# Оглавление

1. Введение

1.1 Формы государственного устройства ……………стр.2

1.2 Зарождение федеративного строя в России ……………стр.3

2. Современное устройство Российской Федерации

2.1 Состав субъектов Российской Федерации ……………стр.5

2.2 Разграничение компетенций между Российской

Федерацией и ее субъектами ……………стр.9

2.3 Малочисленые народы Российской Федерации ……стр.13

3. Проблемы российского федерализма

3.1 Проблемы, связанные с разграничением

компетенций ……………стр.14

3.2 Проблемы целостности Российской Федерации ………стр.19

Список используемой литературы ……………стр.23

**ТЕМА № 6**

**«ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ»**

# 1. Введение

## 1.1 Формы государственного устройства

Рассматривая вопрос о федеративном устройстве Российской Федерации необходимо для начала прояснить суть самого понятия государственного устройства.

Под государственным устройством понимается политико-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью. Исходя из этого положения можно говорить о том, что государственное устройство является фактором, определяющим меру централизации и децентрализации власти в государстве. В территориально небольших государствах этот вопрос решается сравнительно легко, но в крупных государствах он становится достаточно серьезной проблемой и приобретает политическую окраску.

Различают две основные формы государственного устройства: унитарную и федеративную.

Унитарным государством является государство, внутри которого нет государственных образований, а административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью. На данном этапе исторического развития большинство государств мира обладают именно этой формой государственного устройства.

Унитарное государство является централизованным, в нем законодательная, исполнительная и судебная власти имеют единые высшие органы, функции которых без всякого дробления распространяются на все части территории. Унитарное государство имеет одну конституцию, его суверенитет не подлежит разделу с какими-либо частями этого государства, не возникает вопроса о внутренних границах и территориальной целостности. Гражданство в таком государстве является единственным. Это, однако, не исключает существования в административно-территориальных единицах местного самоуправления, которое в пределах своей компетенции действует самостоятельно.

Федеративное государство – это союз государственных образований, каждое из которых обладает определенной самостоятельностью. Субъекты такого союзного государства имеют одинаковый статус и равные права.

Федерация в основном объединяет субъектов с одинаковым правовым статусом. Но в определенных случаях возможна и асимметричная федерация, когда приходится считаться с объективной реальностью. Например, когда субъекты федерации имеют принципиальные различия и их принудительное уравнивание может привести к обострению конфликтов и, следовательно, к сепаратизму, развалу федерации. К асимметричным федерациям западные ученые относят, например Бельгию, Испанию и, конечно, Россию. Асимметричность Российской Федерации закреплена отчасти в Конституции Российской Федерации, но, главным образом, в договорах между Российской Федерацией и ее субъектами.

Разделение компетенций между федеральной властью и субъектами федерации является труднейшей проблемой федеративного устройства. Субъекты федерации как правило обладают своей конституцией, органами государственной власти, гражданством. Федеральная власть совместно с властями субъектов федерации определяет федеральную компетенцию, компетенцию субъектов федерации и совместную компетенцию. Осуществление последней носит сложный характер, нередко порождая противоречия между властями федерации и ее субъектов.

Федеративные государства юридически закрепляют добровольность объединения народов, но, как правило, не предусматривают права выхода того или иного субъекта федерации из союза.

Существует еще одна форма государственного устройства – конфедерация, которая предполагает собой объединение нескольких суверенных государств. Такая форма объединения носит уже не государственно-правовой, а международно-правовой характер. Конфедерацию нельзя назвать устойчивой формой государственного устройства, так как со временем она, как правило, либо распадается на ряд суверенных государств, либо трансформируется в федерацию, которая даже при номинальном сохранении статуса конфедерации несет в себе все основные федеративные свойства и признаки. Так , например, Канада и Швейцария по сути давно превратившиеся в федерации, формально сохраняют конфедеративное устройство.

## 1.2 Зарождение федеративного строя в России

Первые идеи о федерации в России появились еще в XVII в. В то время Россия существовала как единая и неделимая монархия. Только в начале XX века с проникновением идей социализма в Россию начался новый этап движения за федеративное устройство Российской Империи. Однако попытки создать и развить национально-культурную автономию беспощадно подавлялись царским правительством. Лишь после революции февраля 1917 года у народов Российской Империи появилась возможность самоопределения. Еще задолго до созыва Учредительного Собрания на Украине была созвана Центральная Рада, провозгласившая автономию Украины в составе России. На других окраинах России шла интенсивная работа по созданию национальных автономий. В середине 1917 г. в Москве состоялся Первый Всероссийский мусульманский съезд. На съезде было принято решение, что единственной отвечающей интересам мусульманских народов России формой государственного устройства является демократическая республика на национально-федеративных началах; народы, не имеющие определенных территорий, должны пользоваться национально-культурной автономией.

После прихода к власти большевиков в силу провозглашенного права на самоопределение происходит выделение из России территорий вновь образовавшихся независимых республик. В двух случаях за счет этого были образованы буржуазные государства – Финляндия и Польша, в остальных – Украинская, Латвийская, Азербайджанская и другие советские республики. Большевики придерживались идеи национально- территориальной организации государственного строительства. Лишь в незначительном числе случаев выдвигалась идея культурно-национальной автономии.

В годы Гражданской войны развернулось широкое строительство автономий в составе РСФСР. Характерной чертой данного этапа является стремление к выделению национальных территорий. Почти все вновь создаваемые автономии приобрели национальные имена: Трудовая Коммуна немцев Поволжья, Карельская Трудовая Коммуна, Башкирская, Татарская, Киргизская автономные республики; Чувашская, Марийская, Калмыцкая автономные области и т.д.

После победы большевиков в гражданской войне автономии, находящиеся в составе РСФСР были урезаны в правах. Вокруг независимых государств, которые к тому времени уже и так стали придатками России (кроме Польши и Финляндии) развернулся спор — включать эти государства в РСФСР в качестве автономий или образовать с ними федерацию. В итоге победили федералисты и был образован Союз Советских Социалистических Республик. Однако, вскоре в результате прихода к власти одного из виднейших деятелей-автономистов И.В. Сталина, федерация была постепенно подменена автономией, хотя внешне продолжала оставаться федерацией

# 2.Современное устройство Российской федерации

## 2.1 Состав субъектов Российской Федерации

На сегодняшний день форма государственного устройства России и ее структура определена в Конституции. Часть 1 статьи 65 Конституции Российской федерации закрепляет конкретный численный, видовой и именной состав субъектов Российской Федерации на момент принятия настоящей Конституции. В Российской Федерации 89 субъектов, в том числе 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алания , Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия - Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чаваш республики;

Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург - города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.[[1]](#footnote-1)

Перечень субъектов федерации дается по видам в той последовательности, как они приводятся в ч. 1 ст. 5 Конституции, а внутри каждого из них - в алфавитном порядке (на основе алфавита русского языка - государственного языка федерации). Такой подход подчеркивает юридическую нейтральность данного перечня: занимаемое в нем место никак не может повлиять на равный конституционный статус включенных в него субъектов.

Названия субъектов федерации даны в том варианте, который определен (или подтвержден) ими. Они отражают исторические и иные особенности местности, а названия республик, автономной области и автономных округов - имя титульных наций и народов. В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа прямо записано, что данный округ «является исконным местом проживания коренных малочисленных народов ханты и манси и носит соответствующее этим народам наименование» [[2]](#footnote-2).

Присвоение и изменение наименования - прерогатива субъекта федерации. Это вытекает из сопоставления ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, подтверждается постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции (ВКС, 1995, N 6, с. 37), а также находит непосредственное закрепление в некоторых основных законах субъектов федерации (например, Свердловской области). Недопустимо, однако, на что обращено внимание упомянутым постановлением Конституционного Суда, чтобы наименование или переименование субъекта федерации затрагивало основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагало изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции.

Согласно названному постановлению Конституционного Суда изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта федерации, принятого в установленном порядке. Первый указ такого рода издан Президентом 9 января 1996 г. (N 20), которым в Конституцию были включены новые наименования субъектов федерации - Республика Ингушетия (вместо Ингушская Республика) и Республика Северная Осетия - Алания (вместо Республика Северная Осетия). Администрации Президента предписывалось при переиздании текста Конституции Российской Федерации учесть новые наименования данных субъектов (СЗ РФ, 1996, N 3, ст. 152).

Некоторые субъекты Российской Федерации имеют двойные названия, определяемые соответствующими конституциями как равнозначные: Республика Адыгея и Адыгея, Республика Башкорстан и Башкорстан, Республика Дагестан и Дагестан. В этих и других подобных случаях в текст российской Конституции, видимо, можно было бы включать одно из названий, причем на государственном языке Российской Федерации - русском (ч. 1 ст. 68 Конституции); оно также должно в федеральной Конституции быть традиционно русским либо таким, которое совместимо с фонетикой и грамматикой русского языка.

Наименование индивидуализирует субъект федерации. Юридический смысл собственного имени заключается в том, что в Конституции России не может быть никакого другого субъекта с таким названием; соответствующие конституционные и договорные отношения возникают не с абстрактным субъектом, а, например, с Республикой Татарстан или Калининградской областью.

Видовой состав субъектов федерации предопределяется ч. 1 ст. 5 Конституции. В юридическом смысле это означает, что членами Российской Федерации могут быть образования только установленной формы - республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ.

Конституция и федеральное законодательство не содержат критериев обретения субъектом той или иной формы. Однако республики (до начала 90-х годов - автономные советские социалистические республики и автономные области - Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская, находившиеся в составе краев), автономные области и автономные округа рассматривались как государственно-правовые формы самоопределения соответствующих народов Российской Федерации, а края, области, города федерального значения (в прошлом - города республиканского значения) представляли собой наиболее крупные ее административно-территориальные единицы.

Исторически они появлялись и видоизменялись в разное время как внутренние образования РСФСР (за исключением Тывы), что получало отражение в Конституции РСФСР 1937 и 1978 гг., а в последующем было оформлено Федеративным договором (договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти соответствующих ее субъектов) от 31 марта 1992 г. Российская Федерация и Республика Татарстан 15 февраля 1994 г. подписали отдельный Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», которым подтверждалось, что последняя объединена с Россией «Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и договором».

В настоящее время республики, автономную область и автономные округа по-прежнему отличают особенности национального состава населения, быта и культуры. Именно поэтому республики, где данные особенности выражены наиболее рельефно, наделены некоторыми специфическими правами. Вместе с тем независимо от государственно-правовой формы все члены Российской Федерации объединены одним понятием – «субъект Российской Федерации»; они равноправны в этом качестве[[3]](#footnote-3), а также равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти[[4]](#footnote-4).

Часть 2 статьи 65 Конституции РФ предусматривает возможность изменения состава Российской Федерации. Подобное может происходить путем: 1) принятия в Российскую Федерацию субъекта «со стороны»; 2) образования в ее составе нового субъекта в результате а) объединения существующих субъектов; б) вычленения из существующих субъектов самостоятельных образований; в) обретения включенным в федерацию субъектом новой государственно-правовой формы (перехода из одного вида субъекта в другой); г) изменения конституционно-правового статуса субъекта. Любое из названных преобразований Российской Федерации должно осуществляться в порядке, установленном федеральным конституционным законом (пока такой закон не принят), а применительно к случаю, связанному с изменением статуса субъекта, и в той мере, в какой изменения его вида (государственно-правовой формы) затрагивают данный статус, также с учетом положений ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации (Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом).

## . 2.2 Разграничение компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами.

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федера­ции, без чего государственная власть не может носить де­мократический характер. Субъекты Федерации заинтересо­ваны в существовании сильной федеральной власти, наде­ленной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом решать лишь вто­ростепенные вопросы жизни своего населения. Это — объ­ективное противоречие любой федерации, заставляющее вла­сти тщательно и оптимально проводить разграничение ком­петенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении: а) исключитель­ной компетенции федеральных органов власти, б) совмест­ной компетенции органов власти федерации и ее субъектов, в) исключительной компетенции субъектов федерации. Та­кое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Авст­ралии и других федераций.

Российская Федерация следует по этому испытанному пути: ст. 71 Конституции содержит перечень воп­росов, находящихся в ведении Федерации; ст. 72 — пере­чень вопросов, находящихся в совместном ведении Федера­ции и ее субъектов; а в ст. 73 закреплена (без перечня воп­росов) вся остаточная (т. е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

Предметы ведения Российской Федерации

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъекта­ми возможно только на основе Конституции, Федеративно­го договора и иных договоров по этим вопросам. Это поло­жение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституции), оно призвано воспрепятствовать реше­нию проблемы разграничения в неправовых формах или путем произвольного принятия законов, а также постановле­ний исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв I федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории Федерации.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Прези­дента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (законы, указы, по­становления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Предметы ведения, таким образом, это сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государ­ственной власти субъектов Федерации. Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

1) *Вопросы* *государственного строительства:*

-принятие и изменение Конституции РФ и федераль­ных законов, контроль за их исполнением;

-федеративное устройство и территория Федерации;

-регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирова­ние и защита прав национальных меньшинств;

-установление системы федеральных органов законода­тельной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;

-федеральная государственная служба.

2) *Вопросы регулирование, экономики и социального развития;*

-федеральная государственная собственность и управление ею;

-установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Федерации;

установление правовых основ единого рынка, финансо­вое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, де­нежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

федеральные энергетические системы, ядерная энер­гетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транс­порт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

3) *Вопросы внешней политики и внешнеэкономичес­кой деятельности:*

-внешняя политика и международные отношения Рос­сийской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира;

-внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

*4) Вопросы обороны и охраны границы:*

-оборона и безопасность, оборонное производство, оп­ределение порядка продажи и покупки оружия, боеприпа­сов, военной техники и другого военного имущества, про­изводство ядовитых веществ, наркотических средств и по­рядок их использования;

-определение статуса и защита государственной грани­цы, территориального моря, воздушного пространства, ис­ключительной экономической зоны и континентального шель­фа Российской Федерации.

5) *Вопросы создания* *правоохранительных органов и правовой системы:*

-судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности;

-федеральное коллизионное право.

6) *Вопроси метеорологии, статистической отчетнос­ти и др.:*

-метеорологическая служба, стандарты, эталоны, мет­рическая система и исчисление времени, геодезия и картог­рафия, наименование географических объектов, официаль­ный статистический и бухгалтерский учет.

7) *Государственные награды и почетные звания Рос­сийской Федерации.*

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения Российской Федерации, можно сделать ряд важ­ных выводов в отношении конституционных прерогатив Фе­дерации, и в частности:

а) только на федеральном уровне можно изменять Кон­ституцию, принимать законы о гражданстве и др.;

б) на территории субъектов Федерации могут распола­гаться объекты федеральной собственности;

в) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятель­ности в космосе;

г) только федеральные органы власти вправе осуществ­лять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

д) Вооруженные Силы являются едиными для всей стра­ды, ни один субъект Федерации не вправе создавать соб­ственные вооруженные формирования;

е) судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объяв­лять об амнистии и помиловании и др.

Исключительные полномочия федеральных органов зат­рагивают далеко не все сферы деятельности граждан и об­щественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

Предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов

Под совместным ведением понимается отнесение оп­ределенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следо­вательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты пре­зидентов и глав администраций субъектов Федерации, по­становления Правительства РФ и акты исполнительной вла­сти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов госу­дарственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 14 пунктах ст. 72, можно условно разде­лить на несколько групп.

I) *Вопросы государственного строительства и защи­ты прав и свобод:*

обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим погранич­ных зон;

защита исконной среды обитания и традиционного об­раза жизни малочисленных этнических общностей;

установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2) *Вопросы регулирования экономики и социального развития:*

-разграничение государственной собственности, вопро­сы владения, пользования и распоряжения землей, недра­ми, водными и другими природными ресурсами;

-природопользование, охрана окружающей среды и обес­печение экологической безопасности, особо охраняемые при­родные территории, охрана памятников истории и культуры;

-общие вопросы воспитания, образования, науки, куль­туры, физической культуры и спорта;

-координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, вклю­чая социальное обеспечение;

-осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихий­ными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

-установление общих принципов налогообложения и сбо­ров в Российской Федерации.

3) *Вопросы деятельности правоохранительных орга­нов и правовой системы:*

-кадры судебных и правоохранительных органов, адво­катура, нотариат;

-административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

4) *Координация международных и внешнеэкономичес­ких связей субъектов Федерации, выполнение международ­ных договоров Российской Федерации.*

Из этого перечня вопросов следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) регулируется Федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и др.) — только Федера­цией. Федерация совместно с ее субъектами регулирует та­кую огромную сферу общественной жизни, как социальная сфера. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

## 2.3 Малочисленные народы Российской Федерации

Большое количество коренных малочисленных народов, населяющих территорию России не позволяет предоставить каждому из них статус субъекта Федерации. Это привело бы к еще большей дробности Федерации, и без этого весьма значительной. Однако эти народы нуждаются в признании своих особых прав, которые гарантируются им Конституцией РФ[[5]](#footnote-5) в соответствии с общепризнанными принципами международного права и международными договорами Российской Федерации. Статус коренных малочисленных народов закреплен в ряде федеральных законов. Так, Лесной кодекс устанав­ливает режим землепользования и ведения лесного хозяй­ства в местах проживания этих народов. Закон о недрах предусматривает отчисления на нужды их социально-экономического развития при пользовании недрами в райо­нах их проживания. Определенные льготы введены зако­нами о налогообложении, о приватизации государствен­ных и муниципальных предприятий и др. Основы законо­дательства о культуре гарантируют поддержку в отноше­нии сохранения культурно-национальной стабильности ма­лочисленных народов. В защиту прав и интересов народов Севера принят ряд актов Президента, Правительства Рос­сии, законов субъектов Федерации. Особенно подробно эти вопросы регламентированы в Конституции Республики Саха (Якутия). Федеральным законом от 18 июня 1998 г. рати­фицирована Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. В то же время весьма важная Конвен­ция МОТ о коренных народах и народах, ведущих пле­менной образ жизни, 1989 г. Россией пока не ратифициро­вана.

# 3. Проблемы российского федерализма

## 3.1 Проблемы, связанные с разграничением компетенций

К моменту разработки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года новая структура подлинно федеративных отношений еще не сложилась. После демонтажа тоталитарного режима прошло слишком мало времени. Социально-экономические интересы регионов и политические силы, стоящие там у власти, были очень неоднородны. Разным регионам требовалась разная система взаимоотношений с центром. К какому-либо общеприемлемому варианту федерализма региональные элиты так и не пришли. В свою очередь и центр не решился навязать им свое видение государственного устройства. Стремление опереться на регионы в борьбе с союзной властью, а затем и с Верховным Советом, а также общее усиление центробежных тенденций существенно увеличили самостоятельность и влияние региональных лидеров. С их позициями уже было нельзя не считаться. Все это и предопределило особенности конституционной модели российского федерализма: ее крайнюю размытость, вариативность.

По сути, Конституция закрепляет только общие принципы федеративного устройства, оставляя «на потом» и их конкретизацию, и выработку механизмов их реализации. Причем при переводе конституционных положений в конкретные регулятивные предписания конституционная схема может трансформироваться в принципиально разные модели. Большинство конституционных принципов российского федерализма находятся друг с другом в отношениях если и не противоречия, то конкуренции.

Между этими принципами нет непреодолимых противоречий, просто они нуждаются в совокупном истолковании. В процессе такого толкования необходимо решить две во многом взаимосвязанные проблемы. Усиливать или нивелировать предполагается в дальнейшем асимметричность Российской Федерации? Расширение полномочий федеральной власти или ее децентрализация должны стать ведущими тенденцией развития?

Большинство конституционных положений, закрепляющих различия в конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации являются своеобразным компромиссом между автономными советскими социалистическими республика ми, стремившимися в новой правовой системе сохранить и усилить свое «привилегированное» положение, и иными регионами, претендовавшими на равный с ними статус.

Еще в период, предшествовавший подписанию Федеративного договора, большинство автономных областей трансформировались в республики. Различия в статусах республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов проявляется в Конституции сугубо номинально: республики названы государствами и имеют свою конституцию и законодательство, а края, области, города и округа государствами не признаются и имеют свой устав и законодательство[[6]](#footnote-6). Более или менее реальным преимуществом республик является их право устанавливать свои государственные языки[[7]](#footnote-7). Это провоцирует республики на введение языковых цензов для занятия государственных должностей, то есть на определенное ущемление прав представителей нетитульной нации. Такая практика уже складывается. Требование владения государственным языком республики установлено для кандидатов на пост президента в Башкортостане, Бурятии, Якутии и других республиках. Конституционность подобных ограничений спорна. Свою позицию не выработал и Конституционный Суд, сославшись на отсутствие достаточной нормативной базы (закона Республики Башкортостан о статусе государственного языка).

Основу для подлинной асимметричности Российской Федерации создает заложенная в Конституции возможность различных вариантов распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами.

Согласно части 3 статьи 11 Конституции, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Из этой формулировки (с учетом положений статьи 15) можно сделать вывод о приоритете конституционного регулирования федеративных отношений. Тогда договорное разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться лишь в соответствии с нормами статей 71-73 Конституции, то есть сводится к распределению полномочий между Федерацией и ее субъектами внутри предметов совместного ведения[[8]](#footnote-8) и к передаче Федерации отдельных полномочий из сферы исключительной компетенции субъекта[[9]](#footnote-9). Однако часть 3 статьи 11 подобного ограничения не содержит, а ее нормы, в силу части 2 статьи 16, имеют большую юридическую силу по сравнению с положениями статей 71-73, 76 (часть 1).

Вместе с тем разный объем взаимных прав и обязанностей Российской Федерации и ее субъектов, устанавливаемый в договорах, часто представляется как практика, противоречащая принципу равноправия субъектов Российской Федерации (части 1, 4 статьи 5). Статьи 5 и 11 входят в главу 1 Конституции «Основы конституционного строя» и, следовательно, обладают одинаковой, большей по сравнению с другими конституционными нормами, юридической силой (статья 16), поэтому чисто правовое разрешение коллизии кажется невозможным. Но принцип равноправия субъектов Федерации допустимо рассматривать (по аналогии с общей правосубъектностью) и как гарантированное Конституцией формально-равное право каждого субъекта на урегулирование своих отношений с федеральными органами власти (разграничение предметов ведения и полномочий) посредством договора. При этом конкретный объем взаимных прав и обязанностей центра и регионов (по аналогии с индивидуальным правовым статусом) может быть разным.

Дополнительные проблемы порождает абзац 4 пункта 1 Раздела второго Конституции, согласно которому, в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора, а также других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, действуют положения Конституции РФ. Раздел второй Конституции назван «Заключительные и переходные положения» и его нормы представляют собой изъятия из положений Раздела первого, в том числе и главы 1. Однако формально из части 2 статьи 16 следует, что положения Раздела второго не могут противоречить главе 1. Это имеет под собой и содержательное основание: очевидно, что переход к новому конституционному строю не может осуществляться с нарушением его основополагающих принципов.

Вместе с тем Раздел второй Конституции по своей сути (и названию) рассчитан на переходный период и введен в Конституцию для того, чтобы обеспечить согласование с ее нормами положений «старых» (действовавших на момент вступления Конституции в силу) правовых актов. Отсюда логично предположить, что абзац 4 пункта 1 Раздела второго касается только договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных до вступления в силу Конституции РФ 1993 года. Но если допустить, что положения абзаца 4 пункта 1 распространяются и на договоры, заключенные после вступления Конституции в силу, необходимость соответствия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий Конституции может толковаться как требование их соответствия не конституционному варианту разграничения компетенции, а основам конституционного строя России (принципам демократического федеративного правового государства, закрепленным в главе 1).

Предусмотрев возможность договорного разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, Конституция умалчивает о форме и процедуре заключения соответствующих договоров. Некоторые процессуальные правила можно вывести лишь из части 1 статьи 76, согласно которой по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Из этого, в частности, следует, что договорное перераспределение исключительной компетенции Российской Федерации возможно только на основании федерального закона, посредством которого выражается воля Федерации на заключение договора и передачу тех или иных своих полномочий в ведение определенного субъекта Федерации или совместное с ним ведение.

Вообще развитие договорных начал в регулировании отношений центра и регионов могло бы привести к относительной конфедератизации России. Показательно, что в первых договорах о разграничении предметов ведения и полномочий , заключенных в 1994-1995 годах (в частности, с Башкортостаном, Кабардино-Балкарией, Татарстаном, Северной Осетией, Якутией), осуществлялось перераспределение и предметов ведения Российской Федерации, и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Однако затем возобладало представление о верховенстве конституционных норм и недопустимости отхода в двухсторонних договорах от предусмотренного ими варианта разграничения полномочий.

В Положении о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 12 марта 1996 года №370, предусматривалось, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами, а договором разграничиваются полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти конкретного субъекта Российской Федерации. При этом договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации и в договоре не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленное статьями 71 и 72 Конституции РФ. Одновременно указывалось, что в договоре могли определяться предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальны ми и иными особенностями конкретного субъекта Российской Федерации. Очевидно, здесь имелось в виду пополнение перечня предметов совместного ведения за счет сферы исключительной компетенции субъекта Федерации. Основную содержательную часть договоров должны были составлять соглашения о разграничении полномочий по конкретным предметам совместного ведения, установленным в статье 72 Конституции и перечисленным в договоре. Причем соглашения могли заключаться, только если соответствующие полномочия не определены федеральным законом. Безусловно не подлежали передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя Российской Федерации, равноправия субъектов Российской Федерации, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, а также иные полномочия, если их передача вела к нарушению территориальной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Указ закрепил сложившуюся на практике процедуру заключения договоров и соглашений. Позднее в качестве своего рода условия заключения договора было выдвинуто соответствие конституции (устава) и иных законов субъекта Российской Федерации, являющихся правовой базой для договора и соглашений, Конституции Российской Федерации и федеральным законам .

## 3.2 Проблемы целостности Российской Федерации

Проблемы, связанные с сохранением целостности федерации являются на сегодняшний день насущными практически для всех государств, имеющих федеративную структуру. Эти проблемы не обошли стороной и Российскую Федерацию.

Россия как федеративное государство имеет ряд признаков, составляющих ее конституционно – правовой статус. И к ним относится суверенитет , территория , Конституция, федеративное законодательство, федеральное гражданство, система органов государственной власти, федеральная собственность, единые вооруженные силы, государственный язык и государственные символы. Рассмотрим лишь некоторые из них.

Согласно Конституции Российская Федерация - это суверенное государство, обладающая всей полнотой власти на своей территории, и вопрос о суверенитете во всех федеративных государствах о его субъектах решен одинаково: федерация суверенна, а его субъекты - нет.

Однако нормы ряда Конституций республик в составе Российской Федерации провозглашают суверенитет этих республик. Субъекты Российской Федерации обладают самостоятельностью только при решении вопросов своего предмета ведения. И термин суверенитет означает полную независимость как во внутренних делах, так и во внешних отношениях, и субъекты Российской Федерации должны принимать только те правовые акты, которые не содержат норм, противоречащих Конституции и федеральному законодательству. Если бы республики в составе Российской Федерации действительно стали суверенными государствами, то это означало бы потерю суверенитета Российской Федерации и превращение ее в конфедеративный союз.

С вопросом о суверенитете связан вопрос о территории, то есть о пространственном пределе распространения суверенитета. В ст.4 Конституции Российской Федерации сказано: «Суверенитет России распространяется на всю ее территорию». Вообще, сам факт Конституционного закрепления территории государства - это уже существенная гарантия его территориальной целостности, так как для изменения территории понадобится и изменение самой Конституции.

В Конституции Российской Федерации отсутствует право субъектов на выход. И если бы это право признавалось, то это бы означало признание и поощрение нарушений государственной целостности государством. Но, несмотря на это, две республики в составе Российской Федерации прямо закрепляют право выхода из состава Российской Федерации. Это Чечня и Тыва. Это противоречит Конституции Российской Федерации, ее федеративной природе, и в случае реализации приведет к разрушению территориальной целостности России.

Следующий конституционно-правовой признак Российского государства как суверенного государства – это наличие Конституции, на основе которой она осуществляет законодательную деятельность. Поскольку Россия - федеративное государство, конституции республик в ее составе, правовые акты ее субъектов, а также акты самой Федерации ни в коем случае не должны противоречить Конституции Российской Федерации, которая имеет высшую силу и применяется на всей ее территории. Цель такого регулирования заключается прежде всего в облегчении функционирования Российской Федерации как целостного единого государства, которое осуществляет интересы всех ее субъектов. Конституция Российской Федерации как федеральный закон имеет верховенство на всей территории России. Но некоторые конституции республик Российской Федерации и в этом вопросе противоречат Федеральной Конституции, признавая верховенство не федерального, а республиканского закона: если бы это действительно было бы реализовано, то это означало, что федерации нет, а есть несколько суверенных государств. Все-таки следует учитывать, что речь идет о государствах в составе Федерации и провозглашение верховенства конституций республик и законов республик не может быть совмещено с верховенством Конституции Российской Федерации и ее законов.

В России есть единые Вооруженные силы, единая система безопасности и обороны. Военная доктрина и структура Вооруженных сил определяются исключительно федерацией. Республики в составе Российской Федерации не в праве создавать свои вооруженные силы, либо какие-либо вооруженные формирования. Но, несмотря на это в Конституции республики Чечня содержится следующая формула: «Граждане Чеченской республики обязаны защищать страну, нести военную службу в составе Вооруженных сил Чеченской республики». Указанное положение не имеет юридической силы, однако такие формирования были созданы.

В этой республике, являющейся субъектом Российской Федерации, сложилась экстраординарная ситуация, связанная с осуществлением в 1991 году государственного переворота и провозглашением независимости. На территории Чечни отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, хорошо оснащенные современной военной техникой. Установившийся военный режим потворствовал массовым нарушениям прав и свобод граждан. Проведенные 27 октября 1991 года выборы президента республики были признаны 2 ноября 1992 года V Съездом народных депутатов РСФСР незаконными, а принятые ими акты – не подлежащими исполнению. Решения съезда были также подтверждены в Заявлении Государственной Думы Федерального собрания 23 декабря 1994 года. Однако, как известно, представители Чеченской республики до сих пор не принимают участия в работе Государственной Думы, до сих пор на территории Чечни ведутся боевые действия, хотя и официально объявлено об окончании войскового этапа операции, и продолжают гибнуть люди – теперь уже военнослужащие милицейских подразделений, выполняющие несвойственные для себя функции, и продолжают страдать мирные жители, уставшие от войны и террора самопровозглашенной бандитской власти.

Приведенный пример свидетельствует о том, что в отдельных случаях появление в основных законах республик норм, противоречащих Конституции при претворении их в жизнь не только способствует разрушению государственного единства России, но и влечет за собой трагические последствия. Мало того, не только Чечня нарушает Федеральную Конституцию в этом вопросе.

Международные нормы не предоставляют право субъектам федеративного государства выступать в международном общении. Но в Конституциях некоторых республик Российской Федерации этот вопрос решается иначе: в Конституциях Тывы, Дагестана, Башкортостана содержатся положения о том, что названные республики самостоятельно осуществляют и проводят внешнюю политику. Это противоречит Федеральной природе России, поскольку возможность независимо осуществлять деятельность в сфере внешних отношений - это прерогатива суверенного государства, а республики в составе России не являются таковыми. Также в Конституциях Тывы, Чечни президенту предоставлено отдавать распоряжения о начале военных действий с последующим одобрением Парламентом, что является превышением прав субъектов Российской Федерации, и противоречит Конституции, в частности ст.71 п. «к».

Естественно, правовое регулирование республик по предметам исключительного ведения Российской Федерации незаконно, и поэтому законы республик в составе Федерации, противоречащие федеральным, изданные по вопросам исключительного ведения Российской Федерации , ничтожны и, следовательно, не может быть и речи о их применении. Необходимо стремиться к тому, чтобы рассмотренные Конституции республик в составе Российской Федерации принципиально соответствовали Конституции Российской Федерации, а имеющиеся противоречия устранялись. В настоящее время мало кто сомневается в том, что федеральное устройство России нуждается в радикальной реформе, ведь для того, чтобы прекратить конфликты и коллизии, а также отвести потенциальную угрозу распада Российской Федерации, необходимо решить многие весьма важные проблемы, прежде всего - проблему суверенитета и проблему выхода субъектов из Федерации, а также справедливого разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, основанного на Конституции, Федеративном договоре и доброй воле сторон.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд.2. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999.
2. Беляк Е. Р. «Проблемы Российского федерализма» - Российская газета , 1998. 11 декабря.
3. Варламова Н.В. «Конституционная модель российского федерализма» - М.:С.-П.:, МОНФ - Паритет, 1998 .
4. Декларация о государственном суверенитете РСФСР. - Справочно-правовая система «Гарант».
5. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» - Справочно-правовая система «Гарант».
6. Конституция Российской Федерации. – М.: Проспект, 1997.
7. Федеративный договор – Справочно-правовая система «Гарант».
8. Чистяков О.И. «О национально – государственном размежевании в период становления Российской Федерации» - Советское государство и право, 1991, №11.

1. Список субъектов РФ приводится по тексту ст. 65 Конституции РФ с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 9 января 1996 г. N 20 и Указом Президента РФ от 10 февраля 1996 г. N 173. [↑](#footnote-ref-1)
2. ч. 2 ст. 1 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-2)
3. ч. 1 ст. 5 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-3)
4. ч. 4 ст. 5 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-4)
5. ст. 69 Конституции Российской Федерации [↑](#footnote-ref-5)
6. часть 2 статьи 5, части 1, 2 статьи 66 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-6)
7. часть 2 статьи 68 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-7)
8. статья 72 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-8)
9. статья 73 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-9)