
Трибуна молодого ученого

С. Т. Адамянц

аспирантка кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МИУ МГИМО(У)

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

S. Adamyants

THE MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING RUSSIAN FEDERALISM

The paper deals with the main directions of federal reform in the Russian Federation at the present stage.

Major emphasis is put on providing a single law-based environment by harmonization of regional laws with the

federal legislation and the country's Constitution, development of federal districts, reform of the formation of the Council of Federation and rearrangement of the issues of jurisdiction and authority among the levels of public power.

Последнее десятилетие прошлого века было ознаменовано для России глубинной трансформацией политического и социально-экономического уклада страны, центральное место в которой занимала федеративная реформа. Главный смысл этой реформы заключался в создании эффективной системы управления, без которой любые насущные реформы, в первую очередь, экономического характера, обречены на неудачу. В связи с этим необходимо было решить следующие задачи:

преодоление правового сепаратизма, реинтеграция правового поля, распространение действия федерального законодательства на всю территорию Федерации (как это и должно быть в федеративном государстве);

преодоление асимметричности федеративных отношений, выравнивание конституционных прав субъектов Федерации вне зависимости от принципа, который положен в основание их образования (национальный или территориальный);

ликвидация разорванности экономического пространства страны, воссоздание единого экономического рынка России, без межрегиональных барьеров.

Приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством

Главной целью первого этапа реформы стало обеспечение единого правового пространства путем приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. На решение этой задачи потребовалось более года, и к концу 2001 г. эта работа была в основном завершена. Законодательными собраниями субъектов РФ был пересмотрен огромный массив регионального законодательства. На федеральном уровне законодательно была установлена ответственность как глав регионов, так и законодательных органов власти за издание нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству.

Ежегодно Минюстом проводится юридическая экспертиза более 40 тыс. таких актов. В настоящее время в электронной базе данных Минюста России «Федеральный регистр» содержится уже свыше 281 тыс. нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации¹.

¹ <http://www.minjust.ru>.

Важной тенденцией является ежегодное уменьшение количества актов, несоответствующих Конституции и федеральному законодательству. Так, в 2005 г. примерно в 2,5 тыс. из них выявлены несоответствия федеральному законодательству, что на тысячу меньше, чем в 2004 г. Достигнутая положительная динамика — во многом результат участия органов юстиции в нормотворческой деятельности на местах и тесного конструктивного сотрудничества с органами прокуратуры Российской Федерации, что дает возможность устранять две трети нарушений еще на стадии их разработки и принятия региональных актов. В итоге количество незаконных актов субъектов Федерации в общей массе действующих снизилось до 1%². Сохраняющиеся несоответствия в основном затрагивают сферы государственного управления, финансов, социального обеспечения, жилищных и природоресурсных правоотношений, что обусловлено, прежде всего, медленным реагированием региональных властей на изменения в федеральном законодательстве.

Прокуратура для обеспечения единства правового пространства ведет работу по следующим трем направлениям, связанным с: приведением конституций республик и региональных уставов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством; анализом договоров, заключенных федеральными органами с органами государственной власти субъектов Федерации; проверкой нормативных актов губернаторов, президентов и других региональных органов исполнительной власти. Очевидно также, что конституционных противоречий в стране стало бы еще меньше, если бы в каждом субъекте Федерации были образованы конституционные (уставные) суды.

Создание федеральных округов

Важнейшим направлением реформы стало создание федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента России. В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» на территории Российской Федерации было образовано семь федеральных округов, каждый из которых охватывает определенное число субъектов РФ с указанием городов, выполняющих функции центра федерального округа³.

² <http://www.mjnjust.ru/news/detail.php?ID=914>

³ СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁴ См.: Кокурина О. Ю. Правовой статус полномочного представителя Президента РФ в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1998. С. 23.

⁵ См., например: Некрасов С. И. Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11.

В Конституции РФ 1993 г. понятие «федеральный округ» отсутствует. Округ не является административной единицей. В федеральном округе, в отличие от субъектов РФ, отсутствуют органы государственной власти, собственное законодательство и иные, определяющие статус образования, признаки. Кроме того, федеральные округа представляют собой даже не территориальные единицы, а лишь абстрактные совокупности субъектов РФ. Создание федеральных округов позволяет решить следующие задачи: 1) повысить контроль за федеральными ведомствами в регионах; 2) улучшить взаимоотношения и интеграционные связи субъектов РФ.

Что касается перспектив развития модели федеральных округов, то создание подобного рода специальных единиц деления Российской Федерации следует рассматривать не только как фактор, повлиявший на изменение сферы деятельности полномочных представителей Президента РФ, по сравнению с предыдущей формой представительства (в регионах Российской Федерации), но и как попытку создания универсальной модели механизма государственного управления с четкой системой взаимодействия Центра и регионов⁴.

В настоящее время модель федеральных округов как специальных единиц Российской Федерации, существующая наряду с системой административно-территориального деления, носит временный характер⁵. Однако создание на ее основе в дальнейшем модели, способной решить существующие проблемы федеративного устройства, представляется вполне возможным и обоснованным. Именно в форме федеральных округов возможна последующая замена существующего федеративного устройства с наличием национально-территориальных единиц деления на субгубо административно-территориальные.

Изменение порядка формирования Совета Федерации ФС РФ

Говоря о способах формирования Совета Федерации ФС РФ, обратимся к практике образования верхних палат зарубежных парламентов, которая обнаруживает большое разнообразие.

Первый способ — выборный порядок, касающийся всего состава верхней палаты или же подавляющего большинства ее депутатов. Выборность воплощает в себе демократические процедуры формирования парламентов, однако до на-

стоящего времени она не стала общепринятым правилом.

Второй способ — прямо противоположный первому, реализуется в формах назначения, занятия места парламентария по должности, по праву и даже по наследству.

Наконец, *третий способ* — смешанный, характеризуется одновременным сочетанием в различных вариантах первых двух способов.

Выборному порядку соответствует способ образования Совета Федерации, функционировавшего в период с 1993 по 1995 г. Он избирался в результате прямых выборов населением субъектов Федерации. В настоящее время косвенному характеру выборов отвечает избрание половины состава членов Совета Федерации законодательными органами государственной власти российских регионов.

Второй способ образования верхних палат применялся в отношении Совета Федерации периода 1995—2001 гг., когда в его состав входили главы исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации.

Смешанный характер создания верхней палаты соответствует Совету Федерации, сформированному на основе Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 5 августа 2000 г.), половина состава которого назначается руководителями исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а вторая половина избирается региональными парламентами.

Представляется, что к необходимости замены порядка формирования Совета Федерации образца 1995—2001 гг. привели два ключевых обстоятельства. Первое объясняется отсутствием постоянно функционирующего на профессиональной основе Совета Федерации. Между тем перед этим конституционным органом были поставлены новые задачи, диктующие возрастание его роли во внутрипарламентской системе, в законодательном процессе, в организации и упорядочении федеративных отношений. И хотя Совет Федерации признается вполне оправданным для российской государственности институтом, осуществляющим эффективную фильтрацию принимаемых Государственной Думой законов, стабилизирующим отношения между различными ветвями власти⁶, он претендует в настоящее время на более высокую роль.

Второе обстоятельство связано с ограничением роли губернаторского корпуса, превративше-

гося, по выражению А. Чечевишникова, в политическую корпорацию в федеральной политике⁷. Действительно, вхождение региональных элит в состав Совета Федерации превратило его в региональную трибуну, с которой руководители субъектов Федерации порой достаточно жестко разговаривали с федеральным центром. Устранить «дискомфорт» в отношениях можно было, нейтрализовав «губернаторскую фронду».

Еще в 1995 г. в проектах федеральных законов предлагалось внедрить принцип назначения членов Совета Федерации от органов государственной власти субъектов Федерации. Однако это удалось реализовать лишь в 2000 г. принятием Федерального закона от 5 августа 2000 г. При сохранении конституционного принципа репрезентативности — по два представителя от каждого субъекта Федерации, вводился новый, смешанный порядок формирования Совета Федерации.

Согласно Федеральному закону от 5 августа 2000 г. член Совета Федерации — представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Федерации избирается этим органом на срок его полномочий. Особый порядок касается избрания представителей от законодательных органов регионов, формируемых путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Если член Совета Федерации представляет двухпалатный законодательный орган субъекта, то его избирают поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Кандидатуры для избрания вносятся председателем законодательного органа государственной власти субъекта Федерации или группой депутатов этого же органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов. Решение законодательного органа государственной власти региона об избрании представителя в Совете Федерации принимается тайным голосованием и оформляется постановлением данного органа. Если региональный орган власти двухпалатный, то совместным постановлением обеих палат.

В январе 2002 г. закончилась «ротация» членов Совета Федерации, и с 16 января 2002 г. Совет Федерации третьего созыва приступил к работе в полностью обновленном составе.

Создание Государственного Совета и Совета законодателей

В рамках федеративной реформы главы регионов были объединены в Государственный совет при Президенте РФ. Будучи на первом этапе лишь консультативным и совещательным орга-

⁶ См.: Рыжков В. А. Четвертая республика. Очерк политической истории современной России. М., 2000. С. 97—99.

⁷ См.: Чечевишников А. Как нам реорганизовать Совет Федерации // Век. 2000. № 50. 16 апр.

ном при Президенте, в настоящее время он постепенно становится необходимым инструментом выработки государственной политики. Государственный совет был образован в соответствии с Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации», который глава государства подписал, руководствуясь ст. 80 и 85 Конституции РФ, а также в связи с принятием Федерального закона от 5 августа 2000 г.

Госсовет содействует реализации полномочий Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов власти. Председателем Государственного совета является Президент РФ. В состав Государственного совета входят высшие руководители субъектов Федерации. По решению Президента в состав Совета могут входить и другие лица.

На Госсовете обсуждаются вопросы особого государственного значения, касающиеся государственного строительства, хода экономических и социальных реформ, общественных проблем. Основная форма работы Госсовета — заседания. Они проводятся четыре раза в год, без жестко установленной периодичности. Каждое заседание посвящено одному крупному вопросу. Накануне заседаний Госсовета по теме предстоящего обсуждения проводятся заседания президиума Совета. Утвердилась также практика обсуждения некоторых вопросов в ходе совместных заседаний президиума Государственного совета и Совета Безопасности, иногда — с привлечением профильных совещательных органов при Президенте.

Важное значение для развития федеративных отношений имело создание в мае 2002 г. Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей), в который входят руководители региональных парламентов. Работа этого органа направлена не только на формирование единого правового поля России, решение проблемы главенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны, но и постоянное воспроизводство системного непротиворечивого законодательства, повышения роли и результативности участия законодательных органов власти регионов в федеральном законодательном процессе.

Доля принятых по инициативе региональных законодательных собраний федеральных законов составляет в последние годы около 2%. В 2004 г. она составила 7,5%. В то же время доля законодательных инициатив регионов в «законопроектном портфеле» Государственной Думы в 2006 г. составила 46,2%. Представляется, что после установ-

ления нового порядка формирования Совета Федерации, создания Государственного совета РФ, учреждения Совета законодателей удалось выстроить систему полноправного участия представителей региональной власти в формировании и проведении общегосударственной политики. Созданы условия для реализации в полном объеме конституционного принципа единства действий всех ветвей и уровней власти.

Летом 2002 г. был законодательно осуществлен переход к смешанной пропорционально-мажоритарной системе выборов в органы законодательной власти субъектов РФ⁸. Политические партии стали единственным избирательным объединением, имеющим право самостоятельно участвовать на всех уровнях выборов.

В соответствии с законом не менее 50% депутатского корпуса законодательного органа должно было избираться по пропорциональной избирательной системе. В настоящее время целый ряд субъектов Российской Федерации (последним стал Санкт-Петербург) полностью перешел на пропорциональную систему выборов своих законодательных собраний. С июля 2003 по июнь 2005 г. выборы законодательных органов субъектов РФ с использованием пропорциональной системы, были проведены в 33 субъектах РФ.

Перераспределение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти

Второй этап федеративной реформы был, главным образом, связан с процессами перераспределения предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти, установлением баланса между их доходными налоговыми полномочиями и расходными обязательствами, приведением федерального и регионального законодательства в соответствие с базовыми законами, закрепившими новые принципы организации региональной и местной власти.

Основные направления разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления были определены Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 22 августа 2004 г.

⁸ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

№ 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил разграничение полномочий применительно к отраслевому законодательству.

Однако в связи с закреплением новой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») федеративные отношения предполагают более высокую степень согласованности действий и решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и повышают степень ответственности высших должностных лиц последних за реализацию единой федеральной политики в регионах. В связи с этим целесообразно обеспечить развитие законодательства в направлении увеличения объема полномочий органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению функций государственного управления в регионах. Одновременно с этим должны быть созданы дополнительные механизмы контроля и оценки результатов их деятельности.

Анализ показывает, что хотя в отдельных сферах ряд полномочий требует уточнения в действующем законодательстве, в целом задачи, стоявшие перед федеративной реформой на этом этапе, были решены. Однако следует отметить перекос в объеме полномочий: почти 700 полномочий у федерального центра и около 50 — у субъектов Федерации (еще меньше у автономных округов). Изменение этой диспропорции является, на наш взгляд, задачей последующих этапов.

Укрупнение регионов

В области реформирования политико-территориального устройства Российской Федерации основным результатом стало укрупнение ряда регионов.

Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в

составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» предусматривает основные условия, процедуру и срок образования нового субъекта РФ, его наименование, статус и границы, срок прекращения существования Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, а также переходный период образования нового субъекта Федерации с 1 января и не позднее 31 декабря 2007 г. В течение указанного переходного периода должно быть завершено формирование органов государственной власти нового субъекта РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» с 1 июля 2007 г. образован новый субъект Федерации — Камчатский край.

Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» предусматриваются основные условия и порядок образования нового субъекта, его статус, наименование и границы. Новый субъект считается образованным с 1 января 2008 г. (ст. 1 Закона) и будет иметь статус области с наименованием «Иркутская область» (ст. 2 Закона). Его границы охватывают территории объединяющихся субъектов Российской Федерации (ст. 3 Закона).

Принятие названных законов одновременно высветило и целый комплекс проблем концептуального характера, связанных с процессом изменения субъектного состава России. В настоящее время отсутствует целостное видение той модели федерации, к построению которой стремятся в процессе интеграции регионов. Как следствие этого, нет четких ответов на вопросы о предполагаемом количестве субъектов Федерации, их будущем статусе, полномочиях и т. д. Нет ясности и в определении приоритетов при объединении субъектов Федерации. Если ранее в ряду укрупняемых субъектов рассматривались только края, области и автономные образования, то сегодня объединяться могут любые субъекты, в том числе и республики. Законодательно не закреплены пределы укрупнения субъектов Федерации, что также свидетельствует о непродуманности процесса реформирования субъектного состава. Отсутствует представление о будущем законодательства, принятого объединяемыми субъектами за предыдущие годы, что не может не сказаться на жизнедеятельности новых регионов. Однако

запущенный процесс укрупнения субъектов Федерации продолжает развиваться. Существует еще целый ряд субъектов Федерации, где могут начаться объединительные процессы.

Особенностью настоящего этапа федеративной реформы в России является ее тесное увязывание с административной и муниципальной реформами. Был введен новый порядок формирования корпуса глав (высших должностных лиц) субъектов РФ. В соответствии с ним законодательный орган власти «наделает полномочиями» главы субъекта Федерации предложенное Президентом страны лицо⁹.

В соответствии с положением о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Федерации не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий главы региона полпред в федеральном округе направляет руководителю Администрации Президента РФ предложения не менее чем по двум кандидатурам. Тот рассматривает предложения и после необходимых консультаций представляет кандидатуры Президенту, который может их отклонить (тогда представляются новые кандидатуры), а может поддержать. В любом случае, проведя необходимые консультации по кандидатуре, президент не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий действующего главы вносит в региональный парламент предложение о кандидатуре главы, который должен рассмотреть представленную кандидатуру в течение 14 дней и либо принять ее (для этого нужно простое большинство от списочного состава), либо отклонить. В последнем случае президент в течение семи дней вносит новое предложение (кандидатура может быть той же), а в случае двукратного отклонения он вправе назначить временно исполняющего обязанности главы сроком до полугода и распустить парламент. Глава региона может и до истечения срока своих полномочий поставить перед президентом вопрос о доверии. В этом случае президенту отводится семь дней, чтобы принять решение о доверии и внести кандидатуру в парламент субъекта Федерации. За первый год действия нового порядка назначения глав регионов с января 2005 г. по январь 2006 г. законодательными органами субъектов Федерации по представлению Президента были

утверждены 44 главы регионов — почти половина от их общего числа.

Президент РФ инициировал дальнейшее развитие данного порядка с тем, чтобы кандидатуры для избрания выдвигались партиями, победившими на региональных выборах.

Новый состав корпуса глав исполнительной власти в регионах позволил иначе поставить вопрос об их участии в работе Совета Федерации, в частности, в принятии решений по федеральному закону о федеральном бюджете на очередной год.

Существенные сдвиги в политической жизни регионов, укрепление авторитета и значения законодательных органов власти позволили перейти к новому этапу развития федеративных отношений — изменению сложившейся диспропорции в объеме полномочий между федеральным центром, региональным и местным уровнями власти. Решения Государственного Совета Республики Татарстан о передаче 120 из более чем 700 полномочий на местный уровень является первым шагом на этом этапе.

Развитие института федерального вмешательства

Действующее законодательство России предусматривает ряд возможностей федеральных органов власти по предотвращению и разрешению уже возникших конфликтов между центром и субъектами Федерации. В Конституции РФ (ст. 85, 125) определены государственно-властные меры, направленные на предотвращение конфликтов. Как правило, в публикациях такие действия обозначаются термином «федеральное вмешательство» (ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах такой термин не упоминается). Между тем как зарубежный опыт, так и отечественная практика свидетельствуют, что к институту федерального вмешательства относят весьма различные по своему содержанию федеральные акции. Но, как правильно отмечает Р. А. Абдулатипов, из всех возможных мер федерального вмешательства «на первое место необходимо выносить меры политико-правового и финансово-экономического характера, а потом уже применять формы более жесткого воздействия»¹⁰.

⁹ См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁰ В законодательстве некоторых зарубежных федераций предусмотрены такие меры бюджетно-финансового воздействия на субъекты федерации: а) установление обязанности субъекта Федерации, допустившего систематические нарушения федерального законодательства в области бюджетных взаимоотношений, перевести все свои финансовые активы в финансовые учреждения, указанные федеральными органами власти (Федеративная Республика Германия); б) введение чрезвычайного финансового положения (Индия, Пакистан); в) отказ от выплаты кантону его доли в союзных доходах компенсаций или субсидий (Швейцария). См.: Барциц И. Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5. С. 27, Абдулатипов Р. Только закон может остановить беззаконие // Независимая газета. 1996. 16 июля.

Необходимо различать меры федерального вмешательства не только с точки зрения последовательности их применения, но и их правового содержания. В научной литературе предлагаемые различными авторами меры федерального вмешательства подразделяют на три группы: 1) предупредительные меры; 2) принудительные меры; 3) меры, связанные с ограничением прав граждан.

К первой группе относятся: проведение Президентом РФ согласительных процедур, которые служат способом разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; приостановление Президентом РФ действия незаконных актов органов государственной власти субъектов Федерации, вынесение предупреждения Президентом РФ законодательному (представительному) органу государственной власти и высшему должностному лицу субъекта Федерации, когда они не отменяют принятый ими нормативный правовой акт, противоречащий федеральному законодательству.

Ко второй группе можно отнести признание незаконными правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Федерации и их должностными лицами; досрочное прекращение полномочий органа государственной власти субъекта Федерации. Данные меры можно рассматривать как привлечение органов государственной власти субъекта Федерации или их должностных лиц к ответственности.

К третьей группе относятся меры, влекущие за собой ограничения прав граждан, например введение чрезвычайного и военного положения.

Отнесенные к первой группе меры федерального вмешательства в права субъекта РФ определены Конституцией РФ; вошедшие во вторую группу — Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; третья группа мер предусмотрена Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».