup>48</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 236 – 237.

<sup>49</sup> Birmontienė T., Vuišienė O. Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005. P. 334.

<sup>50</sup> Хакимов Р. Об основах асимметричности Российской Федерации // Федерализм в России / ред. Р. Хакимов. – Казань: Казанский институт федерализма. С. 270 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.

<sup>51</sup> Бари Д. Новый федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России // Казанский федералист. 2003, Но. 2(6). С. 13. // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_6.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_6.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.14.

<sup>52</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 260.

nuostatų 1 ir 2 d. įtvirtintas Federacijos Sutarties, kiek ji neprieštaraujanti Rusijos Konstitucijai, galiojimas, kartu numatant ir Pagrindinio įstatymo viršenybę<sup>53</sup>.

### 3. RUSIJOS FEDERACIJOS SUBJEKTŲ TEISINIS STATUSAS

#### 3.1. Rusijos Federacijos subjektų teisinis statusas pagal 1993 m. Konstituciją

Federacinė Rusijos valstybės sandara deklaruojama 1993 m. Konstitucijos 1 straipsnio 1 dalyje. Labai svarbus Rusijos teritorinei sandarai 4 straipsnis, kuris nubrėžia tam tikras veikimo ribas ir Federacijos subjektams, užtikrindamas valstybės vientisumą. Jame nustatytas Federacijos suverenitetas (4 str. 1 d.) bei Rusijos Konstitucijos ir federalinių įstatymų viršenybė (4 str. 2 d.) visoje Rusijos teritorijoje (tiesa, federalinių įstatymų viršenybė nėra absoliuti, ji ribojama Konstitucijos 76 straipsnio 6 dalimi), taip pat įtvirtinama, jog Rusijos Federacija užtikrina savo teritorijos vientisumą ir neliečiamybę (4 str. 3 d.). Kai kurios iš paminėtų normų atsispindi 5 straipsnio 3 dalyje, kurioje sandaros pagrindu skelbiamas valstybės vientisumas, vientisa valstybės valdžios sistema, federacinės valdžios ir Federacijos subjektų valdžios kompetencijos atribojimas, grindžiamas, tautų lygiateisiškumu ir jų laisvu apsisprendimu (5 str. 3 d.).

Federacijos sudėtis įtvirtinta 5 straipsnio 1 dalyje bei 65 straipsnio 1 dalyje, ją sudaro 6 formų subjektai: 21 respublika (Dagestano, Karelijos, Mordovijos ir pan.), 7 kraštai (pvz., Altajaus, Krasnodaro, Krasnojarsko), 48 sritys (Archangelsko, Astrachanės, Novgorodo ir kt.), 2 federaliniai miestai (Maskvos ir Sankt Peterburgo), Žydų autonominė sritis ir 9 autonominės apygardos (pvz., Agos Buriatų, Čiukčių, Evenkijos autonominės apygardos) – iš viso šiuo metu 88 subjektai<sup>54</sup>. Dabartinė Federacijos sudėtis šiek tiek skiriasi nuo įtvirtintos 1993 m. Remiantis Konstitucijos 65 straipsnio 2 dalimi, 2001 m. buvo priimtas federalinis konstitucinis įstatymas, nustatęs naujų subjektų priėmimo bei jų sudarymo Rusijos Federacijoje tvarką<sup>55</sup>, pagal kurią 2004 m. buvo įkurtas Permės kraštas, susijungus Permės sričiai ir Permės Komių autonominei apygardai<sup>56</sup>. Įprasta visus Rusijos Federacijos subjektus

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>54</sup> Ten pat.

<sup>55</sup> Федеральный конституционный закон „О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_QtuxIDX5/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184002&showcomments=1&page=1&ub=46&doc\\_type=3#\\_46](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_QtuxIDX5/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184002&showcomments=1&page=1&ub=46&doc_type=3#_46); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>56</sup> Федеральный конституционный закон „Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” //

skirstyti į sudarytus nacionaliniu pagrindu (respublikos, autonominės sritys bei autonominės apygardos) bei teritoriniu (kraštai ir sritys). Federacijos narės skelbiamos lygiateisėmis (Konstitucijos 5 str. 1 d.), taip pat užtikrinamas ir jų lygiateisiškumas santykiuose su federaline valdžia (5 str. 4 d.). Visgi, jau pačioje Konstitucijoje užfiksuoti tam tikri skirtumai tarp subjektų. Pavyzdžiui, 5 straipsnio 2 dalyje numatyta visų subjektų teisė į savo įstatymų leidybą, tačiau tik respublikoms numatyta teisė turėti savo konstitucijas, kitiems subjektams numatyta tik teisė į statutus.

5 straipsnio 2 dalyje yra ir nuostata, tapusi vienu didžiausiu ginčų tarp centrinės valdžios ir respublikų objektu: čia sinonimiškai su 'respublika' pavartota sąvoka 'valstybė'<sup>57</sup>. Tuo pasiremdamos, nemažai respublikų savo konstitucijose pasiskelbė suvereniomis<sup>58</sup>, besivadovaudamos principu, jog valstybė be suvereniteto egzistuoti negali. Tai vertinama prieštaringai, nes dauguma mokslininkų laikosi nuomonės (kurios šalininkas yra ir šio darbo autorius), jog federacijos subjektai suvereniteto neturi, o be to minėta Rusijos respublikų pozicija nelabai derėjo ir su Rusijos Konstitucijos 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, jog „Rusijos Federacijos suverenitetas apima visą valstybės teritoriją“<sup>59</sup>. Galutinį tašką čia padėjo Rusijos Konstitucinis Teismas, savo 2000 m. nutarime paskelbęs, jog Rusijos Konstitucija nenumato jokio kito valstybinio suvereniteto išskyrus Rusijos Federacijos suverenitetą, todėl respublikos neturi suverenios valstybės statuso ir negali jo skelbti savo konstitucijose, o Konstitucijoje vartojama sąvoka 'respublika (valstybė)' nereiškia šių subjektų valstybinio suvereniteto pripažinimo, o tik atspindi tam tikrus jų konstitucinio – teisinio statuso bruožus, kurių atsiradimą įtakojo įvairios istorinės, nacionalinės ir kitos panašios aplinkybės<sup>60</sup>. Sąvokos 'respublika (valstybė)' Konstitucijoje atsiradimą įtakojo ir įvairios 1993 m. realijos, kompromiso tarp centro ir respublikų paieška, ką įrodo ir tai, jog gana ilgai federalinė valdžia toleravo respublikų suvereniteto deklaravimą.

Besiremdamos Rusijos Pagrindinio įstatymo 5 straipsnio 2 dalimi, respublikos savo konstitucijose įtvirtino ir daugiau elementų, būdingų valstybei. Vienos iš labiausiai ginčytinų – normos numatančios atskirų respublikų pilietybę. Tokių teisės normų buvimo galimybė numatoma 1991 m.

---

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_tm0LkXnB/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12134870&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_tm0LkXnB/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12134870&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>57</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>58</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. С. 133.

<sup>59</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>60</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” //

[http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_XYZxnIT2/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12119810&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_XYZxnIT2/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12119810&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

RSFSR pilietybės įstatyme<sup>61</sup>, galiojusiam iki 2002 m., tuo tarpu Rusijos Konstitucijoje apie federacijos subjektų pilietybę neužsimenama, o „pilietybės Rusijos Federacijoje“<sup>62</sup> klausimai priskiriami federacinės valdžios kompetencijai (Konstitucijos 71 straipsnis). Pastaroji formuluotė leidžia teigti, jog centrinei valdžiai priskiriami bet kokie pilietybės klausimai, o ne tik susiję su Rusijos Federacijos pilietybe. 2002 m. buvo priimtas naujas Rusijos Federacijos pilietybės įstatymas, kuriame apie Federacijos narių respublikų pilietybę jau neužsimenama<sup>63</sup>, nepaisant to, kai kurių respublikų konstitucijose tebeliko nuostatos apie atskiros pilietybės egzistavimą (pvz., Tatarstano Konstitucijoje tai numatyta 21 straipsnyje<sup>64</sup>).

Dėl Rusijos Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje vartojamos sąvokos ‘valstybė’ daugelis respublikų savo konstitucijose įtvirtino savo valstybinius simbolius: valstybinį herbą, valstybinę vėliavą bei valstybinį himną, taip pat paskelbė savo sostines<sup>65</sup>. Pastarųjų statuso elementų neturi kiti federacijos subjektai: nors daugelis jų statutuose įtvirtino savo herbą ir vėliavą – šie simboliai neturi valstybinio statuso.

Kaip jau minėta anksčiau, skirtumų tarp subjektų statuso yra ir pačioje Rusijos Konstitucijoje. Tik respublikos turi teisę nustatyti savo valstybines kalbas, kurios oficialiose institucijose būtų vartojamos kartu su valstybine visos Federacijos rusų kalba (68 str. 2 d.). Respublikoms palikta teisė pačioms nuspręsti, koku būdu jos priima savo konstitucijas (66 str. 1 d.), t. y., jos tai gali padaryti tiek vietos įstatymų leidybos institucijoje, tiek referendumo keliu, tuo tarpu likusieji Federacijos subjektai statutus gali priimti tik savo įstatymų leidybos (atstovaujamojoje) institucijoje (66 str. 2 d.).

Tam tikrą išskirtinę specifiką turi ir autonominių sričių bei autonominių apygardų statusas. 66 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, jog šių autonominių Federacijos subjektų siūlymu gali būti priimtas federalinis įstatymas, detalizuojantis autonominių sričių bei autonominių apygardų statusą. Pastarieji subjektai išsiskiria tuo, jog kai kurie iš jų yra kraštų ar sričių sudėtyje (žiūrėti priedą darbo gale), dėl to Konstitucijoje numatyta galimybė tokios autonominės srities ir krašto ar srities, kurios sudėtyje minėta autonominė sritis egzistuoja, santykius reguliuoti tarpusavio sutartimis arba

---

<sup>61</sup> Чернов С. Н. Конституционно – правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. – Санкт Петербург: Издательство Р. Асланова „Юридический центр пресс“, 2004. С. 165.

<sup>62</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>63</sup> Федеральный закон „О гражданстве Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_fK3wcVxj/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184539&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_fK3wcVxj/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184539&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.24.

<sup>64</sup> Конституция Республики Татарстан // [http://www.tatar.ru/?DNSID=ae1cb395268958e3c35d263c0b1bc67f&node\\_id=222](http://www.tatar.ru/?DNSID=ae1cb395268958e3c35d263c0b1bc67f&node_id=222); prisijungimo laikas: 2006.11.24.

<sup>65</sup> Чернов С. Н. Конституционно – правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. – Санкт Петербург: Издательство Р. Асланова „Юридический центр пресс“, 2004. С. 155.

federaliniais įstatymais (66 str. 4 d.)<sup>66</sup>. Tokių federalinių įstatymų nėra priimta, tuo tarpu sutarčių tarp autonominių sričių ir kraštų ar sričių praktika ganėtinai paplitusi<sup>67</sup>.

Rusijos Konstitucija skelbia visų subjektų lygiateisiškumą, tačiau iškyla abejonių, kiek įmanomas lygiateisiškumas tarp autonominės srities, kurios teritorija kartu yra ir kito Federacijos subjekto teritorija, bei pastarojo subjekto, kurio sudėtyje yra minėta autonominė sritis. Šiuo klausimu nekartą pasisakė Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas. Jo teigimu, tai, kad dviejų subjektų teritorija sutampa, reiškia, jog tokioje teritorijoje veikia ne tik autonominės srities, bet ir atitinkamo krašto (ar srities) valdžios institucijos, tačiau nepaisant to autonominė sritis išlaiko visus savo, kaip federacijos subjekto, statuso elementus. Dėl tokios šių dviejų Federacijos subjektų santykių specifikos būtinas glaudus jų valdžios institucijų bendradarbiavimas lygiateisiais pagrindais, atsižvelgiant į abiejų subjektų interesus. Kol šiuo klausimu nėra priimta federalinio įstatymo, tokiems subjektams siūloma šiuos klausimus sureguliuoti tarpusavio sutartimis<sup>68</sup>. Taigi, čia ir vėl atsiskleidžia skirtumai tarp Federacijos subjektų statuso. Akivaizdu, kad autonominių sričių ir kraštų (ar sričių), kurių teritorijos sutampa, padėtis yra kitokia nei subjektų, kuriems savo teritorija nereikia „dalintis“ su kitomis Federacijos narėmis.

1993 m. Konstitucija visiems Federacijos subjektams garantuoja jų statuso ir sienų neliečiamumą. Teritorinės federacijos narių ribos gali būti keičiamos tik jų tarpusavio susitarimu (67 str. 3 d.), o subjektų statusas – tik subjekto ir Rusijos Federacijos sutikimu federalinio konstitucinio įstatymo (jis vis dar nepriimtas) nustatyta tvarka (66 str. 5 d.). Kaip ir įprasta kiekvienoje federacinėje valstybėje, Rusijos Federacijos subjektams garantuojamas atstovavimas parlamente. Federacijos Taryba, vieni iš Federalinio Susirinkimo (Rusijos parlamento) rūmų, sudaroma iš visų federacijos subjektų atstovų (po 2 iš kiekvieno subjekto: vienas iš atstovaujamosios, kitas iš vykdomosios valdžios institucijų – Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalis). Secesijos teisės Rusijos Federacijos narės neturi.

Vienas opiausių federacinių santykių Rusijoje klausimų – Federacijos ir jos subjektų kompetencijos atribojimas. Konstitucijoje įtvirtinta, jog Federacijos valstybinės valdžios ir Federacijos narių valstybinės valdžios institucijų kompetenciją apibrėžia Rusijos Pagrindinis įstatymas, Federalinė

---

<sup>66</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>67</sup> Худякова И. Территория сложносоставных субъектов Российской Федерации как конфликт интересов региональной политики // <http://www.kazanfederalist.ru/publications/kazanfederalist/n7/3/>; prisijungimo laikas: 2006.11.25.

<sup>68</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_Hr5NEf9D/PILOT/doc.htm?skind=&pid=165786&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_Hr5NEf9D/PILOT/doc.htm?skind=&pid=165786&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.25.

sutartis (galiojanti tiek, kiek neprieštarauja Konstitucijai) bei kitos sutartys (11 str. 3 d.), sudaromos tarp federalinės valdžios ir federacijos subjektų valdžios institucijų bei tarpusavyje tarp federacijos narių (tuo atveju, kai autonominė sritis įeina į krašto ar srities sudėtį). Konstitucijoje įtvirtinti 2 baigtiniai kompetencijos sąrašai: viename pateikiama išskirtinė federalinės valdžios kompetencija (71 str), kitame – bendra Federacijos ir jos subjektų kompetencija (72 str. 1 d.). Likę klausimai paliekami Federacijos narių kompetencijai (73 str.). Federalinei valdžiai priskiriami tokie klausimai kaip Federacijos Konstitucijos, federalinių įstatymų priėmimas ir laikymosi kontrolė; Federacijos teritorijos ir sandaros klausimai; federalinės įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijų sistemos nustatymas ir sudarymas; federalinių valdžios institucijų sudarymo tvarka; žmogaus ir piliečio, taip pat tautinių mažumų teisių reglamentavimas ir gynimas, pilietybės klausimai; federalinė valstybės nuosavybė; federalinės politikos pagrindų nustatymas, įvairios federalinės programos; vientisos rinkos teisės pagrindų nustatymas; finansų, valiutos, kredito, muitų reguliavimas, pinigų emisija; federalinės ekonominės tarnybos, tarp jų ir federaliniai bankai; federalinis biudžetas, federaliniai mokesčiai ir rinkliavos; federalinė energetikos sistema, branduolinė energetika, federalinis transportas, susisiekimo keliai, informacija ir ryšiai; veikla kosmose; Rusijos Federacijos tarptautiniai santykiai ir tarptautinės sutartys; karo ir taikos klausimai; Federacijos išoriniai ekonominiai santykiai; gynyba ir saugumas; gynybos pramonė; Federacijos valstybės sienos statusas ir jos gynimas; teismų sistema; prokuratūra; baudžiamųjų, baudžiamojo proceso, bausmių vykdymo proceso, civilinių, civilinio proceso ir arbitražo proceso įstatymų leidyba; amnestija ir malonė; intelektinės nuosavybės reglamentavimas; federalinė kolizinė teisė; meteorologinė tarnyba, standartai; geodezija ir kartografija; geografinių objektų pavadinimai; oficiali statistika; Rusijos Federacijos valstybės apdovanojimai; federalinė valstybės tarnyba (71 str.). Šiais klausimais priimami federaliniai konstituciniai ir federaliniai įstatymai, jie tiesiogiai taikomi visoje Rusijos teritorijoje (76 str. 1 d.), jiems negali prieštarauti federacijos subjektų teisės aktai. Esant šiems prieštaravimams, taikomas federalinis įstatymas (76 str. 5 d.).

Bendrajai kompetencijai priskiriami tokie klausimai kaip federacijos subjektų konstitucijų, statutų, įstatymų bei kitų teisės aktų atitiktis Rusijos Konstitucijai ir federaliniams įstatymams užtikrinimas; žmogaus ir piliečio bei tautinių mažumų teisių apsauga; teisėtumo, visuomenės saugumo užtikrinimas; žemės ir kitų gamtos išteklių valdymas, naudojimas ir disponavimas; aplinkos apsauga; istorijos ir kultūros paminklų apsauga; valstybės nuosavybės atribojimas; bendrieji auklėjimo, švietimo, mokslo, kultūros klausimai; sveikatos apsaugos koordinavimas; socialinė apsauga; kovos su katastrofomis; Federacijos mokesčių ir rinkliavų politikos bei valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijų sistemos sudarymo bendrųjų principų nustatymas; įstatymų leidyba administracinės,

administracinio proceso, darbo, šeimos ir kitose srityse; teismo ir teisėsaugos institucijų darbuotojai; advokatūra, notariatas; tautinių etninių mažumų tradicinio gyvenimo būdo apsauga; Federacijos subjektų tarptautinių ir tarptautinių ekonominių santykių koordinavimas, tarptautinių Rusijos sutarčių vykdymas (72 str. 1 d.). Tame pačiame straipsnyje įtvirtinta ir norma, įpareigojanti jo nuostatas vienodai taikyti visų federacijos subjektų atžvilgiu (72 str. 2 d.). Bendrosios kompetencijos klausimais priimami federaliniai įstatymai ir jų pagrindu leidžiami federacijos subjektų įstatymai bei kiti norminiai teisės aktai (76 str. 2 d.). Federacijos narių teisės aktai negali prieštarauti federaliniams įstatymams, prieštaravimams esant, taikomas federalinis įstatymas (76 str. 5 d.).

71 ir 72 straipsnyje nenurodytais klausimais federacijos narės valstybės valdžią įgyvendina visa apimtimi (73 str.). 76 straipsnio 4 dalyje imperatyviai nurodoma, jog federacijos subjektai vykdo teisinį reguliavimą neperžengdami kompetencijos nurodytos 73 straipsnyje ribų. Jei šiais klausimais atsiranda prieštaravimų tarp federalinio įstatymo ir Federacijos subjekto norminio teisės akto, taikomas pastarasis teisės aktas (76 str. 6 d.). Federacijos ir jos subjektų ginčus dėl kompetencijos (125 str. 3 d.), taip pat dėl federalinių teisės aktų, subjektų konstitucijų ir statutų bei kitų teisės aktų, išleistų federacijos ir bendrosios kompetencijos ribose, atitikimo valstybės Konstitucijai sprendžia Rusijos Konstitucinis Teismas, į kurį gali kreiptis tiek daugelis federacinės valdžios institucijų, tiek federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijos (125 str. 2 ir 5 d.).

74 straipsnis įtvirtina Rusijoje vieningą ekonominę erdvę bei uždraudžia federacijos subjektams daryti bet kokius laisvo prekių, paslaugų ir finansinių priemonių judėjimo apribojimus (74 str. 1 d.), pastaruosius, esant tam tikromis sąlygomis, gali daryti tik federalinė valdžia (74 str. 2 d.). Dar viena imperatyvi federacijos subjektų veiklos sferą ribojanti nuostata įtvirtinta 75 straipsnyje, kurioje nustatyta, jog pinigų emisiją vykdo tik Rusijos Federacijos centrinis bankas bei uždraudžiama ją vykdyti kitiems subjektams (75 str. 1 d.). To paties straipsnio 3 dalyje aptariamas mokesčių sistemos reglamentavimas, čia įtvirtinta, jog federalinių mokesčių sistemą (esančią išimtinėje federalinės valdžios sistemoje) bei bendrus mokesčių nustatymo ir mokėjimo principus (kurių nustatymas priskiriamas bendrai federacijos ir federacijos subjektų kompetencijai) nustato federalinis įstatymas (75 str. 3 d)<sup>69</sup>.

Vertinant Rusijos Konstitucijoje įtvirtintą federacijos subjektų statusą, reikia konstatuoti, jog jis nėra vienodas. Tik respublikos turi konstitucijas (kurios priėmimo būdą gali pasirinkti savo nuožiūra), gali nustatyti savo valstybines kalbas, o 5 Konstitucijos straipsnyje sinonimiškai su

---

<sup>69</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.



respublika vartojama sąvoka 'valstybė', leidžia šiems subjektams savo konstitucijose įtvirtinti tam tikrus statuso elementus, kurių neturi kiti subjektai (pvz., valstybinę simboliką, sostines). Specifinė padėtis ir subjektų, „besidalinančių“ savo teritorija su kitomis federacijos narėmis. Visa tai rodo, jog nepaisant Konstitucijoje deklaruojamo subjektų lygiateisiškumo, jie neturi visiškai lygių teisių (nors šioje srityje ir žengtas didžiulis žingsnis, lyginant su padėtimi, kurią buvo įtvirtinusi Federacijos sutartis). Vargu ar ir įmanoma kitaip federacijoje, kurią sudaro net 88 (daugiausia tarp visų federacijų) šešių skirtingų formų subjektai. Dar labiau ši federacijos asimetrija atsiskleidžia realybėje, nes disproporcijos tarp federacijos subjektų užimamos teritorijos dydžio, gyventojų skaičiaus, ekonominio ir socialinio išvystymo lygio yra didžiulės.

### 3.2. Federacijos subjektų valdymo institucijos

Rusijos Konstitucijoje įtvirtinta, jog valstybės valdžią Federacijos subjektuose vykdo pastarųjų sudaromos valstybės valdžios institucijos (11 str. 2 d.). Valstybės valdžios institucijų sistemos sudarymo bendrųjų principų nustatymas priklauso bendrajai Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijai (72 str. 1 d.), todėl Federacijos narės savo valdžios sistemą nustato savarankiškai, tačiau atsižvelgdamos į Rusijos konstitucinės santvarkos pagrindus bei bendrus valstybės valdžios atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų, numatytu federaliniu įstatymu, sudarymo principus (77 str. 1 d.). Pastarajame Konstitucijos straipsnyje nebe reikalo kalbama tik apie Federacijos narių atstovaujамąją (įstatymų leidybos) ir vykdomąją valdžią. Teismų sistemos klausimai priskiriami išimtinai federalinės valdžios kompetencijai (71 str. ir 118 str. 3 d.)<sup>70</sup> ir Federacijos subjektai savo atskiros teismų sistemos neturi. Tiesa, yra teismų, kurių teisėjus skiria (arba renka) federacijos narių parlamentai – tai taikos ir konstituciniai (statutiniai) teismai – tačiau ir jie veikia federalinės teismų sistemos rėmuose. Kiek didesnę autonomiją turi konstituciniai (statutiniai) teismai, užtikrinantys federacijos subjektų konstitucijų (statutų) apsaugą, tačiau jie realiai funkcionuoja tik dvylikoje Rusijos Federacijos narių<sup>71</sup>. Vientisą ir centralizuotą sistemą sudaro ir Rusijos Federacijos prokuratūra (129 str. 1 d.), taigi ir čia Federacijos subjektai autonomijos neturi, nors su jais generalinis prokuroras privalo suderinti skiriamus Federacijos narių prokurus (129 str. 3 d.).

---

<sup>70</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>71</sup> Федерализм в России и в мире / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. – Казань: Казанский институт федерализма, 2004. С. 62. // <http://www.kazanfed.ru/dokladi/posobie.pdf>; prisijungimo laikas: 2006.11.28.

Rusijos Konstitucija nustatė gana ribotą ir Federacijos subjektų vykdomąją valdžią, įtvirtinusi, jog Federacijos ir bendrosios kompetencijos ribose federalinė ir Federacijos subjektų vykdomoji valdžia sudaro vientisą vykdomosios valdžios sistemą (77 str. 2 d.). Šią teisės normą pratęsia Konstitucijos nuostatos, įtvirtinusios federalinės vykdomosios valdžios institucijų teisę perduoti dalį savo įgaliojimų Federacijos narių vykdomosios valdžios institucijoms (ir atvirkščiai – 78 str. 3 d.), jei tik tai neprieštarauja Konstitucijai bei federaliniams įstatymams (78 str. 2 d.). Federacijos subjektų teritorijoje šalia jų valdžios institucijų egzistuoja ir federalinės vykdomosios valdžios institucijos, nes jos savo įgaliojimų vykdymui turi teisę sudaryti savo teritorines institucijas ir skirti atitinkamus pareigūnus (78 str. 1 d.)<sup>72</sup>. Pastaroji Konstitucijos norma galutinai buvo įgyvendinta 2000 m., Rusijos Prezidento įsaku įkūrus 7 federalines apygardas, apimančias visą Rusijos teritoriją, ir vėliau į kiekvieną į jų paskyrus savo įgaliojimą atstovą<sup>73</sup>.

Klausimus, susijusius su Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų sudarymą ir veiklą gana detalai reglamentavo 1999 m. išleistas ir vėliau nekartą koreguotas federalinis įstatymas<sup>74</sup>. Visos subjektų valdžios institucijos savo veikloje turi vadovautis tokiais principais kaip Rusijos teritorinis ir valstybinis vientisumas (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios (atstovaujamosios) ir vykdomosios valdžios sudarymo principų“ (toliau tekste – federalinis įstatymas „Dėl bendrųjų principų“) 1 str. 1 d.), taip pat turi būti užtikrinta piliečių teisė dalyvauti valstybės valdyme tiek tiesiogiai, tiek per Federacijos subjektų valdžios institucijas bei vietos savivaldą (1 str. 2 d.), t. y., sudarant valdžios institucijas turi būti laikomasi demokratinių principų. Kol kuriuo nors bendrosios kompetencijos klausimu nėra priimtas federalinis įstatymas, Federacijos subjektai turi teisę tokią sritį reglamentuoti savo nuožiūra, tačiau per 3 mėnesius nuo atitinkamo federalinio įstatymo išleidimo Federacijos subjektas privalo suderinti savo teisės aktus su išleistu federaliniu įstatymu (3 str. 3 d.).

Savo įstatymų leidybos institucijos pavadinimą Federacijos subjektai nustato savarankiškai, atsižvelgdami į istorines, nacionalines ir kitas vietos tradicijas (4 str. 2 d.)<sup>75</sup>, todėl ši institucija Federacijos narėse vadinama skirtingai, pvz., Valstybės Taryba (Tatarstane), Valstybinis Susirikimas

---

<sup>72</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>73</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 284.

<sup>74</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>75</sup> Ten pat.

(Jakutijoje), Liaudies Churalu (Kalmukijoje), parlamentu (Šiaurės Osetijoje), Įstatymų Leidimo Susirinkimu (Karelijoje) ir pan<sup>76</sup>. Federacijos subjektai savarankiškai nustato ir savo parlamentų struktūrą bei deputatų skaičių (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 4 str. 2 ir 3 d.)<sup>77</sup>. Dauguma jų susideda iš vienerių, tačiau yra ir susidedančių iš dviejų rūmų (pvz., Sverdlovsko srities Įstatymų Leidimo Susirinkimas<sup>78</sup>). Deputatų skaičius svyruoja nuo keliolikos (pvz., 16 narių sudaro Žydu autonominės srities Įstatymų Leidimo Susirinkimą<sup>79</sup>) iki 121 (Dagestano Liaudies Susirinkime)<sup>80</sup>. Jais gali tapti Rusijos piliečiai, išrinkti atitinkamo Federacijos subjekto gyventojų remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 10 str. 2 ir 3 d.). Beje, išrinktam deputatui netekus Rusijos pilietybės, gavus kitos šalies pilietybę arba bet kuri dokumentą, suteikiantį jam teisę pastoviai gyventi užsienio valstybėje, minėtas asmuo netenka deputato mandato (12 str. 4 d.). Taip pat išrinktas deputatas negali eiti jokių kitų pareigų valstybinėse įstaigose (tiek federalinėse, tiek Federacijos subjektų) bei vietos savivaldos institucijose, jei ko kito nenumato federalinis įstatymas (12 str. 4 d.). Numatytos ir deputato neliečiamybės garantijos (13 str.). Kadencijos laiką palikta teisė nustatyti patiems Federacijos subjektams, tačiau jis negali viršyti 5 m. (4 str. 5 d.).

Federalinis įstatymas įtvirtino, jog ne mažiau nei 50 % Federacijos subjekto parlamento narių (dviejų rūmų parlamentuose – ne mažiau nei 50 % vienerių rūmų narių) turi būti išrinkta naudojant proporcinę rinkimų sistemą pagal partijų sudarytus kandidatų sąrašus (4 str. 4 d.)<sup>81</sup>. Kai kurių mokslininkų nuomone, ši norma yra Rusijos federalinės valdžios priemonė, siekiant didesnio šalies centralizavimo<sup>82</sup>. Dar 2001 – 2002 m. buvo priimtos federalinio Partijų įstatymo pataisos, kuriomis nustatyta, jog partijos įregistravimui būtina, kad ji turėtų nemažiau nei 10 000 narių (vėliau šis skaičius padidintas iki 50 000), taip pat, kad turėtų savo skyrius bent pusėje Federacijos subjektų (federalinio

<sup>76</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юрист, 2002. С. 192.

<sup>77</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>78</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юрист, 2002. С. 204.

<sup>79</sup> Еврейская автономная область. Официальный сайт органов государственной власти // <http://www.eao.ru/?p=24>; prisijungimo laikas: 2006.11.29.

<sup>80</sup> Федерализм в России и в мире / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. – Казань: Казанский институт федерализма, 2004. С. 27 // <http://www.kazanfed.ru/dokladi/posobie.pdf>; prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>81</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>82</sup> Лысенко В. Эволюция парламентаризма в условиях централизации власти в России: федеральный и региональный уровни // Казанский федералист. 2005, No. 2 – 3 (14 – 15). С. 108. // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

įstatymo „Dėl politinių partijų“ 3 str. 2 d.)<sup>83</sup>. Keista, kad Konstitucinis Teismas 2005 m. šių pataisų nepripažino prieštaraujančiomis Rusijos Konstitucijai<sup>84</sup>, juk būtent jos sudavė mirtiną smūgį regioninių partijų, kurių vaidmuo federacinėse valstybėse išskirtinis (jos geriausiai išreiškia atskirų federacijos subjektų gyventojų interesus), egzistavimui, kas nelabai dera su Konstitucijoje įtvirtinta federacine valstybės sandara. Nebelikus regioninių partijų ir įvedus mišrią rinkimų sistemą, lengvesnis kelias į valdžią tapo proprezidentinėms partijoms („Vieningajai Rusijai“ ir kitoms), prisidedančioms prie Rusijos Prezidento valdžios šalyje stiprinimo: įvedus mišrią rinkimų sistemą, absoliučią daugumą Federacijos subjektų parlamentų ėmė kontroliuoti „Vieningosios Rusijos“ partijos nariai<sup>85</sup>, pvz., Tatarstane per paskutinius rinkimus į Valstybės Tarybą, turinčią 100 narių, buvo išrinktas net 91 šios partijos narys<sup>86</sup>.

Minėtas prielaidas patvirtina ir kai kurie šiemet padaryti federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ pakeitimai. 5 straipsnio 4 dalyje numatyta, jog daugiamandatėse rinkimų apylinkėse išrinkti deputatai sudaro frakcijas, prie kurių gali prisijungti ir asmenys, išrinkti pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Daugiamandatėje apylinkėje išrinktas asmuo gali būti tik tos partijos frakcijos narys, pagal kurios sąrašus jis buvo išrinktas ir nei jis, nei vienmandatėje apylinkėje išrinktas, bet prie kurios nors frakcijos prisijungęs, deputatas negali palikti savo frakcijos, o šios teisės normos nesilaikantis asmuo netenka savo mandato (12 str. 1. 1. d.). Pastarosios, demokratiniais principams akivaizdžiai prieštaraujančios teisės normos atsiradimą vėlgi galima būtų paaiškinti tik Rusijoje stiprėjančiomis autoritarinėmis tendencijomis, o pati 12 straipsnio 1.1. dalis yra priemonė, užtikrinanti, jog į Federacijos subjekto parlamentą sėkmingai patekę proprezidentinių partijų nariai ir toliau liks ištikimi savo partijoms.

Federaliniame įstatyme „Dėl bendrųjų principų“ Federacijos subjekto įstatymų leidybos institucijai numatyta teisė ne mažiau nei 2/3 visų deputatų balsų dauguma priimti bei keisti Federacijos subjekto statutą ar Konstituciją (5 str. 1 d. ir 7 str. 1 d.), taip pat visų deputatų balsų dauguma priiminėti

---

<sup>83</sup> Федеральный закон „О политических партиях“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&ub=0&doc\\_type=3#\\_194](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&ub=0&doc_type=3#_194); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

<sup>84</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П „По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях“ в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия“ // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_CvFxtXD3/PILOT/doc.htm?skind=&pid=6170028&showcomments=1&page=1&ub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_CvFxtXD3/PILOT/doc.htm?skind=&pid=6170028&showcomments=1&page=1&ub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

<sup>85</sup> Лысенко В. Губернатор: выбирать нельзя назначать // Казанский федералист. 2004, No. 3 (11). С. 49 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

<sup>86</sup> Курманов М. Законодательные органы субъектов Федерации в условиях современных реформ, инициированных Президентом Путиным // Казанский федералист. 2004, No. 4 (12). С. 124 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

įstatymus bei nutarimus Federacijos subjekto kompetencijos ribose bei bendrosios federalinės valdžios ir Federacijos narių kompetencijos klausimais, priskirtais Federacijos subjektų veiklos sferai (5 str. 1 d. ir 7 str. 2 d.). Įstatymais tvirtinamas Federacijos subjekto biudžetas, sutarčių sudarymas ir nutraukimas, nustatomi mokesčiai, Federacijos narės vykdomosios valdžios sistema ir pan. (5 str. 2 d.). Kitais Federacijos subjekto parlamento priimamais teisės aktais – nutarimais – dažniausiai sprendžiami įvairūs organizaciniai reikalai, detalizuojami priimti įstatymai (5 str. 3 d.). Be to, Federacijos subjekto įstatymų leidybos institucija su kitomis kompetentingomis institucijomis užtikrina priimtų įstatymų vykdymą ir laikymąsi, vykdo Federacijos subjekto biudžeto kontrolę (5 str. 4 d.)<sup>87</sup>. Būtina taip pat paminėti Federacijos narių parlamentų teises, apie kurias neužsimenama minėtame federaliniame įstatyme, tačiau kurios yra įtvirtintos Rusijos Konstitucijoje, tokios kaip federalinių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė (Konstitucijos 104 str. 1 d.), taip pat teisė teikti pasiūlymus dėl Konstitucijos pataisų ir jos nuostatų keitimo (134 str.)<sup>88</sup>.

Federacijos subjektų įstatymų leidybos iniciatyvos teisę federalinis įstatymas numato deputatams, vietos savivaldos atstovaujamajai institucijai bei aukščiausiajį Federacijos subjekto valdžios postą užimančiam asmeniui (šis asmuo Federacijos subjektuose vadinamas skirtingai, pvz., Tatarstano Respublikoje – Prezidentu, Karelijos Respublikoje – respublikos galva (vadovas)<sup>89</sup>, Kamčiatkos srityje – gubernatoriumi<sup>90</sup> ir pan., toliau tekste – gubernatorius), kuris turi teisę reikalauti, jog jo pateiktas įstatymo projektas būtų peržiūrimas pirmiausia (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 6 str. 1 d. ir 2 d.). Šis subjektų, turinčių įstatymų leidybos iniciatyvą, sąrašas nėra baigtinis<sup>91</sup>, kiekviena Federacijos narė jį gali praplėsti savo nuožiūra, pvz., Karelijos Respublikoje minėta teise disponuoja ir tokios vietos institucijos kaip Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Teismas, Aukščiausiasis Arbitražo teismas bei prokuroras, taip pat visuomeninės organizacijos, atstovaujamos šioje respublikoje veikiančių savo institucijų<sup>92</sup>. Parlamento priimtas įstatymas siunčiamas gubernatoriui, kuris jį, per

---

<sup>87</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>88</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>89</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юрист, 2002. С. 193.

<sup>90</sup> Ten pat. С. 200.

<sup>91</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>92</sup> Хабибуллина Г. Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации (на примере республик в составе РФ) // Казанский федералист. 2004, Но. 1 (9). С. 70 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_9.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_9.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

vietos konstitucijos (arba statuto) nustatytą laiko tarpą (negalinti viršyti 14 dienų), arba pasirašo ir paskelbia, arba atmeta (8 str. 1 ir 2 d.). Pastaruoju atveju, Federacijos subjekto parlamentas atmestą įstatymą be pakeitimų gali priimti ne mažesne nei 2/3 visų deputatų balsų dauguma, taip priimtą teisės aktą gubernatorius privalo pasirašyti ir, per Federacijos subjekto nustatytą laiko tarpą, viešai paskelbti (8 str. 3 ir 4 d.). Federalinis įstatymas „Dėl bendrųjų principų” taip pat numato ir atvejus, kai anksčiau laiko nutrūksta Federacijos subjekto parlamento įgaliojimai (9 str. 1 d.) :

1. Parlamentui pačiam priėmus sprendimą apie savo paleidimą.
2. Įsigaliojus atitinkamo Federacijos subjekto aukščiausiojo teismo sprendimui apie esamos sudėties vietos parlamento nekompetentingumą vykdyti savo funkcijas. Ši aplinkybė daugiausia susijusi su federalinio įstatymo 4 straipsnio 10 dalyje įtvirtinta teisės norma, nustatančia, jog Federacijos subjekto įstatymų leidimo institucija kompetentinga vykdyti savo įgaliojimus tik jei išrinkta ir savo pareigas eina ne mažiau nei 2/3 iš konstitucijoje (ar statute) nustatyto visų jos deputatų skaičiaus.
3. Įsaką (arba nutarimą) apie parlamento paleidimą priėmus gubernatoriui. Šis turi tokia teisę tada, kai vietos parlamentas priima konstituciją (statutą) ar kitą norminį teisės aktą, prieštaraujantį Rusijos Konstitucijai, federaliniams teisės aktams ar atitinkamo Federacijos subjekto konstitucijai (statutui) ir tokį prieštaravimą nustato atitinkamas teismas, o vietos parlamentas per 6 mėnesius nuo teismo sprendimo šio prieštaravimo nepašalina (9 str. 1 – 3 d.).
4. Įsaką apie parlamento paleidimą priėmus Rusijos Prezidentui. Tuo atveju, kai teismas nustato, kad atitinkamo Federacijos subjekto įstatymų leidimo institucija priėmė teisės aktą, prieštaraujantį Rusijos Konstitucijai ar federaliniams įstatymams, ir per 6 mėnesius nuo teismo sprendimo įsigaliojimo šis prieštaravimas nebuvo pašalintas ir po to teismas nustato, jog minėto sprendimo ignoravimo pasekmė yra tai, jog buvo sudarytos kliūtys įgyvendinti savo teisėtus įgaliojimus federalinės valdžios bei vietos savivaldos institucijoms, buvo pažeistos žmogaus ir piliečio teisės bei laisvės, taip pat juridinių asmenų teisės, Rusijos Prezidentas turi teisę įspėti atitinkamo Federacijos subjekto parlamentą. Jeigu praėjus 3 mėnesiams nuo įspėjimo minėta valdžios institucija ir toliau nevykdo teismo sprendimo, Rusijos Prezidentas turi teisę priimti įsaką dėl Federacijos subjekto įstatymų leidybos institucijos paleidimo. Laikotarpis per kurį Prezidentas gali imtis minėtų priemonių – vieneri metai nuo teismo sprendimo įsigalėjimo (9 str. 4 d.)

Kitos situacija, kai Rusijos Prezidentas gali paleisti Federacijos subjekto parlamentą, gali iškilti šalies vadovui teikiant vietos parlamentui gubernatoriaus kandidatūrą. Ją Prezidentas turi pateikti ne vėliau nei 35 dienos nuo ankstesnio gubernatoriaus kadencijos pabaigos. Prieš pateikiant kandidatūrą, vyksta konsultacijos, o ją pateikus, vietos įstatymų leidybos institucija per 14 dienų

privalo ją apsvarstyti. Jei dauguma deputatų nubalsuoja už pateiktą kandidatūrą – ji laikoma patvirtinta (tuo atveju jei parlamentą sudaro dveji rūmai, minėta procedūra vyksta abejuose rūmuose atskirai). Jei parlamentas atmeta pasiūlytą kandidatūrą arba per 14 dienų nepateikia Prezidentui atsakymo, šalies vadovas per 7 dienas vėl pateikia vietos įstatymų leidybos institucijos svarstymui gubernatoriaus kandidatūrą (18 str. 2 d.). Jei parlamentas vėl atmeta pateiktą kandidatūrą arba jos nesvarsto, mėnesį vyksta Prezidento konsultacijos su vietos įstatymų leidybos institucija. Po jų šalies vadovas turi teisę vėl pasiūlyti parlamentui kandidatą į gubernatoriaus pareigas, paskirti asmenį laikinai eiti šias pareigas, paleisti Federacijos subjekto parlamentą. Paleisti vietos parlamentą Prezidentas turi teisę ir tada, jei minėta institucija ir trečią kartą nepritaria pateiktai kandidatūrai (9 str. 4 d.). Paleidus parlamentą, skelbiami pirmalaikiai rinkimai (9 str. 5 d.).

Šioks toks vaidmuo, renkantis kandidatą į gubernatoriaus pareigas, numatytas ir politinėms partijoms, turinčioms savo atstovų Federacijos subjekto parlamente. Federaliniame įstatyme įtvirtinta, jog politinei partijai (ar kelioms partijoms) inicijavus vietos parlamente svarstymą dėl kandidatūros į gubernatoriaus postą pasiūlymo šalies Prezidentui ir tam pritarus daugumai išrinktų vietos parlamento deputatų, pasiūlymas siunčiamas Prezidentui (9 str. 2.1.)<sup>93</sup>. Šią teisės normą reiktų sieti su Prezidento siekiu stiprinti partijų įtaką Federacijos subjektų parlamentuose, tačiau taip nevienodoje padėtyje atsiduria Federacijos subjektų gyventojų atstovai. Priklausantys kuriai nors partijai gauna teisę siūlyti kandidatus į gubernatoriaus postą, tuo tarpu nepartiniai tokios teisės nebeturi. Kartu pastarieji netiesiogiai verčiami stoti į partijas, nes kitu atveju jie negali pilnavertiškai įgyvendinti savo kaip Federacijos subjekto gyventojų atstovų įgaliojimų. Taip pažeidžiami tokie Rusijos Konstitucijos straipsniai, kaip, pavyzdžiui, draudimas riboti piliečio teises dalyvauti valstybės valdyme tiek tiesiogiai, tiek per savo atstovus (Konstitucijos 32 str. 1 d.)<sup>94</sup>. Minėtą federalinio įstatymo teisės normą vėlgi reiktų sieti su siekiu stiprinti šalies Prezidento valdžią: jau kurį laiką gana sėkmingai rinkimuose dalyvaujant partijoms, remiančioms šalies vadovo politiką, didelė tikimybė, jog nepartinis asmuo, patekęs į Federacijos subjekto parlamentą, įsilies būtent į vienos iš tokių partijų gretas.

Gubernatoriaus pareigas gali užimti Rusijos pilietis, neturintis užsienio šalies pilietybės bei teisės gyventi užsienio valstybėje ir nejaunesnis nei 30 m. amžiaus (taigi, priešingai nei Federacijos subjekto parlamento narių atžvilgiu šiuo atveju amžiaus cenzas įstatyme numatytas – federalinio

<sup>93</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>94</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

įstatymo „Dėl bendrųjų principų” 18 str. 3 d.) Gubernatorius negali ne tik eiti jokių kitų pareigų valstybinėse ir savivaldos institucijose ir apskritai užsiimti bet kuria apmokama veikla, išskyrus tam tikras išimtis (18 str. 4 d), o jo kadencija negali būti ilgesnė nei 5 m. (18 str. 5 d.). Aukščiausios savo valdžios institucijos pavadinimą Federacijos subjektams leista pasirinkti savarankiškai (18 str. 6 d.).

Federaliniame įstatyme numatyti tokie gubernatorius įgaliojimai kaip Federacijos subjekto atstovavimas santykiuose su federaline valdžia bei kitomis Federacijos narėmis, vietos parlamento priimtų įstatymų pasirašymas ir paskelbimas, taip pat jų atmetimas, Federacijos subjekto aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos formavimas bei jos atstadydinimas, teisė su patariamuoju balsu dalyvauti vietos įstatymų leidybos institucijos darbe, Federacijos subjekto vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmų koordinavimas. Šis įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis (18 str. 7 d.). Vykdydamas savo funkcijas gubernatorius leidžia įsakus ir potvarkius (22 str. 1 d.).

Gubernatoriaus įgaliojimai nutrūksta anksčiau laiko šiais atvejais: 1) jam mirus; 2) atsistatydinus savo noru; 3) teismui pripažinus jį neveiksniu arba ribotai veiksniu, taip pat pripažinus jį nežinia kur esančiu arba paskelbus mirusiu; 4) jo atžvilgiu įsigaliojus apkaltinamajam teismo nuosprendžiui; 5) gubernatoriui apsigyvenus už Rusijos valstybės ribų, taip pat netekus Rusijos pilietybės, gavus užsienio valstybės pilietybę arba teisę gyventi užsienio šalyje (19 str. 1 d.). Visais čia paminėtais, išskyrus patį pirmąjį, atvejais sprendimą apie gubernatoriaus įgaliojimų nutraukimą šalies Prezidento teikimu priima atitinkamo Federacijos subjekto parlamentas (19 str. 1.1.), tačiau yra ir kitų atvejų, kai nutrūksta gubernatoriaus įgaliojimai, tuomet sprendimą dėlto priima Prezidentas. Vienu iš šių atveju Prezidentas atleidžia gubernatorių dėl savo paties pareikšto nepasitikėjimo šiam aukščiausiaj Federacijos subjekto valdžios postą užimančiam asmeniui dėl to, jog jis tinkamai neatlieka savo pareigų (19 str. 1 d.). Pastarasis pretekstas pakankamai aptakus, būtina, jog įstatymų leidėjas jį paaiškintų detalčiau. Taip pat šalies vadovas turi teisę atleisti gubernatorių dėl jo neteisėtų normatyvinių aktų priėmimo (29.1 str. 2 ir 3 d.), bet pastaroji procedūra bus aptarta kiek vėliau

Dar vienu atveju sprendimą dėl gubernatoriaus įgaliojimų nutraukimo Prezidentas priima dėl aukščiausiaj Federacijos subjekto valdžios postą užimančiam asmeniui pareikšto vietos parlamento nepasitikėjimo (19 str. 1 d.). Pastaroji institucija gali pareikšti nepasitikėjimą: kai atitinkamas teismas nustato, jog gubernatorius išleido teisės aktus, prieštaraujančius Rusijos Konstitucijai, federaliniams įstatymams, atitinkamo Federacijos subjekto konstitucijai (arba statutui) ar įstatymams ir gubernatorius per mėnesį nuo šio teismo sprendimo įsigaliojimo minėtų prieštaravimų nepašalino; kai atitinkamas teismas nustato kitus grubius Rusijos Konstitucijos, federalinių norminių teisės aktų ar Federacijos subjekto norminių teisės aktų pažeidimus ir šių pažeidimų pasekmė buvo masiniai piliečių teisių ir laisvių pažeidimai; taip pat gubernatoriui tinkamai neatliekant savo pareigų (19 str. 2 d.). Esant bet



kuriam iš šių pretekstų, trečdalis deputatų iniciatyva šis klausimas teikiamas svarstyti vietos parlamentui, laikoma, jog nepasitikėjimas pareikštas, jei už tai nubalsavo bent 2/3 visų parlamento deputatų (19 str. 3 d.). Kiek kitokia procedūra vyksta dviejų rūmų įstatymų leidybos institucijose (19 str. 4 d.). Sprendimas dėl nepasitikėjimo gubernatoriumi siunčiamas peržiūrėti Rusijos Prezidentui (19 str. 5 d.).

Nutrūkus gubernatoriaus įgaliojimams, šalies Prezidentas, ne vėliau nei po 14 dienų, turi pateikti vietos parlamentui naujojo gubernatoriaus kandidatūrą (19 str. 11 d.) bei paskirti asmenį, kuris šias pareigas eitų laikinai (19 str. 9 d.). Asmuo, gubernatoriaus pareigas einantis laikinai, neturi teisės paleisti vietos parlamentą, taip pat pateikti pasiūlymus dėl atitinkamo Federacijos subjekto konstitucijos (ar statuto) pakeitimo (19 str. 9 d.), be to, papildomus apribojimus jam gali nustatyti ir pačios Federacijos narės (19 str. 10 d.).

Federacijos subjektas turi taip pat ir nuolat veikiančią aukščiausią vykdomosios valdžios instituciją (toliau – vyriausybė), kurios pavadinimą nustato savarankiškai (20 str. 1 ir 3 d.). Vienur ši institucija vadinama vyriausybe (pvz., Mordavijos Respublikoje), kitur – ministrų kabinetu (pvz., Tatarstano Respublikoje)<sup>95</sup>, dar kitur – administracija (pvz., Jamalo Nencų autonominėje apygardoje)<sup>96</sup>. Ją formuoja gubernatorius (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 18 str. 7 d.)<sup>97</sup>. Dažniausiai jis pats jai ir vadovauja, tačiau kai kuriuose Federacijos narėse vyriausybės pirmininku būna kitas asmuo, pvz., Dagestano Respublikoje (Dagestano Konstitucijos 84 str.)<sup>98</sup>. Tais atvejais, kai atsistatydina (ar atstatydinimas) gubernatorius, atstatydinama ir jo sudaryta vyriausybė (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 19 str. 6 d.), tačiau ji tęsia savo veiklą, kol bus suformuota naujos sudėties aukščiausia vykdomosios valdžios institucija (19 str. 7 d.).

Federacijos narės aukščiausia vykdomosios valdžios institucija užtikrina Rusijos Konstitucijos, federalinių teisės aktų bei atitinkamos Federacijos narės teisės aktų vykdymą (20 str. 2 d.), taip pat įvairių priemonių, spartinančių socialinį ir ekonominį Federacijos subjekto vystymąsi, kūrimą bei įgyvendinimą (21 str. 1 d.). Tam vietos vyriausybei suteikiami tokie įgaliojimai kaip Federacijos subjekto biudžeto projekto parengimas bei jo įgyvendinimas, kitų vietos vykdomųjų institucijų formavimas, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas ir pan. Šis įgaliojimų sąrašas nėra

---

<sup>95</sup> Куцафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юрист, 2002. С. 193.

<sup>96</sup> Ten pat. С. 229.

<sup>97</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsd17/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>98</sup> Конституция Республики Дагестан // <http://www.e-dag.ru/republic/kon.htm>; prisijungimo laikas: 2006.12.03.

baigtinis, jį Federacijos narės gali praplėsti įgaliojimais, kurių suteikimas neprieštarauja federaliniams teisės aktams (21 str. 2 d.).

Federaliniame įstatyme „Dėl bendrųjų principų“ yra ir skyrius, reglamentuojantis klausimus, susijusius su Federacijos subjekto valdžios institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo užtikrinimu. Minėtų teisės aktų teisėtumą pavesta prižiūrėti atitinkamo Federacijos subjekto prokurorui (27 str. 1 d.), be to, tam tikrų veiksmų gali imtis ir šalies Prezidentas. Federacijos narės parlamento atžvilgiu jis gali kreiptis į pastarąją instituciją su pasiūlymu užtikrinti vietos parlamento priimto teisės akto atitikimą Rusijos Konstitucijai bei federaliniams įstatymams (27 str. 3 d.)<sup>99</sup>. Jei vietos įstatymų leidimo institucija nesiima to padaryti, ginčas sprendžiamas Rusijos Konstitucijos 85 straipsnio 1 dalyje įtvirtintomis procedūromis, t. y. tarp vietos parlamento ir šalies vadovo vyksta derinimo procedūros, o nepavykus susitarti – ginčas gali būti perduotas atitinkamam teismui.

Pagal šalies Konstituciją federacijos subjekto gubernatoriaus, vyriausybės bei kitų vykdomųjų institucijų teisės aktus, prieštaraujančius Rusijos Konstitucijai, federaliniams įstatymams, Rusijos tarptautiniams įsipareigojimams arba pažeidžiančius žmogaus ir piliečio teises ir laisves, valstybės Prezidentas gali sustabdyti, tačiau tik iki tol, kol bus priimtas atitinkamo teismo sprendimas (85 str. 2 d.)<sup>100</sup>. Pastaroji teisės norma perkelta ir į federalinį įstatymą „Dėl bendrųjų principų“ (29 str. 1 d.), bet čia esanti šios nuostatos interpretacija žymiai palankesnė federalinei valdžiai, nes joje nenumatyta būtinybės teismui patikrinti sustabdyto teisės akto atitikimą. Minėtame įstatyme įtvirtinta tik Federacijos subjekto vykdomosios valdžios institucijos teisė kreiptis į teismą dėl jos priimto teisės akto sustabdymo (29 str. 3 d.), o šia teise nepasinaudojus, atitinkamo Federacijos subjekto gubernatorius turi per 2 mėnesius, nuo minėto teisės akto galiojimo sustabdymo, jį panaikinti arba pašalinti jame esančius prieštaravimus, priešingu atveju, Prezidentas vietos gubernatorių gali įspėti (29.1 str. 1 d.). Taigi, taip federaliniame įstatyme įtvirtinta Federacijos subjekto vykdomosios valdžios teisės akto, kurio veikimą sustabdė šalies vadovas, neteisėtumo prezumpcija, išskyrus atvejus, kai teismas nustato kitaip, nors tokią prasmę vargu, ar galime išvelgti Konstitucijos 85 straipsnio 2 dalyje. Beje, jei praėjus mėnesiui nuo gauto įspėjimo gubernatorius ir toliau nesiima veiksmų dėl sustabdyto teisės akto panaikinimo, Prezidentas turi teisę jį atleisti (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 29.1 str. 3 d.).

---

<sup>99</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>100</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

29.1 straipsnyje įtvirtintas ir dar vienas atvejis, kai iš pradžių įspėjęs, Prezidentas vėliau gali ir atleisti aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą užimantį asmenį. Šiuo atveju šalies vadovas turi teisę gubernatorių įspėti, jei šis, atitinkamam teismui nustačius jo norminių aktų prieštaravimą valstybės Konstitucijai ir federaliniams įstatymams, per 2 mėnesius šių prieštaravimų nepašalina (29.1. str. 2 d.). Jei ir po mėnesio nuo įspėjimo minėti prieštaravimai nepašalinami, Rusijos Prezidentas turi teisę gubernatorių atleisti (29.1. str. 3 d.)<sup>101</sup>. Šis atvejis gerokai mažiau prieštaringesnis, nes čia ginčijamų teisės aktų neteisėtumą bent jau nustato teismas.

Vertinant patį federalinį įstatymą „Dėl bendrųjų principų“, reikia pastebėti, jog jis, pagal Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalį turėjęs nustatyti bendrus Federacijos subjektų valdžios institucijų sudarymo principus (ką rodo ir jo pavadinimas), iš esmės tapo federalinės valdžios įrankiu, gerokai sumažinusi Federacijos narių savarankiškumą. Jis ne tik detalčiai reglamentuoja Federacijos subjektų įstatymų leidybos ir vykdomųjų institucijų sudarymą, ne itin daug savarankiškumo palikęs patiems Federacijos subjektams (dėl ko realiai nelabai galima tai įvardinti tik kaip bendraisiais sudarymo principais), bet ir pakankamai detalčiai aptaria ir šių institucijų veikimą, kas neabejotinai pažeidžia 73 Rusijos Konstitucijos straipsnį, nes bendrajai kompetencijai priskiriamas tik bendrųjų valstybės valdžios institucijų sistemos sudarymo principų nustatymas (72 str. 1 d.)<sup>102</sup>, o ne Federacijos subjektų valdžios institucijų veikimo reglamentavimas. Tiesa, priešingos nuomonės buvo Rusijos Konstitucinis Teismas, kurio nuomone, minėto federalinio įstatymo reglamentavimo dalyko apimtis nepažeidžia šalies Konstitucijos<sup>103</sup>

Federaliniame įstatyme „Dėl bendrųjų principų“ nemažai prieštarų ir pavienių teisės normų. Be anksčiau minėtų federalinio įstatymo nuostatų, mažinančių Federacijos subjektų parlamentų savarankiškumą (proporcinės rinkimų sistemos įvedimas, draudimas pereiti iš vienos frakcijos į kitą), ypač neigiamai nemaža dalis Rusijos mokslininkų vertina ir tai, jog nuo 2005 m. Federacijos subjektų

---

<sup>101</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdSDL7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdSDL7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>102</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>103</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. N 91-О "По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_OpYVle76/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12120315&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_OpYVle76/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12120315&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.04.

gubernatoriai yra skiriami, o ne renkami<sup>104</sup>. Per visą Rusijos federalizmo istoriją procedūra, pagal kurią asmuo užimdavo aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą, keitėsi kelis kartus. Pirmą kartą atskirų Rusijos teritorinių darinių aukščiausi valdžios postai atiteko demokratinių rinkimų keliu išrinktiems asmenims dar 1991 m. viduryje, kai buvo išrinkti Tatarstano Respublikos Prezidentas bei Maskvos ir Sankt Peterburgo merai<sup>105</sup>. Vėliau iki 2005 m. praktiškai visose respublikose aukščiausią valdžios postą užimantis asmuo buvo renkamas. Kitokia situacija susiklostė likusių Federacijos subjektų atžvilgiu: iki 1996 m. jų gubernatorius skyrė Prezidentas ir tik nuo 1996 m. iki 2005 m. šiuos asmenys betarpiškai rinko patys Federacijos subjektų gyventojai<sup>106</sup>. Dabartinė tvarka, kai gubernatorių (taip pat ir respublikose) skiria Rusijos Prezidentas gavęs vietos parlamento pritarimą, Konstitucijos Teismo buvo pripažinta neprieštaraujanti Rusijos Konstitucijai<sup>107</sup>. Visgi, vargu, ar ši teisės norma neprieštarauja Pagrindiniame įstatyme įtvirtintam Rusijos kaip federacinės valstybės principui. Vienas iš pagrindinių federacinės valstybės požymių: egzistuojanti dviejų atskirų lygių valdžios sistema – federalinė valdžia bei atskiros Federacijos subjektų valdžios sistemos (su įstatymų leidžiamąja, vykdomąja, o kai kuriose federacijose ir su teismine valdžia). Kai šalies Prezidentas skiria Federacijos subjektų gubernatorius, pastarieji tampa priklausomi nuo šalies vadovo, o ne nuo vietinių gyventojų, todėl gubernatoriai tampa suinteresuoti vykdyti politiką, kuri patenkintų federalinę valdžią, o tai nebūtinai reikš, jog bus atsižvelgta į vietinių gyventojų interesus. Taip asmuo, užimantis aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą ir atstovaujantis šį subjektą santykiuose su federaline valdžia bei kitais Federacijos subjektais praktiškai tampa šalies Prezidento vietininku, jam tiesiogiai atsakingu, kas nesiderina su federacinei valstybei būdinga bent sąlygine atskirų jos dalių nepriklausomybe nuo federacijos centro.

Gubernatoriaus skyrimo procedūra labai primena Konstitucijos 111 str. įtvirtintą federalinės Vyriausybės pirmininko skyrimo procedūrą. To nepateisina net ir tai, jog Federacijos ir bendrosios kompetencijos ribose federalinės ir Federacijos subjektų vykdomosios institucijos sudaro vientisą Rusijos Federacijos vykdomosios valdžios sistemą (Konstitucijos 77 str. 2 d.), nes įgyvendinant

---

<sup>104</sup> Лысенко В. Эволюция парламентаризма в условиях централизации власти в России: федеральный и региональный уровни // Казанский федералист. 2005, Но. 2 – 3 (14 – 15). С. 105 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

<sup>105</sup> Лысенко В. Институт губернаторов в современной России: вперед в прошлое // Казанский федералист. 2004, Но. 4 (12). С. 75 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

<sup>106</sup> Ten pat. С. 77.

<sup>107</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. N 13-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан” // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_yTqe37sI/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12143978&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_yTqe37sI/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12143978&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

išimtinę Federacijos subjekto kompetenciją Federacijos narės vykdomoji valdžia su federalinėmis vykdomosios valdžios institucijomis nesudaro vientisos sistemos. Be to, gubernatorius nėra vien tiktai Federacijos subjekto vykdomosios valdžios vadovas, daugelyje Federacijos narių jis yra ir aukščiausią vietos valdžios postą užimantis asmuo, esantis aukščiau tiek už Federacijos subjekto vykdomąją, tiek ir už įstatymų leidžiamąją valdžią bei koordinuojantis šių dviejų atskirų valdžių veiksmus (taigi, iš esmės jis yra ir Federacijos subjektų vadovas, aukščiausiasis asmuo). Dėl šių priežasčių nėra gerai, kad gubernatoriaus posto užėmimui taikoma praktiškai analogiška procedūra kaip ir skiriant federalinės Vyriausybės pirmininką, juolab, kad Konstitucijoje nėra įtvirtinta šalies Prezidento teisė skirti asmenį į aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą. Federalizmo principus labiau atitiko 1996 – 2005 m. buvusi tvarka, kai gubernatorių tiesiogiai rinko vietos gyventojai, kuriems aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą užimantis asmuo ir buvo tiesiogiai atsakingas, todėl dėl jo legitimumo abejonių nekilo, juolab, kad laisvi rinkimai kartu su referendumu Rusijos Konstitucijoje pripažįstami aukščiausia tiesioginė tautos valios išraiška (3 str. 3 d.)<sup>108</sup>.

Rusijos federacinei sandarai pavojų kelia ir gana didelės šalies Prezidento galios Federacijos subjektų parlamentų atžvilgiu. Žinoma, federacinėje valstybėje turi egzistuoti federalinės valdžios įsikišimo institutas, tačiau jis turi būti panaudotas tik pačiu būtinausiu atveju. Rusijos Federacijos subjekto parlamento atžvilgiu idealiausia būtų, jog jį paleisti, esant rimtam teismo nustatytam pagrindui, galėtų tik atitinkamos Federacijos narės gubernatorius ir tik kai per tam tikrą laiką dėl vieno ar kitų priežasčių aukščiausią Federacijos subjekto valdžios postą užimantis asmuo nesiimtų šios priemonės, šią teisę gautų ir Rusijos Prezidentas, tačiau šioje procedūroje turėtų dalyvauti ir Federacijos Taryba kaip institucija, atstovaujanti Federacijos subjektų interesus federalinėje valdžioje.

Be Rusijos, nei vienoje federacinėje valstybėje neegzistuoja tokia aukščiausio federacijos subjekto pareigūno skyrimo tvarka, kai šalies vadovas pateikia gubernatoriaus kandidatūrą vietos parlamentui ir šis ją tvirtina<sup>109</sup>. Daugumoje federacinių valstybių aukščiausias federacijos subjekto pareigūnas yra renkamas: vienur – vietos gyventojų tiesioginiuose rinkimuose (pvz., Argentinoje, Šveicarijoje, JAV), kitur jį renka gyventojų išrinktas Federacijos subjekto parlamentas (pvz., Austrijoje, Vokietijoje, Pakistane). Egzistuoja ir federacijos, kuriose aukščiausias federacijos subjekto pareigūnas skiriamas, dažniausiai tai daro valstybės vadovas (pvz., Belgija, Australija, Indija), tačiau visais šiais atvejais tokių federacijų subjekto vyriausybę sudaro ne aukščiausias vietos pareigūnas (kaip

<sup>108</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>109</sup> Глигич – Золотарева М. Новый порядок рекрутирования губернаторов и перспективы федерализма в России // Казанский федералист. 2004, No. 4 (12). С. 31 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.03.

Rusijoje), bet vietos parlamentas, taip užtikrinant tarp federalinės valdžios paskirto aukščiausio Federacijos subjekto pareigūno ir kitų regioninės valdžios institucijų pusiausvyrą<sup>110</sup>. Tuo tarpu Rusijoje vietos vyriausybę sudaro Prezidento skiriamas gubernatorius, taip vienintele vietos gyventojams tiesiogiai atsakinga institucija lieka tik parlamentas. Žinant tai, jog ir vietos parlamentų atžvilgiu Rusijos vadovas turi nemažai galių, taip pat, jog užkirstos galimybės kurtis regioninėms partijoms bei daroma viskas, kad į Federacijos subjektų parlamentus patektų kuo daugiau proprezidentinių partijų atstovų, reikia konstatuoti, kad Rusijos kaip federacijos statusas kelia daug abejonių.

### 3.3. Federacijos Taryba

Kiekvienoje federacinėje valstybėje turi būti užtikrinamas jos narių interesų atstovavimas federaliniu lygmeniu – tai vienas iš būtinų federacijos subjektų teisinio statuso elementų. Dėl to absoliučios daugumos federacijų parlamentai susideda iš dviejų rūmų, kurių vieneri skirti federacijos subjektų atstovams.

Ne išimtis ir Rusijos Federacija. Jos Konstitucijos 95 straipsnyje įtvirtinta, kad Federalinį Susirinkimą (Rusijos parlamentą) sudaro dveji rūmai – Valstybės Dūma ir Federacijos Taryba (95 str. 1 d.). Pastarąją sudaro po 2 atstovai iš kiekvieno Federacijos subjekto: vienas iš atstovaujamosios valstybinės valdžios institucijos ir vienas iš vykdomosios valstybinės valdžios institucijos (95 str. 2 d.). Šie rūmai posėdžiauja atskirai (100 str. 1 d.) bei turi atskiras kompetencijas. Nors Konstitucijoje to nepasakyta, Federacijos Taryba iš esmės yra aukštieji, o Valstybės Dūma – žemieji parlamento rūmai. Valstybės Dūma priiminėja federalinius įstatymus (105 str. 1 d.), o jos sudėtis formuojama tiesioginių rinkimų būdu (96 str.). Valstybės Dūmos priimti įstatymai per 5 dienas turi būti perduoti svarstyti Federacijos Tarybai (105 str. 3 d.), kuri turi per 14 dienų apsispręsti, ar pritaria pateiktam federaliniam įstatymui. Laikoma, jog šio teisės akto priėmimui pritarta, jei už jį balsavo daugiau nei pusė visų Federacijos Tarybos narių, arba jei per 14 dienų šis teisės aktas nebuvo apsvarstytas Federacijos Taryboje (105 str. 4 d.). Tiesa, šie parlamento rūmai visais atvejais privalo svarstyti įstatymus dėl federalinio biudžeto, federalinių mokesčių ir rinkliavų; finansų, valiutos, kreditų, muitų reguliavimo, pinigų emisijos; Rusijos tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir denonsavimo; Rusijos valstybės sienos statuso ir gynimo bei karo ir taikos (106 str.). Jei Federacijos Taryba nepitaria federaliniam įstatymui, tuomet abu rūmai gali sudaryti derinimo komisiją nesutarimams pašalinti (105 str. 4 d.). Valstybės

---

<sup>110</sup> Глигич – Золотарева М. Новый порядок рекрутирования губернаторов и перспективы федерализма в России // Казанский федералист. 2004, No. 4 (12). С. 29 – 30 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.03.

Dūma Federacijos Tarybos veto gali pašalinti nemažiau nei 2/3 visų savo deputatų balsų – tokiu atveju federalinis įstatymas laikomas priimtu (105 str. 5 d.). Kiek kitokia tvarka Konstitucijoje numatyta federalinio konstitucinio įstatymo priėmimui, jis laikomas priimtu, jei už jį balsavo ne mažiau kaip 3/4 visų Federacijos Tarybos narių ir ne mažiau kaip 2/3 visų Valstybės Dūmos deputatų (108 str. 2 d.)<sup>111</sup>.

Dėl to, jog Federacijos Taryba neturi daug galimybių užkirsti kelią įstatymo priėmimui ir lemiamą sprendimą šiuo klausimu priima Valstybės Dūma, Federacijos Taryba priskiriama silpnųjų aukštųjų rūmų tipui. Pvz., 2005 m. Valstybės Dūmai nepavyko priimti tik dviejų Federacijos Tarybos atmetų įstatymų<sup>112</sup>.

Visgi, kai kuriais klausimais Federacijos Taryba turi didelę įtaką. Ji tvirtina sienų tarp Federacijos subjektų pakeitimus, šalies Prezidento įsakus dėl karo padėties bei dėl nepaprastosios padėties įvedimo, sprendžia dėl galimybės panaudoti Rusijos Ginkluotąsias pajėgas už valstybės ribų, skiria šalies Prezidento rinkimus (Konstitucijos 102 str. 1 d.), esant tam tikrų kitų valdžios institucijų sprendimams bei išvadoms, priima lemiamą sprendimą dėl šalies vadovo pašalinimo iš pareigų (93 str. ir 102 str. 1 d.), skiria ir atleidžia iš pareigų Apskaitos rūmų pirmininko pavaduotojus ir pusę šių rūmų auditorių (102 str. 1 d.), Prezidento teikimu skiria į pareigas Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, Aukščiausiojo Arbitražinio Teismo teisėjus, taip pat šalies vadovo teikimu skiria ir atleidžia iš pareigų Generalinį prokurorą (83 str. ir 102 str. 1 d.). Svarbus ir Federacijos Tarybos vaidmuo, kai siekiama įveikti šalies Prezidento veto dėl priimto federalinio įstatymo: šiuo atveju, jei svarstant pakartotinai federalinis įstatymas be pakeitimų bus priimtas ne mažiau kaip 2/3 visų Federacijos Tarybos narių ir Valstybės Dūmos deputatų balsų dauguma, jį Rusijos Prezidentas per 7 dienas turės pasirašyti ir paskelbti (107 str. 3 d.). Reikšmingas vaidmuo Federacijos Tarybai numatytas ir Rusijos Konstitucijos keitimo atveju (135 str. ir 136 str.), o pasiūlymus dėl šio teisės akto keitimo gali teikti tiek pati Federacijos Taryba, tiek 1/5 jos narių (134 str.).

Federacijos Taryba ir atskiri jos nariai turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (104 str. 1 d.)<sup>113</sup>, deja, nedažnai jų pagrindu priimami ir įsigalioja federaliniai įstatymai. Pavyzdžiui, 1997 – 2002 m. buvo priimti ir įsigaliojo tik 10 % Federacijos Tarybos pateiktų federalinių įstatymų projektų, iš viso

---

<sup>111</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>112</sup> Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/12/index.html>; prisijungimo laikas: 2006.12.07.

<sup>113</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

11 įstatymų<sup>114</sup>. Panaši tendencija tęsiasi ir toliau: 2003 – 2005 m. laikotarpiu per metus buvo priimama ir įsigaliodavo maždaug po 1 ar po 2 federalinių įstatymų, kurių iniciatorė buvo Federacijos Taryba. Aktyvesni yra pavieniai Federacijos Tarybos nariai, pavyzdžiui, 2005 m. priimta ir įsigaliojo 13 federalinių įstatymų, inicijuotų aukštųjų Rusijos parlamento rūmų narių. Apskritai, iš 1994 – 2005 m. įsigaliojusių federalinių įstatymų, inicijuotų Federacijos Tarybos ir jos narių procentas tesudaro 3,34 (palyginimui: Vyriausybė iš įsigaliojusiųjų inicijavo 39,55 %, Valstybės Dūmos deputatai – 35,44 %, Prezidentas – 14,65 %, Federacijos subjektų parlamentai – 5,37 %) <sup>115</sup>. Viena iš pagrindinių tokio menko procento priežasčių – gana prastas paruošiamų federalinių įstatymų projektų lygis, juose daug teisinių spragų <sup>116</sup>. Tarp visų tuo pačiu laikotarpiu pateiktų įstatymų projektų Federacijos Tarybos ir jos atskirų narių dalis sudaro 8,17 % (Valstybės Dūmos deputatai pateikė 46,09 %, Federacijos subjektų parlamentai – 29,77 %, Vyriausybė – 11,77 %, Prezidentas – 3,47 % visų pateiktų federalinių įstatymų projektų), taigi, dideliu aktyvumu Federacijos Taryba bei atskiri jos nariai nepasižymi. Siekiant padidinti šių parlamento rūmų vaidmenį įstatymų leidybos procese, kai kurie mokslininkai siūlo įvesti tvarką, pagal kurią Valstybės Dūma privalėtų pateikti Federacijos Tarybai ruošiamų įstatymų projektus, taip pastarųjų parlamento rūmų nariai galėtų geriau susipažinti priimamais teisės aktais, nes pripažįstama, jog 14 dienų, per kurias Federacijos Taryba turi apsvarstyti Valstybės Dūmos priimtą įstatymą, yra per mažai <sup>117</sup>. Kai kurie autoriai pasisako ir už tai, kad Federacijos Taryba privalėtų apsvarstyti priimamus federalinius įstatymus, priskiriamus bendrajai Federacijos ir jos subjektų kompetencijai, juk būtent pastarųjų interesams Federacijos Taryba ir atstovauja, taigi šis sprendimas būtų logiškas <sup>118</sup>. Aišku, dalį iš čia paminėtų pasiūlymų įgyvendinti būtų sunkoka, nes dėl to reikėtų daryti ir tam tikrus pakeitimus Rusijos Konstitucijoje.

Niekaip nepavyksta rasti optimalaus sprendimo dėl Federacijos Tarybos sudarymo tvarkos. Konstitucijoje, be jau minėtos 95 straipsnio 2 dalies, šiam klausimui dar skirta 96 straipsnio 2 dalis, kurioje nurodyta, jog detalesnę Federacijos Tarybos sudarymo tvarką nustato federalinis įstatymas.

---

<sup>114</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 546.

<sup>115</sup> Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/12/index.html>; prisijungimo laikas: 2006.12.07.

<sup>116</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 547.

<sup>117</sup> Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/12/index.html>; prisijungimo laikas: 2006.12.07.

<sup>118</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 544.



Ši tvarka keitės kelis kartus. Pagal Konstitucijos Baigiamąsias ir pereinamąsias nuostatas pirmojo šaukimo Federacijos Taryba buvo renkama tik 2 metams (šių nuostatų 7 dalis)<sup>119</sup>. Pirmojo šaukimo Federacijos Tarybos narius išrinko Federacijos subjektų gyventojai remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu pagal mažoritarinę rinkimų sistemą<sup>120</sup>.

1995 m. buvo priimtas federalinis įstatymas, nustatęs naują Federacijos Tarybos sudarymo tvarką. Pagal ją, šių rūmų nariais tapdavo kiekvieno Federacijos subjekto gubernatorius bei vietos parlamento pirmininkas<sup>121</sup>. Reikia pastebėti, kad nepaisant buvusių trūkumų, taip sudaroma Federacijos Taryba buvo įtakingiausia ir geriausiai atstovavo Federacijos narių interesus. Tai suprantama, žinant, jog Federacijos subjektams atstovaudavo aukščiausi jų valdžios asmenys, geriausiai žinantys regionines problemas. 1997 – 2000 m. (2000 m. buvo pakeista aukščiausių parlamento rūmų sudarymo tvarka) Federacijos Tarybos nariai per metus pateikdavo vidutiniškai dvigubai daugiau įstatymų projektų nei 2003 – 2005 m.<sup>122</sup>. Vienas didžiausių taip šaukiamos Federacijos Tarybos trūkumų buvo tai, jog priešingai nei to reikalavo Konstitucijos 99 straipsnio 1 dalis<sup>123</sup>, ji nebuvo nuolat veikianti institucija. Daugiausia tai ir nulėmė, jog 2000 m. priėmus naują federalinį įstatymą<sup>124</sup>, buvo įvesta nauja Federacijos Tarybos sudarymo tvarka, kuri su tam tikrais pakeitimais išliko iki šiol. Pagal ją, Federacijos Tarybos narys – Federacijos subjekto įstatymų leidybos institucijos atstovas renkamas vietos parlamente slaptu balsavimu (federalinio įstatymo „Dėl Rusijos Federacijos Federalinio Susirinkimo Federacijos Tarybos formavimo tvarkos“ (toliau tekste – federalinis įstatymas „Dėl formavimo tvarkos“) 2 str. ir 5 str.), o jo kaip Federacijos Tarybos nario įgaliojimai pasibaigia, pasibaigus jį išrinkusios institucijos įgaliojimams. Čia numatytos ir tam tikros išimtys tuo atveju, jei vietos parlamentas formuojamas rotacijos būdu arba jei jis susideda iš dviejų rūmų (2 str.). Federacijos Tarybos nariu gali tapti Rusijos pilietis, neturintis užsienio pilietybės ar teisės gyventi užsienio šalyje, sulaukęs 30 m. amžiaus (1 str.). Federacijos subjekto parlamento svarstymui Federacijos Tarybos nario kandidatūrą iškelia atitinkamo parlamento pirmininkas. Ne mažiau nei 1/3 visų vietos parlamento narių

---

<sup>119</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>120</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 532.

<sup>121</sup> Ten pat. С. 533.

<sup>122</sup> Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации //

<http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/12/index.html>; prisijungimo laikas: 2006.12.07.

<sup>123</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>124</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации“ //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

gali iškelti savo kandidatą (3 str.). Federacijos Tarybos narys – Federacijos subjekto parlamento atstovas turi būti išrinktas ne vėliau kaip po 3 mėnesių nuo pirmojo vietos parlamento posėdžio, o Federacijos Tarybos narys – Federacijos subjekto parlamento, sudaromo rotacijos būdu, arba susidedančio iš dviejų rūmų atstovas turi būti išrinktas ne vėliau kaip po 3 mėnesių nuo tada, kai baigiasi ankstesnio atstovo įgaliojimai. Nutrūkus Federacijos subjekto atstovo Federacijos Taryboje įgaliojimams anksčiau laiko, naujas atstovas turi būti išrinktas ne vėliau nei po 3 mėnesių (2 str.).

Federacijos subjekto gubernatorius savo atstovą Federacijos Taryboje skiria priimdamas įsaką (4 str.). Šis įsakas per 3 dienas nuo jo priėmimo siunčiamas tvirtinti vietos parlamentui, kuris jį gali atmesti ne mažiau nei 2/3 visų savo deputatų balsų (5 str.). Gubernatoriaus atstovo paskyrimui numatyti tokie patys terminai, kaip ir Federacijos subjekto parlamento atstovo skyriui: gubernatorius savo atstovą Federacijos Taryboje turi paskirti ne vėliau nei po 3 mėnesinių nuo dienos, kai pradėjo eiti gubernatoriaus pareigas, taip pat ne vėliau nei po 3 mėnesių turi būti paskirtas naujas atstovas, kai anksčiau laiko nutrūksta ankstesnio atstovo įgaliojimai. Federacijos subjekto gubernatoriaus atstovo įgaliojimai baigiasi kartu su jį paskyrusio gubernatoriaus kadencijos pabaiga (4 str.). Aukštųjų parlamento rūmų nario įgaliojimai įsigalioja, kai juos patvirtina Federacijos Taryba (9 str.)<sup>125</sup>. Iki 2004 m. savo atstovus aukštuosiuose parlamento rūmuose paskyrusios Federacijos subjektų institucijos bet kada turėjo teisę juos atšaukti – tai buvo galima padaryti tokia pačia tvarka, kokia jie buvo paskirti<sup>126</sup>, tuo tarpu 2004 m. padarius šio federalinio įstatymo pakeitimus, tokios teisės Federacijos narių valdžios institucijos nebeteko (federalinio įstatymo „Dėl formavimo tvarkos“ 9 str.)<sup>127</sup>.

Aplinkybės, dėl kurių Federacijos Tarybos narių įgaliojimai nutrūksta anksčiau laiko, reglamentuotos federaliniame įstatyme „Dėl Rusijos Federacijos Federalinio Susirinkimo Federacijos Tarybos nario statuso ir Valstybės Dūmos deputato statuso“ (toliau tekste – federalinis įstatymas „Dėl nario statuso“)<sup>128</sup>. Federacijos Tarybos nario įgaliojimai nutrūksta anksčiau laiko, kai: 1) jis netenka Rusijos pilietybės arba tampa užsienio šalies piliečiu; 2) jo atžvilgiu įsigalioja apkaltinamasis

---

<sup>125</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&ub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&ub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

<sup>126</sup> Конохова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 535.

<sup>127</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&ub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&ub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

<sup>128</sup> Федеральный закон от 5 июля 1999 г. N 133-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3#\\_24](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3#_24); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

nuosprendis; 3) įsigaliojusiu teismo sprendimu jis pripažįstamas neveiksniu, taip pat nežinia kur esančiu arba mirusiu; 4) jam mirus; 5) esant jo sutikimui, jį pašaukus tarnauti į Rusijos kariuomenę. Šis sąrašas – baigtinis (4 str. 1 d.)<sup>129</sup>.

Dabartinę Federacijos Tarybos narių rinkimų tvarką Rusijos mokslininkai vieningai vertina kaip ganėtinai nevykusią. Tikslas, kad Rusijos aukštieji parlamento rūmai taptų nuolat veikiančia institucija, buvo pasiektas, tačiau didžiausia dabartinės rinkimų tvarkos problema yra ta, jog ji atvėrė kelią į Federacijos Tarybą ir asmenims, nieko bendro neturintiems su savo atstovaujamaisiais Federacijos subjektais ir nelabai besirūpinantiems jų reikalais, pvz., įvairiems politiniams veikėjams iš Maskvos<sup>130</sup>. Kol buvo galima savo atstovus atšaukti, Federacijos subjektų valdžios institucijos dar turėjo svertų ir galėjo juos įtakoti, tiesa, tuo metu nebuvo aiškiai reglamentuota, kokiam pagrindui esant atšaukimas galimas, o tai kėlė grėsmę, jog atšaukimai gali tapti dažni ir nepamatuoti, kas savo ruožtu būtų įnešę nestabilumo ir chaoso į Federacijos Tarybos darbą<sup>131</sup>. Panaikinus teisę atšaukti savo atstovus, aukščiausių parlamento rūmų nariai tapo ramūs dėl savo ateities bei faktiškai nepriklausomi nuo juos išrinkusių (ar paskyrusių) Federacijos subjektų valdžios institucijų. Dėl to bei dėl pernelyg menkos įtakos federalinių įstatymų priėmimui Federacijos Taryba tapo institucija, kuri, anot vieno mokslininko, „tik štampuoja Valstybės Dūmos priimamus įstatymus“<sup>132</sup> ir ne itin atstovauja regionų interesus. Akivaizdu, jog būtinos reformos. Federacijos subjektų valdžios institucijos turi turėti galimybę atšaukti savo atstovus, kaip priemonę, priversiančią Federacijos Tarybos narius paisyti Federacijos subjektų interesų. Kartu turi būti aiškiai nustatytos aplinkybės, kada atšaukimas galimas, kad nebūtų piktnaudžiavimo, destabilizuojančio Federacijos Tarybos darbą. Taip pat būtina padidinti aukštųjų parlamento rūmų įtaką federalinių įstatymų priėmime (pavyzdžiui, įtraukiant Federacijos Tarybą į Valstybės Dūmos rengiamų įstatymų projektų svarstymą). Tik užtikrinus realų Federacijos narių atstovavimą Federacijos Taryboje bei padidinus pastarosios įtaką įstatymų priėmimo procese, bus garantuota Federacijos subjektų teisė dalyvauti valstybės valdyme federaliniu lygmeniu, o kartu tai priverstų federalinę valdžią labiau skaitytis su Federacijos subjektų interesais.

---

<sup>129</sup> Федеральный закон от 5 июля 1999 г. N 133-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3#\\_24](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3#_24); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

<sup>130</sup> Чернов С. Н. Конституционно – правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. – Санкт Петербург: Издательство Р. Асланова „Юридический центр пресс”, 2004. С. 177.

<sup>131</sup> Колюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец”, 2004. С. 535.

<sup>132</sup> Столяров М. Институт парламентаризма и эволюция государственного устройства в России // Казанский федералист. 2005, No. 2 – 3 (14 – 15). С. 123 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.12

#### 4. RUSIJOS FEDERACIJOS IR JOS SUBJEKTŲ SANTYKIŲ RAIDA

Rusijos Federacijos ir jos subjektų santykių raidą po 1993 m. Konstitucijos priėmimo galima suskirstyti į 2 laikotarpius: 1) 1993 – 1999 m. ir 2) laikotarpį, prasidėjusį 2000 m. ir besitęsiantį iki šių dienų.

Pirmuoju laikotarpiu Federacijos subjektai turėjo gana daug savarankiškumo, o jų santykiai su federaline valdžia dažniausiai būdavo detalizuojami, pasitelkiant dvišales tarpusavio sutartis, kuriose daugiausia dėmesio buvo skiriama federalinės valdžios ir Federacijos subjektų valdžios institucijų kompetencijos atribojimui bei įgaliojimų apibrėžimui. Kaip jau buvo minėta anksčiau, Rusijos Konstitucija įtvirtino sutartį tarp šaltinių, apibrėžiančių Federacijos ir jos narių valdžios institucijų kompetenciją (Rusijos Konstitucijos 11 str. 2 d.), o taip pat numatė ir galimybę, esant susitarimui tarp federalinės vykdomosios valdžios institucijos ir Federacijos subjekto vykdomosios valdžios institucijos, pastarajai perduoti dalį savo įgaliojimų federalinei vykdomosios valdžios institucijai ir atvirkščiai, kai tai neprieštaruja Rusijos Konstitucijai (78 str. 2 ir 3 d.)<sup>133</sup>. Šiomis galimybėmis ir buvo sėkmingai naudojamosi: 1994 – 1998 m. federalinė valdžia pasirašė sutartis su 46 iš 89 Federacijos narių<sup>134</sup>, o susitarimų tarp vykdomosios valdžios institucijų pasirašyta dar daugiau.

Tokių didelį sutarčių tarp federalinės valdžios ir Federacijos subjektų valdžios institucijų skaičių gali paaiškinti kelios priežastys. Visų pirma, šalyje dar tebesijautė 1990 m. prasidėjusios vadinamosios „Federacijos subjektų suverenizacijos bangos“ pasekmės, t. y. Rusijos Federacijos narės dar jautėsi pakankamai nepriklausomos ir savarankiškos, kad galėtų Federacijos centrui kelti ir savo reikalavimus, juolab, kad pastarasis iš tikrųjų dar buvo gana silpnas. Be to, ruošiant 1993 m. Konstituciją, nebuvo pakankamai atsižvelgta į tuo metu jau galiojusias Federacijos narių konstitucijas, todėl sudaromos sutartys ir jose daromos nuolaidos buvo tarsi federalinės valdžios kompensacija ir priemonė, pagerinusi po 1993 m. Konstitucijos priėmimo su kai kuriais Federacijos subjektais kiek pašlijusius santykius.

Čia ypač galima išskirti 1994 m. sutartį su Tatarstanu. Tuo metu šios respublikos padėtis buvo gana neaiški, nes ji nepasirašė 1992 m. Federacijos sutarties bei nedalyvavo 1993 m. referendume dėl Rusijos Konstitucijos priėmimo. 1994 m. sutartimi Tatarstanas buvo įvirtintas kaip Rusijos Federacijos dalis, tačiau už tai šiai respublikai federalinė valdžia suteikė daugiau teisių, nei 1993 m. Konstitucija

---

<sup>133</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>134</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ППЕСС, 2005. С. 132.

suteikia kitiems Federacijos subjektams. Tatarstano kompetencijai perduota dalis įgaliojimų, pagal Konstituciją priklausančių išimtinai federalinės valdžios kompetencijai (suteikta galimybė turėti savo respublikos pilietybę bei įkurti savo nacionalinį banką ir pan.), taip pat įgaliojimų, priskiriamų bendrajai Federacijos ir jos subjektų kompetencijai (žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių apsauga, advokatūros ir notariato klausimai ir pan.)<sup>135</sup>.

Ir sutartyse su kitais Federacijos subjektais pastarųjų kompetencijai būdavo priskiriami klausimai, Rusijos Konstitucijos priskiriami išimtinai federalinės valdžios arba bendrajai kompetencijai, pvz., išimtinai Baškortostano Respublikos kompetencijai priskirti advokatūros ir notariato klausimai, žemės bei kitų gamtos išteklių vartojimas, naudojimas ir disponavimas, įgaliojimai įkurti nacionalinį banką, Kabardos Balkarijos Respublikai – žmogaus ir piliečio teisių apsauga ir pan.<sup>136</sup> Be to, Federacijos ir jos subjektų sutartyse dažnai būdavo pažeidžiamas ir Konstitucijos 4 straipsnis, nustatantis, jog Federacijos suverenitetas apima visą Rusijos teritoriją, o Rusijos Konstitucija ir federaliniai įstatymai turi viršenybę visoje šalyje<sup>137</sup>. Pvz., sutartyje su Baškortostanu pripažįstamas šios respublikos suverenitetas<sup>138</sup>, o sutartyje su Sverdlovsko sritimi netgi įtvirtinta šio Federacijos subjekto valdžios institucijų teisė pripažinti kai kuriuos federalinius teisės aktus šioje srityje negaliojančiais<sup>139</sup>. Tokios teisės normos, prie kurių atsiradimo prisidėjo pati federalinė valdžia, ne tik kėlė grėsmę šalies vientisumui ir įtakojo dar didesnę Rusijos Federacijos asimetriją, bet ir netiesiogiai skatino Konstitucijai prieštaraujančių normų įtvirtinimą pačių Federacijos subjektų teisės aktuose, tokių kaip: teisė sustabdyti federalinių teisės aktų galiojimą (Jakutijoje, Baškirijoje, Tuvoje, Komių Respublikoje), teisė savarankiškai skelbti karo padėti bei priimti sprendimus dėl karo ir taikos (Tuvoje), įstatymų dėl karo tarnybos priėmimas (Baškortostanas, Jakutija), žemės bei kitų gamtos resursų paskelbimas respublikos nuosavybe (Ingušija, Tuva), užsienio politikos ir tarptautinių santykių klausimų reguliavimas (Dagestanas, Tatarstanas, Tuva, Krasnodaro kraštas) ir pan.<sup>140</sup>.

Sutartys tarp Federacijos ir jos subjektų turėjo ir teigiamą reikšmę. Visų pirma, jos užpildė teisinio reglamentavimo spragas tose bendrosios kompetencijos srityse, kuriose trūko federalinio reglamentavimo. Be to, sutartys tarp federalinės valdžios ir Federacijos subjektų valdžios institucijų yra

<sup>135</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юристъ, 2002. С. 162 – 163.

<sup>136</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 135 – 136.

<sup>137</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>138</sup> Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юристъ, 2002. С. 164

<sup>139</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 137 – 138.

<sup>140</sup> Чернов С. Н. Конституционно – правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. – Санкт Петербург: Издательство Р. Асланова „Юридический центр пресс“, 2004. С. 237 – 238.

efektyviausia teisinė priemonė, siekiant atsižvelgti į ekonomine, socialine, kultūrine ir nacionaline prasme gana skirtingų Federacijos subjektų interesus.

Nepaisant to, jog tuo laikotarpiu Federacijos subjektai turėjo gana daug laisvės, iki 1996 m. kraštų, sričių, autonominių apygardų ir autonominių sričių gubernatoriai buvo tiesiogiai priklausomi nuo federalinės valdžios, nes į pareigas juos skyrė šalies Prezidentas. Tai aiškinama tuometinio valstybės vadovo B. Jelcino baime, jog esant tiesioginių rinkimų tvarkai, daugumos Federacijos subjektų aukščiausios valdžios postus užims jo politiniai oponentai komunistai. Tik 1996 m., kai B. Jelcinas buvo perrinktas antrajai Prezidento kadencijai, buvo leista gubernatorius rinkti tiesiogiai visoje Federacijoje (jau iki tol rinkimai vyko daugelyje respublikų)<sup>141</sup>. 1996 m. buvo priimtas dar vienas sprendimas, įtakojęs Rusijos Federacijos subjektų valdžios institucijų formavimą: Rusijos Konstitucinis Teismas uždraudė vietos parlamentui rinkti gubernatorių, teigdamas, jog toks rinkimų būdas pažeidžia valdžių padalijimo principą<sup>142</sup> – taip buvo užkirstas kelias Federacijos subjektų valdžią formuoti pagal parlamentinės valdymo formos principus.

Aptariant Rusijos Federacijos ir jos subjektų santykius, negalima nepaminėti ypač sudėtingų santykių su Čečėnijos Respublika. Ši respublika 1991 m. pabaigoje paskelbė savo nepriklausomybę, taip ilgam išslysdama iš Rusijos kontrolės – ji nedalyvavo nei pasirašant 1992 m. Federacijos sutartį, nei 1993 m. referendume dėl šalies Konstitucijos. 1994 – 1996 m. Rusija bandė susigražinti Čečėnijos kontrolę kariniu būdu, tačiau to nepavykus buvo sudarytos paliaubos<sup>143</sup>, o 1997 m. buvo pasirašyta sutartis, kur pažadėta visus klausimus spręsti taikiu būdu<sup>144</sup>. Iki 1999 m. Rusijos ir Čečėnijos santykiai iš esmės buvo konfederaciniai. 1999 m. pradėtas antras karas. 2003 m. pradžioje Rusijos iniciatyva surengiami rinkimai ir referendumas (su daugybe įvairių pažeidimų), jų metu „patvirtinama” nauja Čečėnijos Konstitucija, kuri pripažįsta šią respubliką Rusijos dalimi, bei „išrenkamas” prorusiškas prezidentas<sup>145</sup>. Nors įvairūs neramumai šioje šalyje tęsiasi iki šiol, oficialiai Čečėnija jau Rusijos Federacijos subjektas.

Antrasis Federacijos ir jos subjektų santykių laikotarpis, prasidėjęs 2000 m. ir besitęsiantis iki šiol, pasižymi vis didėjančia valstybės centralizacija. Jeigu pirmuoju laikotarpiu Federacijos narės buvo

<sup>141</sup> Лысенко В. Институт губернаторов в современной России: вперед в прошлом // Казанский федералист. 2004, No. 4 (12). С. 76 – 77 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

<sup>142</sup> Люхтерхандт О. Россия на пути к имитации федерализма // Казанский федералист. 2005, No. 2 – 3 (14 – 15). С. 209 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf);

<sup>143</sup> Kundrotas M. Didžiųjų valstybių politika Vidurio Rytuose: panašumai ir skirtumai, pagrindiniai bruožai ir santykių peripetijos // <http://www.mariuskundrotas.puslapiai.lt/muslims.htm>; prisijungimo laikas: 2006.12.15.

<sup>144</sup> Юсупов М. Чеченский конфликт: динамика, тенденции // Федерализм в России / ред. Р. Хакивом. – Казань: Казанский институт федерализма, 2001. С. 159 – 160 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.

<sup>145</sup> Kundrotas M. Didžiųjų valstybių politika Vidurio Rytuose: panašumai ir skirtumai, pagrindiniai bruožai ir santykių peripetijos // <http://www.mariuskundrotas.puslapiai.lt/muslims.htm>; prisijungimo laikas: 2006.12.15.

ganėtinai įtakingos, kad priverstų Federacijos centrą skaitytis su jų interesais, tai antruoju laikotarpiu federalinė valdžia tvirtai perėmė federacinių santykių kontrolę į savo rankas. 2000 m. pradėtos reformos buvo būtinos, nes tuometinė padėtis, kai Federacijos subjektai dažnai veikė pernelyg nesiskaitydami su federaliniu centru ir priiminėjo teisės aktus, pažeidžiančius Rusijos Konstituciją bei federalinius įstatymus, vedė valstybę į dezintegraciją. Tačiau kartu buvo būtina išlaikyti pusiausvyrą tarp pradėtos centralizacijos bei federalinės valstybės sandaros.

Dar 1999 m. pabaigoje buvo priimti 2 federaliniai įstatymai, turėję didelės įtakos federaliniams santykiams. Vienu iš jų, jau anksčiau aptartu federaliniu įstatymu „Dėl bendrųjų principų“<sup>146</sup>, siekta suvienodinti Federacijos subjektų valdžios institucijų organizavimo tvarką. Įstatymas Federacijos nariams paliko labai nedaug diskrecijos šioje srityje, viršydamas Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalyje numatytą jo dalyko apimtį<sup>147</sup>. Šis teisės aktas iki šiol dažnai redaguojamas, dabar jame įtvirtinti ne tik Federacijos subjektų institucijų sudarymo bei veikimo pagrindai, bet taip pat nemažai dėmesio skirta šių institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo užtikrinimui, bendrosios Federacijos ir Federacijos narių kompetencijos atribojimui, Federacijos subjektų biudžeto klausimams.

Kitas 1999 m. pabaigoje priimtas federalinis įstatymas „Dėl kompetencijos ir įgaliojimų tarp Rusijos Federacijos ir Rusijos Federacijos subjektų valstybinės valdžios institucijų atribojimo principų ir tvarkos“ (toliau tekste – federalinis įstatymas „Dėl kompetencijos“), kaip rodo jo pavadinimas, reglamentuoja kompetencijos ir įgaliojimų atribojimo tvarką. Jame kaip viena iš teisinių kompetencijos atribojimo formų įtvirtintas federalinis įstatymas<sup>148</sup>. Nors Konstitucijos 11 straipsnio 3 dalyje šis teisės aktas nenumatytas kaip kompetencijos nustatymo, o kartu ir atribojimo priemonė, Pagrindinio įstatymo 76 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog bendrosios kompetencijos klausimais leidžiami federaliniai įstatymai, kurių pagrindu priimami Federacijos subjektų teisės aktai<sup>149</sup>, taigi, būtent tokiu būdu federalinis įstatymas ir atriboja Federacijos ir jos subjektų įgaliojimus bendrosios kompetencijos klausimais.

Federalinis įstatymas „Dėl kompetencijos“ taip pat reglamentavo sutarčių tarp Federacijos ir Federacijos subjektų bei susitarimų dėl įgaliojimų perdavimo tarp federalinės valdžios ir Federacijos

---

<sup>146</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>147</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>148</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ППЕСС, 2005. С. 141.

<sup>149</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPNg7GR/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

narių vykdomųjų valdžios institucijų sudarymo tvarką. Įstatyme numatyti apribojimai sutarčių sudarymui, nustatyta, jog jos gali būti sudarytos tik dvejais atvejais: 1) kai tai numatyta federaliniame įstatyme arba 2) kai nėra priimto federalinio įstatymo, dėl kurio nors bendrajai kompetencijai priskiriamo klausimo<sup>150</sup>. Taip buvo užkirstas kelias sutarčių praktikai. Visų pirma, federaliniuose teisės aktuose galimybė sudaryti sutartis įtvirtinama nebuvo. Be to, federaliniame įstatyme „Dėl kompetencijos“ Federacijos subjektams numatyta teisė priimti teisės aktus tais bendrajai kompetencijai priskiriamais klausimais, kurie neregamentuoti federaliniu lygmeniu<sup>151</sup>, taigi, savaimė suprantama, jog Federacijos subjektas, turėdamas galimybę arba sudaryti sutartį, arba reglamentuoti tą pačią sritį savarankiškai, pasirinks pastarąją galimybę. Taigi, maždaug nuo 1999 m. sutarčių sudarymo praktika nutrūko, nepaisant to, jog sutartis kaip kompetencijos nustatymo teisinė forma įtvirtinta pačioje Konstitucijoje (11 str. 3 d.)<sup>152</sup>. Pats federalinis įstatymas „Dėl kompetencijos“ vėliau buvo panaikintas, o daugelis jo nuostatų buvo ištrauktos iš federalinių įstatymų „Dėl bendrųjų principų“.

Nepaisant minėtų federalinių įstatymų priėmimo, federacinių reformų pradžia laikomas 2000 m. priimtas Rusijos Prezidento įsakas, kuriuo visa Rusijos teritorija padalinta į 7 federalines apygardas, apimančias visą Rusijos teritoriją, ir paskyrus į jas šalies vadovo įgaliotuosius atstovus<sup>153</sup>. Šie Prezidento atstovai turėjo užtikrinti federalinės vykdomosios valdžios ir jos padalinių, esančių Federacijos subjektų teritorijose, ryšius, taip pat derinti federalinės valdžios ir Federacijos narių valdžios institucijų interesus. Kartu tai buvo ir priemonė, leidusi centrinei valdžiai geriau kontroliuoti Federacijos subjektų valdžios institucijas.

2000 m. buvo atlikta ir Federacijos Tarybos reforma: panaikinta tvarka, pagal kurią aukščiausių parlamento rūmų nariais tapdavo Federacijos subjektų gubernatoriai ir parlamento pirmininkai<sup>154</sup>. Taip buvo gerokai sumažintas tiek Federacijos subjektų aukščiausių pareigūnų, tiek ir pačios Federacijos Tarybos vaidmuo. Tiesa, buvo įkurta Valstybės Taryba, institucija, kurią sudaro Prezidentas ir visų Federacijos subjektų gubernatoriai, tačiau jos vaidmuo tik patariamasis, konsultacinis, realios galios ši institucija neturi<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 148.

<sup>151</sup> Ten pat. С. 174.

<sup>152</sup> Конституция Российской Федерации //

[http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPNg7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPNg7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>153</sup> Колюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. С. 284.

<sup>154</sup> Ten pat. С. 534.

<sup>155</sup> Петров Н. Полпреды в системе федеральной исполнительной власти // Казанский федералист. 2004, Но. 4 (12). С. 94 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.



Gerokai sustiprinta federalinės valdžios kontrolė Federacijos subjektų atžvilgiu, įvestas federalinės valdžios įsikišimo institutas. Peržiūrėtos sutartys su Federacijos subjektais: dėl prieštaravimo Rusijos Konstitucijai buvo sustabdytas 38 sutarčių galiojimas, kitos taip pat jau faktiškai nebeveikia<sup>156</sup>. 2000 m. buvo sukurtas Federacijos subjektų teisės aktų registras, kurio priežiūra perduota Rusijos Federacijos Teisingumo ministerijai. Pastarajai institucijai pavesta atlikti ir priimtų Federacijos narių teisės aktų teisėtumo ekspertizę<sup>157</sup>, o Federacijos subjektų prokurorai įpareigojami prižiūrėti priimamų naujų teisės aktų atitikimą Rusijos Konstitucijai bei federaliniams įstatymams (federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ 27 str. 1 d.)<sup>158</sup>. Tokios gana drastiškos priemonės greitai davė rezultatus, jau 2001 m. pabaigoje buvo peržiūrėtos 66 Federacijos subjektų konstitucijos ir statutai<sup>159</sup>.

Gerokai padidinta ir šalies Prezidento tiesioginė kontrolė Federacijos subjektų institucijų atžvilgiu. Federaliniame įstatyme „Dėl bendrųjų principų“ ne tik numatytos jo galimybės, esant tam tikroms aplinkybėms, paleisti vietos parlamentą (9 str. 4 d.) bei atleisti iš pareigų gubernatorių (19 str. 1 d. ir 29 str. 1 d.), tačiau 2004 m. buvo įtvirtinta ir nauja gubernatorių skyrimo tvarka, pagal kurią aukščiausią Federacijos subjektų valdžios postą užimančią asmenį su vietos parlamento pritarimu pradėjo skirti Rusijos Prezidentas.

Taigi, nuo 2000 m. pradėtos reformos ne tik sustabdė Rusijos valstybės dezintegraciją, bet pradėjo kelti grėsmę pačiai federacinei Rusijos sandarai.

## 5. PAGRINDINĖS RUSIJOS FEDERALIZMO PROBLEMOS IR PERSPEKTYVOS

Rusijai, didžiausiai pasaulio valstybei, kurioje gyvena virš 100 tautybių gyventojų<sup>160</sup>, federacija yra pati optimaliausia sandaros forma. Tik būdama federacine valstybe Rusija gali tikėtis suderinti visų savo daugiataučių gyventojų interesus bei užtikrinti sėkmingesnį savo regionų ekonomikos vystymąsi. Kaip ir kiekvienai federacijai, Rusijai aktuali tinkamos centralizacijos ir decentralizacijos pusiausvyros paieška, deja ji gana nesėkminga. Jei 1993 – 1999 m. didėjanti

<sup>156</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 222.

<sup>157</sup> Ten pat. С. 223.

<sup>158</sup> Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

<sup>159</sup> Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. С. 223.

<sup>160</sup> Вагизов Р. Федерализм и права народов // Казанский федералист. 2004, Но. 3 (11). С. 58 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.19.

Federacijos subjektų galia ėmė grasinti valstybės vientisumui, tai 2000 m. pradėtos reformos kelia rimtą pavojų Rusijos federacinei sandarai.

Apskritai, dabartinė situacija netgi kelią abejonių dėl Rusijos kaip federacinės valstybės statuso. Galima išvardinti daug Rusijos federalizmo problemų. 2001 – 2002 m. buvo priimtos federalinio Partijų įstatymo pataisos, kuriomis nustatyta, jog partijos įregistravimui būtina, kad ji turėtų nemažiau nei 10 000 narių (vėliau šis skaičius padidintas iki 50 000), taip pat, kad turėtų savo skyrius bent pusėje Federacijos subjektų (federalinio įstatymo „Dėl politinių partijų“ 3 str. 2 d.)<sup>161</sup>. Taip buvo suduotas smūgis regioninių partijų egzistavimui, kurios visose federacijose geriausiai išreiškia jų subjektų gyventojų interesus. Priimtos įvairios federalinio įstatymo „Dėl bendrųjų principų“ pataisos, kuriomis palengvintas kelias į Federacijos subjektų parlamentus proprezidentinėms partijoms (įtvirtinta norma, jog nemažiau nei 50 % vietos parlamento narių turi būti išrinkta pagal proporcinę rikimų sistemą, uždrausta frakcijų nariams pereiti į kitų partijų frakcijas ir pan.). Įtvirtintos didelės šalies Prezidento galios Federacijos subjektų gubernatorių ir parlamentų atžvilgiu (esant tam tikroms aplinkybėms, šalies vadovui numatyta teisė šias institucijas ir pareigūnus paleisti ar atleisti). Ypač, abejotina reforma įvykdyta 2004 m., kai įtvirtinta nauja Federacijos narės gubernatoriaus skyrimo procedūra, pagal kurią Prezidentas teikia kandidatūrą vietos parlamentui, o jis ją tvirtina. Jei parlamentas antrą ar trečią kartą atmeta siūlomą kandidatūrą, šalies vadovas turi teisę jį paleisti. Ši norma prieštarauja ne vienai Konstitucijos nuostatai, pavyzdžiui, 11 str. 2 d. įtvirtintai teisės normai, jog valstybės valdžią Federacijos subjektuose vykdo jų sudarytos valdžios institucijos. Beje, ši teisės norma įtvirtinta Konstitucinės santvarkos pagrindų skirsnyje, kurio Federalinis susirinkimas apskritai negali keisti (135 str. 1 d.)<sup>162</sup>. Deja, Rusijos Konstitucinis Teismas nepripažino naujosios gubernatorių skyrimo tvarkos neteisėta<sup>163</sup>. Įtvirtinus naują gubernatorių skyrimo procedūrą, pastarasis iš esmės tapo Prezidento vietininku, atsakingu jam, o ne vietos gyventojams. Tai įrodo ir tai, jog 2006 m. pradžioje net 70 (t. y., absoliuti dauguma) gubernatorių buvo proprezidentinės „Vieningosios Rusijos“ partijos nariais<sup>164</sup>.

Mokslininkai pripažįsta centralizuotų federacijų egzistavimą, tokių kaip, pvz., Indija. Tačiau net ir pastarojoje federacijoje, kur gubernatoriai taip pat skiriami, federacijos subjekto vyriausybę

<sup>161</sup> Федеральный закон „О политических партиях“ // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&ub=0&doc\\_type=3#\\_194](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&ub=0&doc_type=3#_194); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

<sup>162</sup> Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPNa7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPNa7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

<sup>163</sup> Лысенко В. От империи к федерации // Казанский федералист. 2006, Но. 1 – 2 (17 – 18). С. 9 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.19.

<sup>164</sup> Ten pat. С. 6.

sudaro ne paskirtas gubernatorius, o vietos parlamentas, taip užtikrinant tarp federalinės valdžios paskirto gubernatoriaus ir kitų regioninės valdžios institucijų pusiausvyrą. Tuo tarpu Rusijoje Prezidento paskirtas gubernatorius yra atsakingas už Federacijos subjekto vyriausybės sudarymą. Taigi, taip, iš esmės, visa Federacijos subjekto valdžia (tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji) tapo priklausoma nuo federalinio centro, todėl Rusija palaipsniui iš federacijos tampa „pseudofederacija”, kuri tik iš išorės panaši į federaciją (valstybę sudaro teritoriniai dariniai su savo įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžia), tačiau savo turiniu jos kaip federacinės valstybės statusas kelia daug abejonių, nes Federacijos subjektų valdžios institucijos baigiamos pajungti federalinei valdžiai.

## Išvados

1. Federacija – tai valstybė, susidedanti iš atskirų teritorinio pobūdžio subjektų, disponuojančių valstybinės valdžios galiomis, kurių apimtis ribojama federacijos konstitucijos. Valstybinės valdžios galiomis federacijos subjektai dalijasi su centrine (federacine) valdžia, kuri užtikrina šios nevienalytės valstybės vientisumą ir dažniausiai sprendžia visai valstybei bendrus klausimus. Taigi, federacijoje egzistuoja dviejų atskirų lygių valstybinės valdžios sistema – federacijos subjektų valdžios institucijos (veikiančios tik atitinkamo subjekto teritorijos ribose) ir federalinės valdžios institucijos (veikiančios visos valstybės mastu).

2. Rusijos federalizmo ištakos siekia RSFSR ir SSRS sukūrimo laikus. Tiesa, nei RSFSR, nei SSRS nebuvo federacijos. Pirmoji net formaliai tebuvo tik unitarinė valstybė, kurioje buvo autonominių darinių. Tuo tarpu SSRS formaliai buvo federacija, tačiau realiai ji buvo stipriai centralizuota unitarinė valstybė, kurioje federalizmas tebuvo tiktais fasadas, viena iš priemonių, skirta užmaskuoti tikrajai šios valstybės formai.

3. 1985 m. SSRS prasidėjusios reformos išjudino tiek RSFSR, tiek ir jos sudėtyje esančias respublikas: 1990 m. Rusija bei daugelis jai priklausančių autonominių respublikų, paskelbė apie savo suverenitetą. Netrukus suverenizacijos banga apėmė ir kai kurias kitas RSFSR dalis. Subyrėjus SSRS, tas pats ėmė grėsti ir RSFSR, tačiau šį procesą užkirto 1992 m. pasirašyta Federacijos sutartis. Tačiau ji netapo Rusijos kaip federacinės valstybės steigimo dokumentu, juo tapo 1993 m. priimta Rusijos Konstitucija.

4. 1993 m. Konstitucija įtvirtino federacinę valstybę, susidedančią iš 89 subjektų (2004 m. jų skaičius sumažėjo iki 88). Rusijos Federacija – tai asimterinė federacija ir nors Konstitucijoje skelbiama visų Federacijos subjektų lygybė, jie neturi visiškai lygių teisių. Federaciją sudaro 6 skirtingų formų subjektai, tik respublikoms numatyta teisė turėti savo Konstitucijas bei savo valstybines kalbas, o kai kurie Federacijos subjektai yra kitų Federacijos narių sudėtyje.

5. Rusijos Federacijos subjektų vykdomųjų ir įstatymų leidybos valdžios institucijų sudarymą ir veiklą gana detalčiai reglamentavo federalinis įstatymas „Dėl bendrųjų Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios (atstovaujamosios) ir vykdomosios valdžios sudarymo principų“, nepalikdamas daug savarankiškumo patiems Federacijos subjektams. Šiuo įstatymu gerokai sumažintas Federacijos subjektų savarankiškumas. Rusijos Prezidentui numatyta teisė, esant tam tikroms aplinkybėms, paleisti Federacijos subjekto parlamentą bei nušalinti nuo pareigų gubernatorių. Ypač, prieštaringa 2004 m. įvesta nauja gubernatoriaus skyrimo tvarka, pagal kurią gubernatoriaus

kandidatūrą vietos parlamentui teikia šalies Prezidentas. Parlamentui 2 arba 3 kartus nepatvirtinus teikiamos kandidatūros, Prezidentui numatyta teisė jį paleisti.

6. Federacijos Taryba, turinti atstovauti Federacijos subjektų interesus federaliniu lygmeniu, turi per mažai galių, kad galėtų ženkliau įtakoti federalinių įstatymų leidimą. Geriausiai ji Federacijos subjektų interesus atstovavo 1996 – 2000 m., kai jos nariais buvo kiekvieno Federacijos subjekto parlamento pirmininkas ir gubernatorius. Tuo tarpu, 2000 m. įvestos naujos narų rinkimo tvarkos pasekmė buvo ta, kad Federacijos Taryba, kaip regionų parlamentas, savo vardą iš esmės diskreditavo.

7. Rusijos Federacijos ir jos subjektų santykių raidą po 1993 m. Konstitucijos priėmimo galima suskirstyti į 2 laikotarpius: 1) 1993 – 1999 m. ir 2) laikotarpį, prasidėjusį 2000 m. ir besitęsiantį iki šių dienų. Pirmuoju laikotarpiu gana didelę įtaką turėjo Federacijos subjektai. 20 amžiaus pabaigoje dėlto iškilo šalies dezintegracijos grėsmė. Tuo laikotarpiu federalinės valdžios ir Federacijos subjektų santykiai buvo sprendžiami sudarant tarpusavio dvišales sutartis. Antrajame laikotarpyje federalinių santykių iniciatyvą į savo rankas tvirtai perėmė federalinė valdžia. Santykiai tarp Federacijos ir jos subjektų sprendžiami priimant federalinius įstatymus, t. y., per daug nesiderant su Federacijos subjektais. 2000 m. prasidėjusios reformos pradėjo labai sparčią šalies centralizaciją.

8. Dabar Rusijos Federacija atsidurė tokioje situacijoje, jog jos kaip federacinės valstybės statusas kelia daug abejonių, nes Federacijos subjektų valdžia praktiškai visiškai priklausoma nuo Federacijos centro. Tolesnė šalies centralizacija tik patvirtintų šias abejones.

## Šaltiniai ir literatūra

### *Specialioji literatūra:*

1. Birmontienė T., Buišienė O. Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005. 367 p.
2. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. 924 p.
3. Davies N. Europa: istorija. – Vilnius: Vaga, 2002. 1366 p.
4. Federalism and the Welfare state. New world and European experience / ed. by H. Obinger, S. Leibfried and F. G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 369 p.
5. Stepan A. Federalism and democracy // Theories of federalism: a reader. – New York: Palgrave Macmillan, 2005. 331 p.
6. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – Москва: Издательский дом „Городец“, 2004. 592 с.
7. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – Москва: Юристъ, 2002. 348 с.
8. Митра С. К. Язык и федерализм: полиэтничный вызов // Международный журнал социальных наук. 2001, Но. 34.
9. Саймон Р. Приспособляемость и изменения в федерациях // Международный журнал социальных наук. 2001, Но. 34.
10. Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. – Москва: Международные отношения, 2002. 446 с.
11. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – Санкт Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. 204 с.
12. Уотс Р. Федеративные модели разграничения полномочий // Международный журнал социальных наук. 2001, Но. 34.
13. Федерализм: теория и история развития (сравнительно – правовой анализ): учебное пособие / от. ред. М. Н. Марченко. – Москва: Юристъ, 2000. 344 с.
14. Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – Москва: МЗ – ПРЕСС, 2005. 320 с.
15. Чернов С. Н. Конституционно – правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. – Санкт Петербург: Издательство Р. Асланова „Юридический центр пресс“, 2004. 559 с.

### *Norminiai teisės aktai Internete:*

16. Конституция Республики Дагестан // <http://www.e-dag.ru/republic/kon.htm>; prisijungimo laikas: 2006.12.03.
17. Конституция Республики Татарстан // [http://www.tatar.ru/?DNSID=ae1cb395268958e3c35d263c0b1bc67f&node\\_id=222](http://www.tatar.ru/?DNSID=ae1cb395268958e3c35d263c0b1bc67f&node_id=222); prisijungimo laikas: 2006.11.24.
18. Конституция Российской Федерации // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_HPnq7GRe/PILOT/doc.htm?skind=&pid=10103000&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.
19. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 г. N 91-О "По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона „Об

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_0pYVle76/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12120315&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_0pYVle76/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12120315&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.04.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П „По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия” // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_CvFxtXD3/PILOT/doc.htm?skind=&pid=6170028&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_CvFxtXD3/PILOT/doc.htm?skind=&pid=6170028&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_Hr5NEf9D/PILOT/doc.htm?skind=&pid=165786&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_Hr5NEf9D/PILOT/doc.htm?skind=&pid=165786&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.25.

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. N 13-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан” // Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S\\_XYzxnIT2/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12119810&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S_XYzxnIT2/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12119810&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

23. Федеральный закон „О гражданстве Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_fK3wcVxj/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184539&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_fK3wcVxj/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184539&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.24.

24. Федеральный закон „О политических партиях” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3#\\_194](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_gN4Uip0A/PILOT/doc.htm?skind=&pid=183523&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3#_194); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

25. Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_EUFdsdl7/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12117177&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.28.

26. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. N 113-ФЗ „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_5Ex0fWXt/PILOT/doc.htm?skind=&pid=182380&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

27. Федеральный закон от 5 июля 1999 г. N 133-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3#\\_24](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_L95fBind/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12116191&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3#_24); prisijungimo laikas: 2006.12.12.

28. Федеральный конституционный закон „О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_QtuxIDX5/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184002&showcomments=1&page=1&sub=46&doc\\_type=3#\\_46](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_QtuxIDX5/PILOT/doc.htm?skind=&pid=184002&showcomments=1&page=1&sub=46&doc_type=3#_46); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

29. Федеральный конституционный закон „Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” // [http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S\\_tm0LkXnB/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12134870&showcomments=1&page=1&sub=0&doc\\_type=3](http://graph.garant.ru:8080/SESSION/S_tm0LkXnB/PILOT/doc.htm?skind=&pid=12134870&showcomments=1&page=1&sub=0&doc_type=3); prisijungimo laikas: 2006.11.20.

30. Федеративный договор // [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_70280.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_70280.htm); prisijungimo laikas: 2006.11.09.

*Moksliniai straipsniai Internete:*

31. Elazar D. J. Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements // <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>; prisijungimo laikas: 2006.08.22.

32. Herperger D. Distribution of powers and functions in federal systems // [http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=E&page=federationworld&sub=powersandfunctionsinfede&doc=powersandfunctionsinfede_e.htm); prisijungimo laikas: 2006.09.14.

33. Katz E. American federalism, past, present and future // <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijde/katz.htm>; prisijungimo laikas: 2006.09.14.

34. Kundrotas M. Didžiųjų valstybių politika Vidurio Rytuose: panašumai ir skirtumai, pagrindiniai bruožai ir santykių peripetijos // <http://www.mariuskundrotas.puslapiai.lt/muslims.htm>; prisijungimo laikas: 2006.12.15.

35. Marychurch J. Co – operation or sovereignty? Achieving federalization of corporate regulation // <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqBLJ/2004/3.html>; prisijungimo laikas: 2006.09.03.

36. Бари Д. Новый федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России // Казанский федералист. 2003, Но. 2(6) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_6.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_6.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.14.

37. Вагизов Р. Федерализм и права народов // Казанский федералист. 2004, Но. 3 (11) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.19.

38. Галеев М. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий // Федерализм в России / ред. Р. Хакивом. – Казань: Казанский институт федерализма, 2001 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.

39. Глигич – Золотарева М. Новый порядок рекрутирования губернаторов и перспективы федерализма в России // Казанский федералист. 2004, Но. 4 (12) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.03.

40. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2005/12/index.html>; prisijungimo laikas: 2006.12.07.

41. Еврейская автономная область. Официальный сайт органов государственной власти // <http://www.eao.ru/?p=24>; prisijungimo laikas: 2006.11.29.

42. Курманов М. Законодательные органы субъектов Федерации в условиях современных реформ, инициированных Президентом Путиным // Казанский федералист. 2004, Но. 4 (12) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.29.

43. Лысенко В. Губернатор: выбирать нельзя назначать // Казанский федералист. 2004, Но. 3 (11) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

44. Лысенко В. Институт губернаторов в современной России: вперед в прошлое // Казанский федералист. 2004, Но. 4 (12) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.

45. Лысенко В. От империи к федерации // Казанский федералист. 2006, Но. 1 – 2 (17 – 18) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_11.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_11.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.19.



46. Лысенко В. Эволюция парламентаризма в условиях централизации власти в России: федеральный и региональный уровни // Казанский федералист. 2005, No. 2 – 3 (14 – 15) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.29.
47. Люхтерхандт О. Россия на пути к имитации федерализма // Казанский федералист. 2005, No. 2 – 3 (14 – 15) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_14-15.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_14-15.pdf);
48. Миронов О. Российский федерализм // [http://niiss.ru/mag17\\_federalizm.shtml](http://niiss.ru/mag17_federalizm.shtml); prisijungimo laikas: 2006.11.07.
49. Петров Н. Полпреды в системе федеральной исполнительной власти // Казанский федералист. 2004, No. 4 (12) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_12.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_12.pdf); prisijungimo laikas: 2006.12.02.
50. Федерализм в России и в мире / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. – Казань: Казанский институт федерализма, 2004 // <http://www.kazanfed.ru/dokladi/posobie.pdf>; prisijungimo laikas: 2006.11.28.
51. Хабибуллина Г. Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации (на примере республик в составе РФ) // Казанский федералист. 2004, No. 1 (9) // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed\\_9.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/jornal/kazfed_9.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.28.
52. Хакимов Р. Об основах асимметричности Российской Федерации // Федерализм в России / ред. Р. Хакивом. – Казань: Казанский институт федерализма // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.
53. Худякова И. Территория сложносоставных субъектов Российской Федерации как конфликт интересов региональной политики // <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/3/>; prisijungimo laikas: 2006.11.25.
54. Юсупов М. Чеченский конфликт: динамика, тенденции // Федерализм в России / ред. Р. Хакивом. – Казань: Казанский институт федерализма, 2001 // [http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism\\_rus.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf); prisijungimo laikas: 2006.11.11.

## Santrauka

*Raktiniai žodžiai: valstybės sandaros forma, federacija, Rusija.*

Šiame darbe aptariama Rusijos patirtis, kuriant federacinę valstybę, Rusijos Federacijos bruožai. Darbo pradžioje siekiama apibrėžti sąvoką 'federacija', ji apibūdinama kaip valstybė, susidedanti iš atskirų teritorinio pobūdžio subjektų, disponuojančių valstybinės valdžios galiomis, kurių apimtis ribojama federacijos konstitucijos. Aptariamos Rusijos Federacijos ištakos, prieinama prie išvados, jog nei SSRS, nei RTFSR nebuvo federalinės valstybės. Apžvelgiamas Rusijos Federacijos kūrimasis, aptariama 1992 m. Federacijos sutartis. Daug dėmesio skiriama Rusijos Federacijos subjektų teisinio statuso nagrinėjimui. Padaryta išvada, kad Rusija yra asimetrinė federacija, o jos subjektai neturi visiškai lygių teisių. Aptariant Federacijos narių valdžios institucijas, autorius pastebi pavojingai mažėjančią vietinių valdžios institucijų nepriklausomybę nuo federalinės valdžios, ypač, nerimą kelia 2004 m. panaikinti tiesioginiai gubernatoriaus rinkimai ir įvesta nauja tvarka, pagal kurią gubernatorių vietos parlamento pritarimu pradėjo skirti šalies Prezidentas. Aptariamas Federacijos Tarybos statusas bei vaidmuo, prieinama išvada dėl jos bejėgiškumo bei būtinybės imtis reformų. Apžvelgiama Rusijos Federacijos ir jos subjektų santykių raida. 1993 – 1999 m. Federacijos narės turėjo daug savarankiškumo, o savo santykius su Federacija dažniausiai apibrėždavo dvišalėmis tarpusavio sutartimis. Nuo 2000 m. federalinė valdžia ėmėsi reformų, kuriomis pradėta valstybės centralizacija. Reformos buvo būtinos, tačiau centralizacijos mastai pasiekė tokias apimtis, jog iškilo grėsmė Rusijos federacinei sandarai. Šiuo metu jau sunku įvardinti, ar Rusija vis dar federacija. Pagal formą ji vis dar federacija (valstybę sudaro daug teritorinių darinių su savo atskira įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžia), tačiau savo turiniu jos kaip federacinės valstybės statusas kelia daug abejonių, nes Federacijos subjektų valdžios institucijos baigiamos pajungti federalinei valdžiai.

## **Features of Federation: the Experience of Russia**

### **Summary**

Keywords: the form of state's formation, federation, Russia

The subject of this work is the experience of Russia, forming the federal state, the lineament of Russian federation. The aim of the beginning of the work is to define the term „federation“, it is identified as the state, that consists of different territorial subjects disposing the powers of the central government, and these powers are limited by the constitution of federation. The sources of Russian Federation are discussed, the conclusion is made, that neither the USSR neither Russian Federation were federal states. The foundation of Russian federation is overviewed, the treaty of federation, signed in 1992, is discussed. Much attention is payed to studying the legal status of the subjects of Russian Federation. The conclusion is made, that Russia is the assymetrical federation and its subjects have no totally equal rights. While describing the institutions of the federation members, the author notices the dangerously diminishing independence of the local institutions from the federal government, a matter of great concern is the direct elections of the governor, abolished in 2004, and the new order, according to whom local governor is imposed by the President of the state, after the approbation of the local parliament. The status and the role of Federation's council is discussed, it is concluded that it is too powerless and needs reforms. The process of the affairs between Russian federation and its subjects is overviewed. In 1993 – 1999 members of the federation had much sovereignty, and defined their affairs with the state by signing treaties. Since 2000 the federal government took up reforms, and so the state's centralization was started. Reforms were necessary, but the extents of centralization expanded so much that the danger for the Russian federal formation arose. In this time it is difficult to define Russia as the federal state. It is still a federation in form (the state is made of many territorial units with their separate legislative and executive governments), but the contents of the status of Russia as the federal state is very ambivalent, because the governmental institutions of the federal subjects are almost completely subordinated to the federal government.

