# ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…………………………………………………………………….....3

1. ТИПЫ ГОСУДАРСТВЕННО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА.………………………………………………………………………..4

1.1. Понятие территориально политического устройства государства и классификация его форм. ………………………………………..……………….…...4

1.2. Унитарное государство……………………………..…………………..…..5

1.3. Федерация…………………………………………………….………….….7

2. РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ.………………….………….…11

2.1.Специфика федеративного устройства в России. ………….……..…….11

2.2. Исторические этапы российского федерализма…………….……..……12

3. СУВЕРЕНИТЕТ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА ..…..16

4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС СУБЪЕКТА РФ ..……….……..…….21

5.ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА………………………………………………………..…………..…23

5.1. Распределение предметов ведения в федеративной системе России…..23

5.2. Федеральные округа в системе регулирования федеративных отношений....………………………………………………………......……………...27

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……………………………………………………..………….28

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ…………………………………………..…………29

ПРИЛОЖЕНИЕ 1..…………………………………………………………….31

ПРИЛОЖЕНИЕ 2……………………………………………………………...33

# ВВЕДЕНИЕ

Задача поиска оптимальной формы политико-территориального устройства России была актуальной практически на протяжении всей истории существования страны. Это обусловлено разнородным составом населения, огромной и разнообразной территорией, а также экономическими соображениями. История показала, что требованиям организации российской государственности соответствует именно федеративная форма государственного устройства. Действительно ли все эти обстоятельства влияют на формирование государственно-территориального устройства современной России? Значимость этой проблемы остается высокой, так как территориальное устройство напрямую влияет на нормальное развитие и функционирование различных политических, экономических, а возможно и социальных институтов.

# 1. ТИПЫ ГОСУДАРСТВЕННО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА.

# 1.1. Понятие территориально политического устройства государства и классификация его форм.

Территория государства всегда определенным образом организована, разделена на части административного или политического значения, в которых проживает население, с целью управления им. В качестве обобщающего для такой организации в отечественной литературе долгое время использовался термин «форма государственного устройства». Однако из-за многозначности слова «устройство» этот термин подвергается критике, ибо «государственное устройство» иногда понимается в предельно широком значении — как устройство государства в целом, включая некоторые социально-экономические и политические моменты, систему органов государства и т.д. В некоторых новых изданиях понятие «государственное устройство» заменено понятием «территориальная организация публичной власти».

Классификация форм территориально-политического устройства государства. Традиционно различаются две основные формы территориально-политического устройства государства: унитарное и федеративное государство. Конфедерация является союзом государств, в основном это международно-правовое объединение, но в нем есть некоторые конституционно-правовые элементы, и потому о конфедерациях тоже иногда упоминается в конституционном праве (хотя в настоящее время конфедераций в мире нет). Формой территориально-политической организации государственности является также автономия, особенно-политическая автономия, тем более если она создана на основе самоопределения этнических групп, национальных меньшинств. В последние десятилетия в некоторых странах (Испания, Италия и др.) сложилось так называемое регионалистское государство, сочетающее разнообразные элементы унитаризма, федерализма, автономии и являющееся, по существу, переходным от унитаризма к федерализму.

# 1.2. Унитарное государство

Унитарное государство — это единое государство, состоящее не из государственных образований (штатов и т.д.), хотя в его составе могут быть и отдельные автономные государственные образования, а из административно-территориальных единиц — областей, провинций, губерний, которые затем делятся на районы, уезды, а последние — на общины, коммуны. В отдельные административно-территориальные единицы обычно выделяются крупные и средние города, некоторые из них еще от прежних времен имеют свои хартии самоуправления. Такие города могут иметь статус общин с более широкими полномочиями, а могут быть городами центрального подчинения (в странах тоталитарного социализма).

Наиболее распространено деление типа область — район — община. В каждой из административно-территориальных единиц имеются органы управления: иногда государственные (назначенные сверху губернаторы), иногда избираемые органы местного самоуправления, иногда и те, и другие. В административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, всегда есть избранные населением органы (иногда вместе с назначенными «сверху» чиновниками), в тех же, которые такого статуса не имеют и не являются общинами, действуют назначенные должностные лица.

Формы унитарных государств. Унитарное государство состоит в основном из административно-территориальных единиц, но в сложном унитарном государстве имеются автономные единицы. В простом унитарном государстве существует только административно-территориальное деление, автономных образований нет.

По степени централизации принято различать централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные государства. В централизованном унитарном государстве во все звенья административно-территориального деления, включая общинное звено и иногда даже деревни, назначаются «сверху» чиновники для управления ими или такие чиновники утверждаются вышестоящими органами из числа кандидатур, предложенных местным собранием, местным представительным органом.

В децентрализованном унитарном государстве нет назначенных на места (в административно-территориальные единицы) представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению. На местах, в мелких административно-территориальных единицах, созываются сходы граждан, в более крупных избираются советы. Местные должностные тоже зачастую избираются непосредственно населением.

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что в высших звеньях административно-территориального деления (обычно кроме районного звена) есть два органа: назначенный сверху чиновник общей компетенции — представитель государственной власти и избранный населением совет — орган местного самоуправления. В городах, общинах такой совет (муниципалитет) избирает мэра, который занимается управлением.

Приведенная классификация в определенной мере является условной. При единоличном воеводе в Польше существует совещательный орган — сеймик, куда каждая община (гмина) посылает двух представителей. Во Франции в большинстве звеньев есть выборные органы, но в районном звене такого органа нет, все дела вершит супрефект, который контролирует также деятельность нижестоящих муниципальных советов. В Индонезии все-таки есть в областях выборные советы, решения которых, правда, нуждаются в утверждении назначенными губернаторами.

В децентрализованном унитарном государстве границы между административно-территориальными единицами, особенно среднего и низового уровня, изменяются по соглашению между ними, без участия центральных органов государства. В централизованном государстве такие изменения требуют согласия центра. Это относится иногда даже к изменению границ общин.[[1]](#footnote-1)

# 1.3. Федерация

Термин «федерация» происходит от латинского слова «федераре», что означает «объединять», «укреплять союзом». Это сложное государство. В отличие от унитарного государства, которое целиком или в основе своей состоит из административно-территориальных единиц, составными частями федерации являются государства-члены или государственные образования.

Наряду с субъектами федерации, которые занимают всю (например, Австрия) или подавляющую часть территории государства, существуют иногда и другие части федеративного государства: территории или союзные территории, владения, федеральный или столичный округ, ассоциированные государства, занимающие особое положение.

В современном мире большое количество федеративных государств отличается друг от друга многими параметрами, но имеются и общие черты.

Федерализм любой страны имеет свою специфику и не может быть признан моделью, так как точное повторение данной модели в других государствах маловероятно. Структура федеративных институтов государства и отношения между ними присущи только данному конкретному государству.

Создание федераций в зарубежных странах проходило по-разному. Некоторые из них были созданы на основе союза, объединения независимых государств, объединения или вступления в союз государственных образований или политических единиц, имевших фактически (но не юридически) некоторые признаки государственности. Многие федерации образовывались «сверху», актами государственной власти. Эта группа федераций стала называться федерациями на основе союза или договорными федерациями. В прошлом в некоторых из них субъекты федерации сохраняли суверенитет и право сецессии (выхода) из федерации, что было записано и в конституциях. Отсюда проистекала концепция «двойного суверенитета» федерации и ее субъектов, членов. Субъекты такой федерации обязательно имели свои конституции, свое гражданство. Границы субъектов не могли быть изменены без их согласия.

Вторая группа федераций — это федерации на основе автономии, или конституционные федерации.

Субъекты таких федераций не обладают суверенитетом (конституционное положение о внутреннем суверенитете штатов в Мексике относится лишь к самостоятельному решению ими внутренних вопросов), зачастую не имеют собственных конституций, их границы иногда изменяются актами центральных органов (парламента). При этом мнение субъектов (штатов, провинций и т.д.) должно быть выслушано, но оно имеет лишь консультативный характер.

Деление федераций на указанные две группы в современных условиях имеет преимущественно исторический характер. После распада социалистических федераций не стало конституций, где говорится о суверенитете субъектов и о праве выхода. Подавляющее большинство федераций основаны фактически на принципах автономии составных частей. С точки зрения структуры различают симметричные и асимметричные федерации. В первом случае в состав федерации входят только однопорядковые субъекты. Абсолютно симметричная федерация предполагает полное равенство субъектов, их одинаковый статус и полномочия. На деле таких федераций нет. Во всех зарубежных федерациях есть какие-то элементы асимметрии, если не юридические, то фактические.

Различаются также интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные) федерации. В первых при сохранении особенностей составных частей высока степень централизации, во вторых преобладает тенденция все большего учета специфики различных субъектов федерации, в связи с чем положение отдельных субъектов может быть не совсем одинаковым.

В науке используются три различных подхода к структуре федерации: национально-территориальный, территориальный и комплексно-территориальный. В «чистом» виде ни один из них не применяется, всегда используются несколько факторов, следовательно, имеются элементы комплексного подхода. Речь в данном случае идет о том, какому из факторов придается решающее, доминирующее значение. Подавляющее большинство федераций в зарубежных странах построено по территориальному признаку. Национальный момент не учитывался, а зачастую и не мог быть учтен. При создании некоторых из них учитывались исторические, а иногда экономические или географические факторы.

В марксистско-ленинской концепции федерализма доминирует национально-территориальный принцип создания федерации. Это значит, что субъекты федераций должны создаваться по национальному признаку, на территориях, где компактно проживает та или иная этническая группа (в марксистской теории говорится обычно о нациях). Составное слагаемое этого принципа — «территориальный» — было направлено против «ревизионистов», предлагавших культурно-национальную автономию. Использование этого принципа без учета реальной обстановки в ряде случаев породило сепаратизм, чем воспользовалась этнократия. Однако это не значит, что данный принцип не может быть применен в соответствующих условиях.

В настоящее время в науке и конституционной практике предпочтение чаще всего отдается комплексно-территориальному подходу. Он предполагает, что может быть учтен национальный фактор, но наряду с этим используются и все другие факторы: исторические, экономические, географические и иные.[[2]](#footnote-2)

Мировой опыт показывает, что федеративное государственное устройство более прочно в тех странах, где ликвидирована дискриминация по национальному признаку, укоренилась политическая культура. Мощным фактором достижения единообразного правового регулирования и равенства граждан является успешное экономическое развитие, общий рынок. Федерация не может исключить всех кризисов, разногласий и различий в способах решения общегосударственных проблем, но она, и особенно в крупных государствах, создает единственно возможную демократическую основу этих решений, способных удовлетворить интересы всех политических, экономических и националистических сил.[[3]](#footnote-3)

Но федерация совсем не есть ни единственный, ни важнейший способ срастания малых государств друг с другом. История показывает, что малые государства нередко сливались в единое большое - не на основе федерации, а на основе поглощения и полного сращения в унитарную державу.

Вспомним, как Франция в три-четыре столетия срослась в современное единство, состоя первоначально из одного королевства, одного курфюршества, 26 герцогств, 6 княжеств, одного маркграфства, одного вольного графства, 77 графств, 19 вицеграфств, 14 «владений», одного «маркизата», одного «капталата» и 13 духовных владений (из которых некоторые отошли потом к Германии и Швейцарии). Революционный «жирондизм» был последней вспышкой распада во Франции. К началу 19 века от всего этого множества государств не осталось почти и "швов".

Италия еще в середине 19 века (1815-1866) состояла из Королевства обеих Сицилий, Ломбардско-Венецианского Королевства (под Австрией), Королевства Сардинского, Герцогства Савойского, Великого Герцогства Тосканского, Герцогства Моденского, Герцогства Пармского, Княжества Пьемонта и Церковного Государства. Давно ли это было? И где же это все теперь? В единой Италии остались одни "названия" и "титулы"!

История хранит еще память о том, что Испания несколько сот лет тому назад распадалась на три королевства: Кастилию, Арагонию и Гренаду; что имелись на ее территории и другие государства - Астурия, Леон, Наварра, Маркграфство Барселона... Все давно уже срослось в единую Испанию.

Еще хранит кое-какие политические швы сросшаяся воедино на своем острове Великобритания.

Во всех этих случаях малые государства объединились, не федерируясь, а поглощаясь одним из них или сливаясь. Нации ассимилировались и народы заканчивали период политической дифференциации и полугражданских войн - унитарной политической формой. Глупо и смешно говорить, что унитарная форма государства уходит в прошлое. Нелепо утверждать, что все современные "империи" распадаются: ибо одни распадаются, другие возникают. Так всегда и было: вспомним хотя бы историю Испании, Португалии, Голландии, Англии, Германии, Турции и Италии.

Таким образом, история знает два различных пути при возникновении более крупных держав. Оба начинают с нескольких или многих отдельных государств. Один путь - договорного объединения (федерации); другой путь - политического включения, экономического и культурного срастания в унитарное государство.

Однако, наряду с юридически прочными и политически жизнеспособными союзами государств, история знает еще и мнимые, фиктивные "федерации", не возникавшие в органическом порядке - снизу, а искусственно и подражательно насаждавшиеся сверху. [[4]](#footnote-4)

# 2. РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ.

# 2.1.Специфика федеративного устройства в России.

Прежде чем рассмотреть этапы развития российского федерализма, необходимо изучить требования к форме государственно-территориального устройства такой большой и многонациональной стране, как наша. Их наиболее точно сформулировал И.А. Ильин. По его мнению, чтобы найти для России верный и спасительный путь, русское политическое мышление должно прежде всего освободиться от формализма и доктринерства и стать почвенным, органическим и национально-историческим. Государственный строй не есть пустая и мертвая «форма»: он связан с жизнью народа, с его природою, климатом, с размерами страны, с ее историческими судьбами и - еще глубже - с его характером, с его религиозною верою, с укладом его чувства и воли, с его правосознанием, - словом, с тем, что составляет и определяет его «национальный акт». Государственный строй есть живой порядок, вырастающий из всех этих данных, по-своему выражающий и отражающий их, приспособленный к ним и неотрывный от них. Это не «одежда», которую народ может в любой момент сбросить, чтобы надеть другую; это есть скорее органически-прирожденное ему «строение тела», это его костяк, который несет его мускулы, его органы, его кровообращение и его кожу.

Люди, предлагающие для России федеративный строй на том основании, что он некоторым другим народам "помогает", обязаны прежде всего спросить себя: «а что повествует об этом история самой России? Имеются ли хоть какие-нибудь данные для того, чтобы уповать на успех в этом деле?»

Внимательно изучая историю России, мы видим, что возможность установить федеративное единение была дана русскому народу четыре раза:

1. В Киевский период, до татарского нашествия (1000-1240);

2. В Суздальско-Московский период, под татарским игом (1240-1480);

3. В эпоху Смуты (1605-1613);

4. В 1917 году в период так называемой «февральской революции».

Надо быть совсем близоруким и политически наивным человеком для того, чтобы воображать, будто тысячелетняя неспособность русского народа к федерации сменилась ныне в результате долгих унижений и глубокой деморализации - искусством строить малые государства, лояльно повиноваться законам, блюсти вечные договоры и преодолевать политические разномыслия во имя общего блага. На самом деле имеются все основания для того, чтобы предвидеть обратное.[[5]](#footnote-5)

Иван Ильин считает, что «большинство доморощенных федералистов имеет лишь смутное понятие о предмете своих мечтаний: они не понимают - ни юридической формы федерации, ни условий возникновения здорового федерализма, ни истории федеративной государственности. Видят во всем этом некую завершительную форму «политической свободы», которая якобы должна всех удовлетворить и примирить, и, по старой русской привычке, решают: «Чем больше свободы, тем лучше!» И потому федерация заносится ими в список «всего высокого и прекрасного» и вписывается в программу российского оздоровления»[[6]](#footnote-6).

# 2.2. Исторические этапы российского федерализма

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

1) создание основ социалистического федерализма (1918— 1936);

2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937—1985);

3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.;

4) современный этап.

Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации, кроме того, виделся государственно-правовой базис мировой социалистической революции, которую проповедовали большевики.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР.

На собственно российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей(Чувашская, Карельская, Марийская и др.). Ясного представления о различиях между республикой и областью (а были еще трудовые коммуны и округа) не было, так как разграничения компетенции между центральным правительством и автономией не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а в ходе Гражданской войны некоторые автономии вообще прекратили свое существование. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей и губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. Всего в 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

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

Ко времени принятия Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже, по существу, унитарным. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и 5 автономных областей (10 имевшихся национальных округов не были названы). Что касается краев и областей, в которых проживало подавляющее большинство населения страны, то они субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Автономные республики стали рассматриваться как несуверенные государства, их конституции, например, подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Весьма неопределенным оставалось положение автономных областей.

Опыт государственного устройства советского периода ясно указывает, что тоталитаризм и федерализм несовместимы. Идеи преодоления «национального гнета» и утверждения «национальной государственности» служили средством, отвлекающим народы от создания подлинной демократии и правового государства. Интернационализм и «дружба народов», которыми так гордились коммунистические лидеры, держались на страхе и насилии, федерализм являл собой только прикрытие для жестко централизованного государства. В то же время идея национальной государственности пустила глубокие корни, многие народы видели в ней некую гарантию национального самосохранения.

Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития страны в целом и России в частности. Народные массы поддерживали меры по преодолению наследия тоталитаризма, ликвидации формализма федеративного устройства.

В 1990—1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В ряде республик (Чечня, Татарстан и др.) сепаратистские силы стали требовать выхода из состава Федерации.

В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Он состоял из трех договоров, заключенных между Российской Федерацией в лице ее Президента Б. Н. Ельцина и органами государственной власти субъектов РФ в лице их высших должностных лиц или глав администраций (президентов, губернаторов). Первый из договоров касался разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Второй Договор — о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Третий Договор устанавливал разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Подробнее полномочия каждого субъекта будут рассмотрены ниже, в соответствующей главе.

Договоры не решили основных проблем государственного устройства Российской Федерации и не привели к полной ликвидации националистических устремлений в ряде регионов. Хотя права субъектов Федерации и были расширены, но их равноправие, по существу, закреплено не было.

А.В. Зуйков выделяет четыре этапа трансформации нсовременного российского федерализма: федерализм стихийный (1993 - 1995); федерализм направляемый (1996 - 1999); федерализм управляемый (2000 -2003); федерализм административный (2004 - 2008). Первый этап, по его мнению, связан с реализацией интересов действующего Президента России. Второй этап "характеризуется обретением по-прежнему слабым федеральным центром некоторого контроля над ситуацией, но преимущественно за счет уступок требованиям региональных властей и перераспределения полномочий в пользу регионов в результате заключения договоров". Особенность третьего этапа в том, что с 2000 г. федеральный центр перестает действовать по ситуации и переходит к решительным шагам в направлении федерализма управляемого. Предприняты такие основные меры, как: создание федеральных округов и института полномочных представителей Президента в них; изменение порядка формирования Совета Федерации; курс на отказ от договоров между федеральным центром и субъектами; приведение конституций и законодательства субъектов в полное соответствие с федеральной Конституцией и законами. Четвертый этап, начавшийся с 2004 г., характеризуется централизацией федеративных отношений: отказ от прямых выборов глав субъектов; реформа исполнительной власти; укрупнение субъектов Российской Федерации; сужение сферы полномочий регионов и т.д.[[7]](#footnote-7)

Н.Н. Арзамаскин предлагает иную периодизацию российского федерализма. На первом этапе (примерно 1991 - 1993 гг.), по его мнению, складывались политические и идеологические предпосылки федерализма. На втором этапе, начавшемся с принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, сформирована новая страница в отечественной государственности, которая характеризуется совершенно иными вертикальными и горизонтальными связями. Третий этап (начиная с 1997 года) характеризуется поиском новых, отвечающих времени путей укрепления федеративного устройства. Основная цель этого периода - создание стройной и результативной модели, рассчитанной на стабильное функционирование.[[8]](#footnote-8)

# 3. СУВЕРЕНИТЕТ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Суверенитет как неотъемлемое свойство государства не нашел однозначного толкования в юридической науке, однако для понимания сущности государства суверенитет имеет чуть ли не самое важное значение. Большинство ученых понимают суверенитет как верховенство государственной власти во внутренних делах и независимости в международных отношениях.

Если мы говорим о централизованных унитарных государствах, то данное определение суверенитета является логичным и достоверным. Однако сама сущность федерализма состоит в децентрализации, поэтому оценка правомерности применения суверенитета в его классическом понимании к федеративным государствам вызывает споры.

Федерация предполагает «объединение политико-территориальных единиц (образований) в единое государство»[[9]](#footnote-9). По мнению некоторых ученых, эти политико-территориальные единицы (государства и государственные образования) обладают суверенитетом [[10]](#footnote-10), хотя и ограниченным.

Известный ученый А.Б. Венгеров отмечает, что «государственные образования, входящие в состав федеративного государства, могут не являться государствами в собственном смысле слова, поскольку они не обладают полным суверенитетом, т.е. самостоятельностью и независимостью по всем вопросам внутренней и внешней политической жизни»[[11]](#footnote-11)

Другое мнение основывается на том, что федерализм предполагает добровольное ограничение суверенитета объединяющихся государств, когда они по взаимной договоренности передают часть своих суверенных прав федерации.[[12]](#footnote-12)

На наш взгляд, наделение признаками суверенности субъектов федерации противоречит сущности государства, что впервые отметил Ж. Боден — родоначальник теории суверенитета. Он утверждал, что в условиях федерации суверенитетом обладает союз в целом, а не отдельные его части.[[13]](#footnote-13)

Если субъекты федерации - государства, тогда они суверенны, так как суверенитет — неотъемлемое свойство государства; если, наоборот, субъекты не могут быть государствами, то у них нет и суверенности, так как речь идет о государственном суверенитете. Если суверенитет - это то же, что и широкая компетенция, большая сумма прав и полномочий, то тогда суверенитетом обладает как федерация, так и ее субъекты, так как при данной форме государства соответствующая компетенция имеется у обеих сторон. Если же суверенитет не сводится к компетенции, признается неделимым и несовместимым с другим суверенитетом на территории одного и того же государства, тогда суверенной признается только федерация, а ее субъекты – несуверенными.[[14]](#footnote-14)

В.Е. Чиркин, говоря о возможности признания субъектов федерации суверенными в определенных пределах, также считает, что "это вовсе не государственный суверенитет", так как он ограничен внутренними делами субъекта федерации.[[15]](#footnote-15)

В.В. Горюнов указывает, что носителем (субъектом) государственного суверенитета в Российской Федерации является сама Российская Федерация, рассматриваемая как способ народной самоорганизации. Федеральные государственные органы при этом рассматриваются в качестве основных субъектов осуществления государственного суверенитета. Кроме того, в осуществлении государственного суверенитета участвуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Данные органы участвуют в осуществлении суверенитета Российской Федерации как непосредственно (при осуществлении переданных им отдельных полномочий Российской Федерации), так и опосредованно - путем участия в реализации общей государственной политики.[[16]](#footnote-16) То есть предполагается, что различные уровни государственной власти - федеральный, региональный и местный - обособлены друг от друга, поэтому не могут признаваться единым носителем государственного суверенитета Российской Федерации. В связи с этим автор выделяет основные субъекты осуществления государственного суверенитета, а неосновными при этом выступают региональные и местные органы власти.

Центральным вопросом является принцип единства государственной власти. Классическая модель государства предполагает иерархическое строение системы органов государственной власти, федеративное устройство, характеризуется значительной степенью самостоятельности субъектов федерации. Поэтому, если определить носителем суверенитета всю систему органов власти, подрывается сама суть федерации, где региональные органы власти обособлены.

Предполагаем, что в федерации, как и в унитарном государстве, носителем суверенитета является вся система органов государственной власти, начиная от федерального уровня и заканчивая муниципальным. Несмотря на то что модель государственной власти предполагает обособление органов государственной власти различных уровней, нормативные акты, исходящие от них, представляют собой строгую иерархию. Муниципальные акты не могут противоречить региональным и федеральным, региональные - федеральным.

Федерации могут состоять из равностатусных субъектов, когда в основе политико-территориального деления государства лежит экономический и организационный принцип. В этом случае федеративная модель направлена больше на повышение экономической активности и самоорганизации субъектов. Здесь проблемы суверенитета не существует как таковой, во всяком случае, она, как правило, не имеет большого практического значения.

По-другому обстоит дело, когда субъекты федерации обладают особым статусом. Например, республики в составе Российской Федерации. Безусловно, экономико-организационный принцип играет и в этом случае определенную роль, но большее значение зачастую приобретают национально-культурные особенности региона. Если территорию данного субъекта населяют преимущественно представители иной нации, нежели государствообразующая нация, то суверенитет является именно той категорией, которая выражает национальную самодостаточность нации. Обладание суверенитетом является равнозначным национальной самоидентификации.

Особый статус республик в составе Российской Федерации вовсе не означает обладание ими суверенитетом, но в то же время подтверждает их потенциальную государственность. Правовой статус таких автономных образований взаимно согласован между федерацией и самими субъектами.

Такая потенциальная государственность означает, что данный автономный субъект федерации обладает всеми предпосылками государственности, но не обладает суверенитетом, т.е. независимостью, самостоятельностью и самодостаточностью. Исходя из классического определения признаков государства, в качестве которых называются публичная власть, территория, население и суверенитет, можно сказать, что именно отсутствие суверенитета является определяющим моментом.

Согласно п. 1 ст. 67 Конституции России "территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними". Отсюда следует, что каждый субъект Российской Федерации имеет свою территорию. В то же время внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними относятся напрямую к территории Российской Федерации, а не к территории субъектов Федерации. Поэтому такая конструкция правовой нормы противоречит пониманию федерации как простого объединения государственных образований в единое государство. Исключение, в частности, внутренних вод из содержания территории субъектов федерации означает, что территория субъектов Федерации - достаточно условная категория, которая не соответствует содержанию понятия территории государства.

Население субъекта Российской Федерации представляет собой совокупность граждан Российской Федерации, имеющих место постоянной регистрации в границах данного субъекта Российской Федерации. Основой государственности как таковой является население, имеющее гражданство данного государства. Однако согласно ч. 1 ст. 6 Конституции России гражданство Российской Федерации является единым, т.е. гражданства субъекта Федерации не может существовать. Хотя, например, в Конституции Северной Осетии сказано, что Республика Северная Осетия - Алания имеет свое гражданство. На наш взгляд, правовая связь лица осуществляется непосредственно с Российской Федерацией, минуя субъекты Федерации. Постоянная регистрация по месту жительства сама по себе не образует устойчивой правовой связи с регионом проживания, поэтому гражданства субъекта Российской Федерации не может быть в рамках существующих федеративных отношений.

Публичная власть субъекта Российской Федерации выстроена по принципу федеральной государственной власти, т.е. законодательством предусмотрено существование высших исполнительных, законодательных и судебных органов данного субъекта. Однако региональные органы власти все же включены в общую систему органов власти Российской Федерации и стоят в иерархии ниже федеральных. Кроме того, их акты имеют меньшую юридическую силу, чем федеральные акты.

Таким образом, публичная власть субъекта Российской Федерации не обладает верховенством. В то же время почти все республики в составе Российской Федерации, кроме Республики Калмыкия, Республики Хакасия и Республики Алтай, провозглашаются государствами. Так же как и в вопросе с суверенитетом, употребление термина "государства" применительно к субъектам Федерации является некорректным. Статус государства предполагает наличие суверенитета, и закрепляющие государственность положения конституций республик в составе Российской Федерации, во-первых, противоречат принципу единства государства, а во-вторых, не соответствуют принципу равенства субъектов Российской Федерации, так как иные, кроме республик, субъекты Российской Федерации не наделяются статусом государств.[[17]](#footnote-17)

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод об отсутствии суверенитета у субъектов Российской Федерации, в том числе у автономных образований. Автономные федеративные образования в то же время имеют потенциальную государственность, однако для ее реализации не предусмотрено правовых механизмов, поэтому обрести суверенитет в рамках правового поля невозможно.

# 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС СУБЪЕКТА РФ

Все федерации делятся на симметричные и ассиметричные. Касаемо России, позиции различных исследователей противоположны. Так, Бредихин считает, что формальное равенство позволяет отнести Россию к первому типу[[18]](#footnote-18). В тоже время Михалева Н.А. относит Россию к асимметричным федерациям, в составе которой три категории субъектов, которые будут рассмотрены ниже[[19]](#footnote-19).

Субъект Российской Федерации — это обобщающее наименование относительно обособленных частей, которые в совокупности образуют политико-территориальную структуру Российской Федерации.

Конституция России закрепляет в ч. 4 статьи 5 равноправие всех субъектов Российской Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Данный принцип так же может быть закреплен в преамбуле или в первом разделе (главе) основного закона субъекта. Здесь необходимо четко различать юридическое равноправие и фактическое неравенство субъектов, вызванное различиями в размерах территории, численности населения, экономическом потенциале. Также эти различия определяются особенностями природы того или иного субъекта.

Опираясь на статью 65 Конституции РФ, можно выделить три основные группы субъектов:

1) несуверенные государства (республики);

2) государственные образования (края, области, города федерального значения);

3)автономные образования (автономная область и автономные округа).

Основной особенностью республик в составе Российской Федерации является то, что они провозглашаются Конституцией РФ и своими конституциями государствами (в данном праве есть исключения, например, республика Хакасия), обладающими всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Провозглашение субъекта государством является примером вышеупомянутой теории делимости государственного суверенитета.

Также, важной особенностью правового положения республик являются возможность установления собственных государственных языков наряду с русским языком. Статус республиканского государственного языка, как правило, отдельно регулируется законодательством соответствующей республики.

Края, области, города федерального значения. Данный тип субъектов обладают значительной частью учредительной власти. В качестве основного закона данных субъектов выступает устав, который регулирует основные вопросы организации государственной власти и иные положения автономная область и автономный округ. Они не являются государствами и в своих уставах чаще всего именуются просто субъектами Российской Федерации.

Статус автономного округа и автономной области. В отличие от республик в составе Российской Федерации автономии не обладают в достаточной степени признаками государственности, но в силу особого национального состава населения обособлены в качестве отдельных субъектов Российской Федерации. Они могут входить в состав областей, тогда их взаимоотношения регулируются уставами областей, уставами соответствующих автономных образований и договорами между органами государственной власти округа и области.

Схема нахождения одного субъекта в составе другого является запутанной. Это, видимо, и объяснило процесс объединения автономных округов с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили, и их упразднения в качестве самостоятельных субъектов.[[20]](#footnote-20)

# 5. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

# 5.1. Распределение предметов ведения в федеративной системе России

Институт государства заключает в себе идею реализации государственной власти во всех сферах общественных отношений, поддающихся нормативно-правовому регулированию. Поэтому когда мы говорим о компетенции, полномочиях государства, то предполагаем, что они ограничены только сферой действия системы права и ничем иным более. Однако если говорить о федеративной системе, то полномочия должны быть распределены между различными уровнями власти. С одной стороны, компетенция федерации в целом не должна быть ограниченной, а с другой - субъекты федерации также должны иметь собственный предмет регулирования, иначе смысла в таковых федеративных отношениях нет.

Оптимальным решением задачи организации государственного управления в Российской Федерации является определение предметов ведения для каждого уровня государственной власти. Российская Конституция пошла по пути установления конкретного перечня предметов ведения Федерации и вопросов совместного ведения, а остальные вопросы определены сферой исключительного ведения субъектов Федерации. Такое решение вопроса, с одной стороны, закрепляет высокую степень самостоятельности регионов, а с другой - не нарушает общей логики государственной власти, т.е. общий объем полномочий всей системы власти неисчерпаем. Рассмотрим подробнее предметы ведения каждого уровня государственной власти.

Полномочия Российской Федерации закреплены в статье 71 Конституции РФ (прил. 1). Они вытекают из самой природы суверенного государства, т.е.важнейшие вопросы компетенции сконцентрированы в ведении верховной государственной власти. Несмотря на то что отдельные полномочия становились предметом споров и требовали толкования Конституционным Судом Российской Федерации, четкое перечисление предметов ведения Федерации является гарантией верховного статуса федеральной государственной власти.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации закреплены в статье 72 Конституции РФ (прил. 2). Предметы совместного ведения являются наиболее проблемным полем федеративных отношений. Совместное регулирование обозначенных сфер дает возможность согласовать интересы Федерации и региональной власти, позволяет каждому региону самостоятельно в предоставленном объеме проводить правовое регулирование в соответствии с национально-культурными и иными особенностями конкретного региона, а также его социально-экономическим развитием. В то же время неопределенность границ регулирования ведет к конкуренции федеральных и региональных нормативных актов, а также создает напряженность в федеративных отношениях. Отдельные авторы предлагают в связи с этим ликвидировать вовсе сферу совместного регулирования, определив лишь исключительное ведение как Федерации, так и ее субъектов.[[21]](#footnote-21)

Исключительное ведение субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

То есть формально субъекты Российской Федерации обладают значительным объемом полномочий, за исключением тех вопросов, которые находятся в ведении Федерации и в совместном ведении. Такой подход законодателя как бы подчеркивает высокий статус и степень самостоятельности субъектов Федерации в системе федеральных отношений. Однако такое распределение полномочий несовершенно, и на практике сфера исключительного ведения субъектов Российской Федерации незначительна.

Нужно также отметить, что в разграничение предметов ведения по уровням государственной власти не положен какой-либо четкий критерий, который позволил бы исчерпывающим образом распределить полномочия и предметы ведения. Предметы ведения названы очень приблизительно: в некоторых случаях очень узко, в других - излишне широко.

Г.С. Кириенко определяет предмет ведения субъекта Российской Федерации как сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральными законами, а также принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.[[22]](#footnote-22) Анализ конституционных (уставных) актов субъектов Российской Федерации позволяет назвать следующие полномочия, которые относят к сфере исключительного ведения:

а) принятие и изменение конституции (устава), законов и иных нормативно-правовых актов субъекта Федерации;

б) установление системы органов государственной власти субъекта Федерации и порядка ее формирования;

в) административно-территориальное устройство субъекта; г) принятие и исполнение бюджета субъекта;

д) государственная собственность субъекта; е) социально-экономическое развитие субъекта;

ж) установление местных налогов и сборов;

з) заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъекта;

и) делегирование осуществления части полномочий федеральным органам государственной власти;

к) обеспечение деятельности органов местного самоуправления;

л) представительство в федеральных органах государственной власти;

м) государственная служба в органах государственной власти субъекта;

н) государственные награды и почетные звания субъекта;

о) научные и культурные связи с зарубежными государствами и другие полномочия.

Так как Конституция Российской Федерации не определяет даже примерный неисчерпывающий перечень собственных полномочий субъектов Федерации, они не только обладают всей полнотой государственной власти в пределах исключительных предметов ведения, но и должны самостоятельно определять конкретный перечень данных предметов ведения.

# 5.2. Федеральные округа в системе регулирования федеративных отношений

Укрепление вертикали власти и нейтрализация угрозы распада Российской Федерации в конце 90-х годов XX в. вызвали необходимость реформирования системы федеративных институтов. Одним из таких шагов явилось создание системы федеральных округов, введенных в действие Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».[[23]](#footnote-23)

Появление данного института вызвало много споров как среди политических деятелей, так и в научной среде. В первую очередь вопросы вызывает конституционность создания федеративных округов, ведь такая возможность напрямую не предусмотрена Конституцией Российской Федерации, но анализ Конституции дает основание полагать, что создание федеральных округов не противоречит ее положениям, поэтому их создание находится в рамках закона. Как указал В.В. Путин, «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий».[[24]](#footnote-24)

По сравнению с правовым статусом субъекта Российской Федерации федеративные округа имеют значительные особенности. Здесь отсутствуют собственные органы государственной власти, наделенные правом самостоятельного нормативно-правового регулирования, нет собственной территории и населения. Пространственные границы федеральных округов изменяются главой государства без согласования с какими-либо органами власти.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что история развития федерализма в России чрезвычайно сложна и неоднозначна. Окончательная модель российского федерализма еще не сформирована. Существуют спорные вопросы касаемо суверенитета и равенства субъектов, наличие субъектов, находящихся в составе других. Дискуссионным вопросом является институт федеральных округов. Данной теме необходимо уделять пристальное внимание как исследователям, так и представителям государственных органов, так как федеративное устройство обеспечивает целостность России и дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://constitution.kremlin.ru/
2. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»// Российская газета. 2000. 16 мая.
3. Авершин В.В. Совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. 2007. N 8.
4. Арзамаскин Н.Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма //Право и политика. 2007. N 4
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник, М, 2007 . — 784 с.
6. Бредихин А.Л. Суверенитет как политико-правовой феномен: Монография. М.: Инфра-М, 2012. С. 94.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000 — 528 с.
8. Горюнов В.В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.
9. Зуйков А.В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 12.
10. Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М, 2008. — 515 с.
11. История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. доктора юридических наук, профессора Э.О. Лейста. М.: Зерцало, 2000. — 568 с.
12. Кириенко Г.С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010
13. Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федерального государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. N 4.
14. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) С, 2010. — 148 с.
15. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. — 622 с. Том 1. Теория государства.
16. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.
17. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2000. N 3.
18. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государственное право. 2000. N10.
19. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник, М, 1997. — 568с
20. .
1. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник, М. 1997. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник, М 1997. [↑](#footnote-ref-2)
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник, - М, 2007 . — 784 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Что такое федерация? / Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М, 2008 [↑](#footnote-ref-4)
5. Федерация в истории России/ Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М, 2008 [↑](#footnote-ref-5)
6. Что такое федерация? / Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М, 2008 [↑](#footnote-ref-6)
7. Зуйков А.В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 12. С. 21 - 25. [↑](#footnote-ref-7)
8. Арзамаскин Н.Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма // Право и политика. 2007. N 4. С. 34. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федерального государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. N 4. С. 24. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1996. С. 58; Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 183. [↑](#footnote-ref-10)
11. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 1998. [↑](#footnote-ref-11)
12. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Том 1. Теория государства. С. 98. [↑](#footnote-ref-12)
13. История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. доктора юридических наук, профессора Э.О. Лейста. М.: Зерцало, 2000. С. 227. [↑](#footnote-ref-13)
14. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2000. N 3. С. 21. [↑](#footnote-ref-14)
15. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государственное право. 2000. N10. С. 9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Горюнов В.В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 8 [↑](#footnote-ref-16)
17. Бредихин А.Л. Суверенитет как политико-правовой феномен: Монография. М.: Инфра-М, 2012. С. 94. [↑](#footnote-ref-17)
18. Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации. Учебник, - М, Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012 г. [↑](#footnote-ref-18)
19. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов российской федерации (сравнительно-правовое исследование) М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. [↑](#footnote-ref-19)
20. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) С, 2010. [↑](#footnote-ref-20)
21. Авершин В.В. Совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. 2007. N 8. С. 77. [↑](#footnote-ref-21)
22. Кириенко Г.С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 12 [↑](#footnote-ref-22)
23. Российская газета. 2000. 16 мая. [↑](#footnote-ref-23)
24. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля. [↑](#footnote-ref-24)