

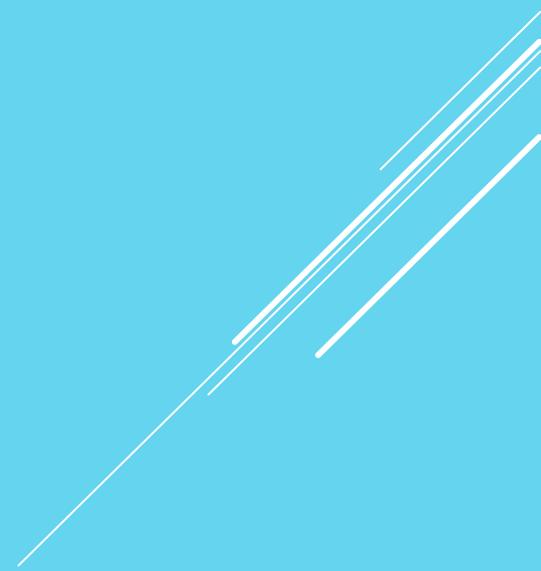
# Конституционно- правовой статус Российской Федерации



1. Понятие и виды государственно-территориального устройства.
2. Критерии федеративного государства.
3. Модели разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами.
4. Основные этапы формирования федеративного государства в России:
5. Современный российский федерализм:
6. Особенности развития федерации в России:

**Политико-территориальная организация  
государства, под которой понимаются  
правовое положение его (государства)  
составных частей, характер  
взаимоотношений центральных,  
региональных и местных органов власти**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
УСТРОЙСТВО  
(ОПРЕДЕЛЕНИЕ)**



Феде-  
рация



Гос.  
устрой-  
СТВО

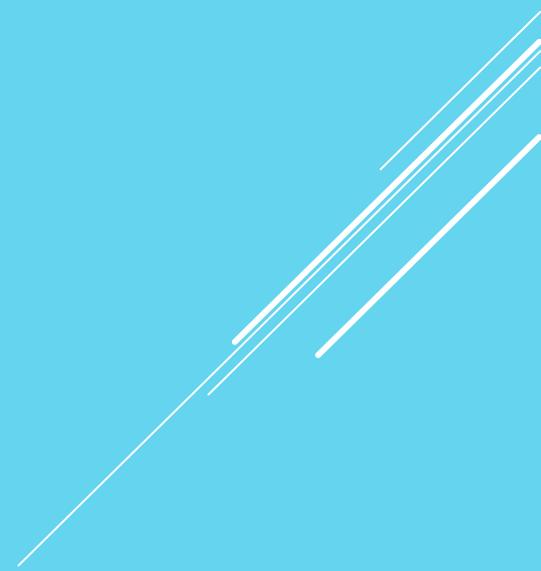
Унитар-  
ное  
государ-  
СТВО

Конфедерация –

не форма  
государственного  
устройства, а союз  
государств

# УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО

**Государство, которое подразделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью**



- ▶ **Централизованное** – назначаемые чиновники; выборные местные органы отсутствуют либо их роль ограничена
- ▶ **Относительно централизованное** – представители центральной власти наряду с избираемыми представительными органами
- ▶ **Децентрализованное** – нет назначаемых представителей центра. Контроль осуществляется через министерства и судебные органы

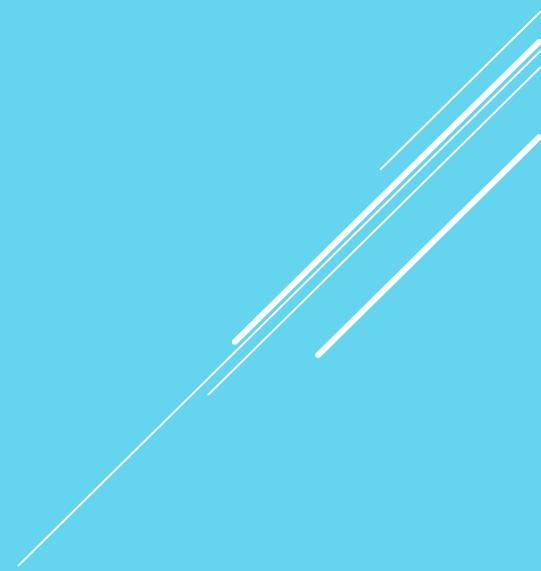
## ВИДЫ УНИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА

# УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО С ЭЛЕМЕНТАМИ ФЕДЕРАЦИИ

1. **Автономия** – наличие у некоторых местностей эксклюзивных прав
2. **Регионалистское** государство – состоит из относительно самостоятельных территорий
3. **Уния** – сложносоставное государство, образовавшееся в результате присоединения одного государства к другому при сохранении особого статуса присоединившегося

Объединение государств,  
делегирующих общему  
государству некоторые  
свои функции

КОНФЕДЕРАТИВНОЕ  
ГОСУДАРСТВО



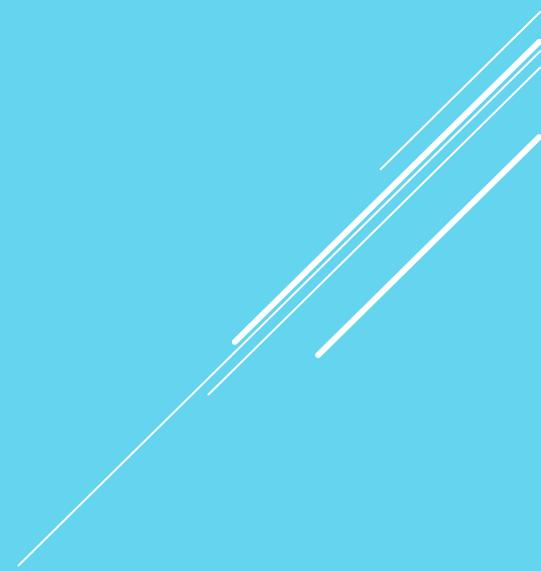
Государство, части которого (субъекты федерации) образуют союз, основанный на принципах самостоятельности каждого из субъектов федерации в вопросах своего ведения, разграничения компетенции при сохранении государственной целостности и общих принципов организации власти.

# ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО

Идея, в соответствии с которой государство состоит из самостоятельных частей (квазигосударств), обладающих относительной самостоятельностью, и соответствующее этой идее устройство государства

«Foedus» – «союз», «договор»

ФЕДЕРАЛИЗМ

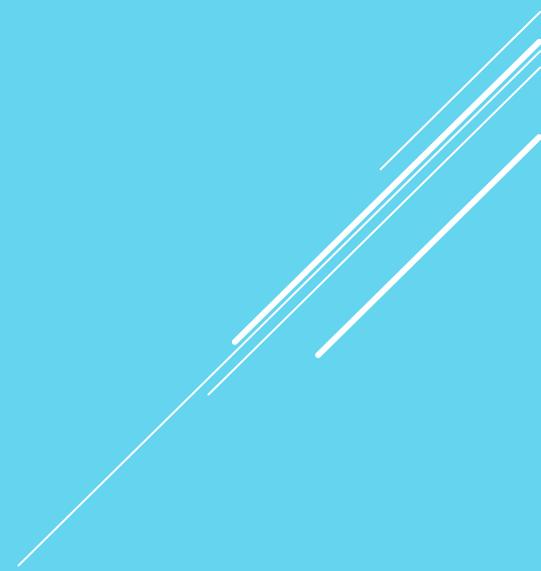


# ПРИЗНАКИ ФЕДЕРАЦИИ

- ▶ Практически вся территория страны состоит из субъектов федерации
- ▶ Разграничение компетенции между Центром и субъектами федерации
- ▶ Представленность субъектов федерации в федеральных органах власти
- ▶ Самостоятельность субъектов федерации в вопросах своего ведения
- ▶ Собственная система органов государственной власти (соответственно – выборность населением)
- ▶ Право федерального принуждения (вмешательства) в случае нарушения федеральной конституции

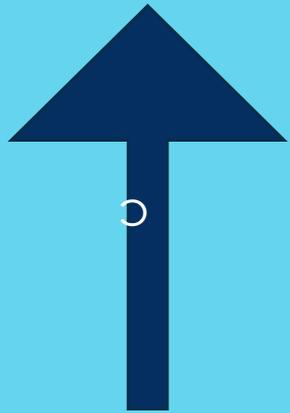
- ▶ Договорная – Конституционная
- ▶ Симметричная – Асимметричная
- ▶ Территориальная – Национальная – Смешанная

# ВИДЫ ФЕДЕРАЦИЙ



# Виды федераций

ПО ПОРЯДКУ ОБРАЗОВАНИЯ

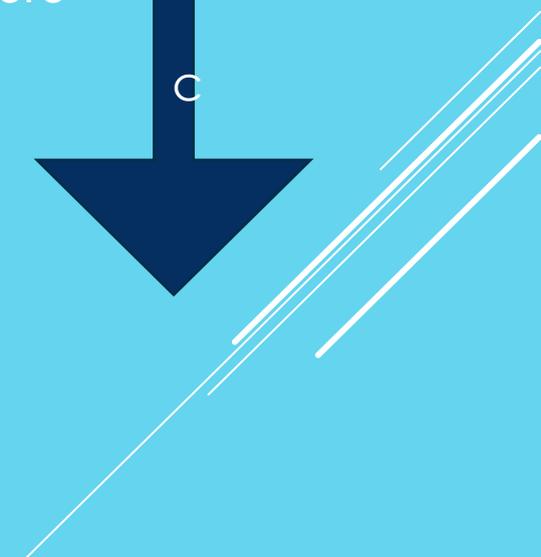
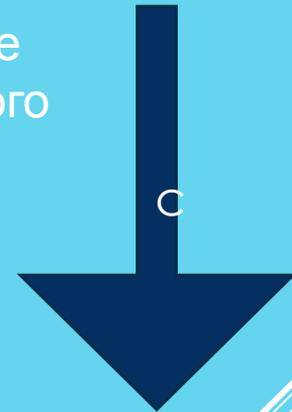


объединение ранее  
официально  
независимых  
государств в новое  
федеративное  
государство



Россия

преобразование  
ранее унитарного  
государства в  
федеративное



ПО ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ



# ПО ОСОБЕННОСТЯМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ

Симметричные

?

Россия

Асимметричные



ПО ПРИНЦИПУ ПОСТРОЕНИЯ

Национальные

Территориальные

Национально-территориальные



# ПОЧЕМУ СОЗДАЕТСЯ ФЕДЕРАЦИЯ?

## Аргумент:

Федерализм  
свойствен  
**крупным  
странам:**

США, Бразилия,  
Канада,  
Австралия,  
Мексика

## Контраргумент:

Встречаются среди  
федераций и  
небольшие  
страны  
(например,  
Австрия, Бельгия;  
раньше –  
Чехословакия,  
Югославия и др.)

# ПОЧЕМУ СОЗДАЕТСЯ ФЕДЕРАЦИЯ?

## Аргумент:

Федеративные  
страны основаны  
**на**  
**демократических**  
**принципах**

## Контраргумент:

Среди федераций есть  
абсолютные монархии  
(султанаты) – Малайзия и  
Объединенные арабские  
эмираты

Раньше – Германская  
империя

# ПОЧЕМУ СОЗДАЕТСЯ ФЕДЕРАЦИЯ?

## Аргумент:

Федерация вводилась в тех странах, которые складывались постепенно как **сумма прежде самостоятельных территорий** (США, ФРГ, Австрия, Швейцария, Малайзия, ОАЭ и др.)

## Контраргумент:

Среди современных федераций немало и таких, где субъекты федерации вовсе не обладали государственностью или независимостью до образования самой федерации (Бразилия, Мексика)

# СОВЕТСКАЯ «ФЕДЕРАЦИЯ»

- ▶ 1918 – Конституция РСФСР - области, губернии (округа), уезды, волости. *Автономные областные союзы.*
- ▶ 1922 – Образование СССР
- ▶ 1924 – Конституция СССР
- ▶ 1925 – Конституция РСФСР:
  - ▶ автономные республики – *впервые*
  - ▶ области, края
  - ▶ в краях - *автономные области*, к 1936 г. – и *национальные округа*

# «ПАРАД СУВЕРЕНИТЕТОВ» И СОЗДАНИЕ ФЕДЕРАЦИИ (1990-1993 Г.)

- ▶ Центробежные тенденции в Союзе
- ▶ Распад стержня Союза: Декларация о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г.
- ▶ Центробежные тенденции в РСФСР (РФ)
- ▶ Федеративный договор 1992 г.: создание РФ. Привилегированное положение республик
- ▶ Отражение в Конституции РФ

# ОТЛИЧИЯ РФ ОТ РСФСР

1. РФ – полноценная федерация, а РСФСР – унитарное государство с элементами федерации
2. Юридически – симметричная Федерация
3. Все административно-территориальные единицы среднего звена стали субъектами Федерации
4. Появилось понятие «разграничение компетенции»
5. Автономные республики стали республиками в составе РФ
6. «Повышение статуса» некоторых субъектов РФ

# ПРИНЦИПЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

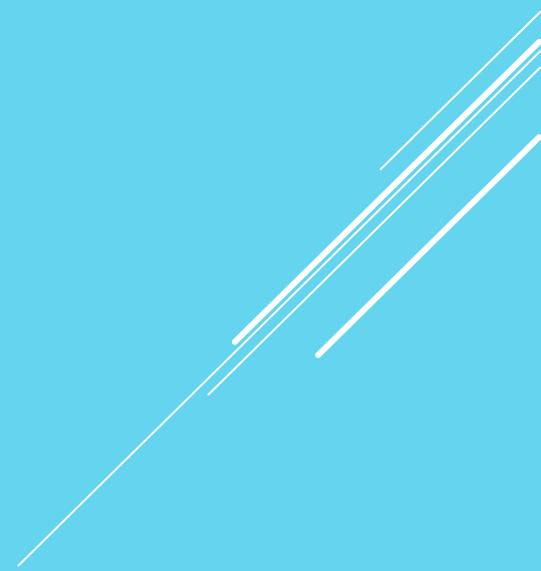
«Федеративное устройство Российской Федерации основано на:

- ▶ **ее государственной целостности,**
- ▶ **единстве системы государственной власти,**
- ▶ **разграничении предметов ведения и полномочий** между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,
- ▶ **равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации»** (ч.3 ст.5).
  - «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации **между собой равноправны»** (ч.4 ст.5)

• **Субсидиарность** – общий принцип

- ▶ **Единство государства**
- ▶ **Территориальная целостность  
(неизменяемость территории России без ее  
согласия)**

# **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ**



- ▶ Действие Конституции РФ на всей территории РФ
- ▶ Верховенство Конституции РФ
- ▶ Распространение компетенции федеральных органов власти на всю территорию РФ
- ▶ Единая денежная единица

## **ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВА (ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО)**

# Территория Российской Федерации

## **В географическом смысле**

Сухопутная территория – суша в пределах государственных границ (17,1 млн кв. км)

Водная территория – внутренние воды и территориальное море

Протяженность границ – более 58 тыс. км (из них 38 тыс. км морская)

## **В политическом смысле**

«1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

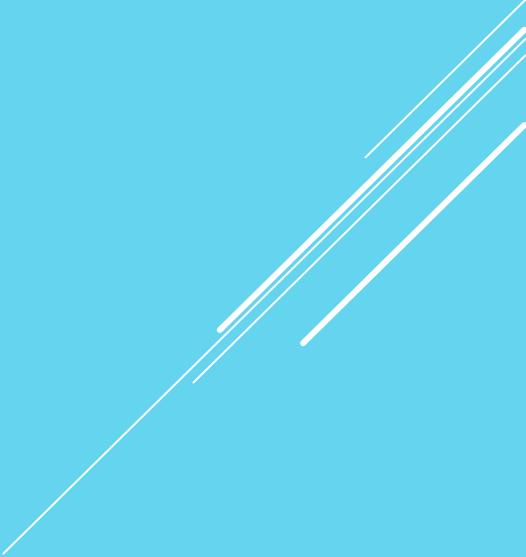
2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права» (ст.67 Конституции РФ)

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ  
ЦЕЛОСТНОСТЬ**

Линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, очерчивающая пределы государственной территории (суши, вод, недр, воздушного пространства) РФ, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

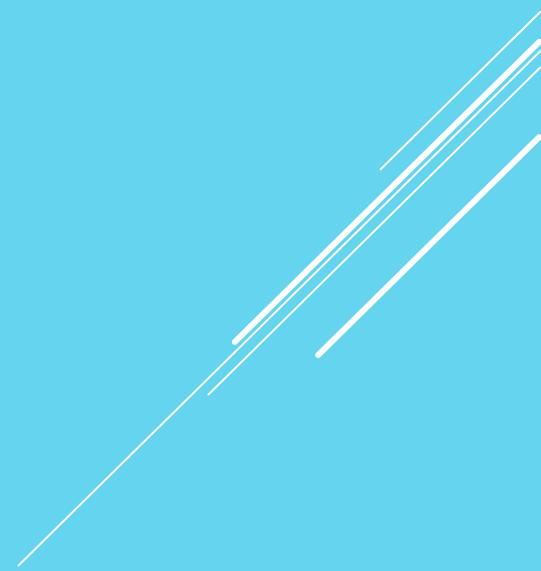
*Делимитация и демаркация границы*

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАНИЦА



# ЕДИНСТВО СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

- ▶ Следование единым конституционным императивам (принципам)

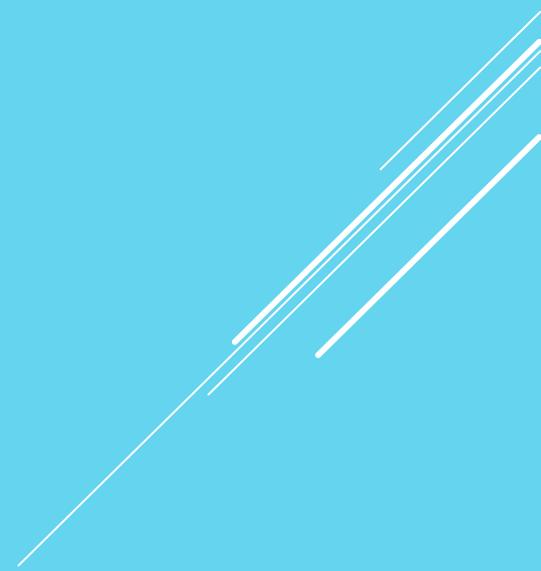


- ▶ Наличие собственной «зоны ответственности»
- ▶ Самостоятельность при решении вопросов, отнесенных к собственной компетенции
- ▶ Обеспечение предметов ведения и полномочий соответствующими финансовыми ресурсами (бюджетный федерализм)

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ

- Ни один этнос не имеет привилегий
- Ни один этнос не должен подвергаться дискриминации
- Свобода определения вида (формы статуса) данного субъекта РФ
- Возможность иметь свой государственный язык
- Не должен входить в противоречие с принципом государственной целостности

## РАВНОПРАВИЕ И САМООПРЕДЕЛЕНИЕ НАРОДОВ



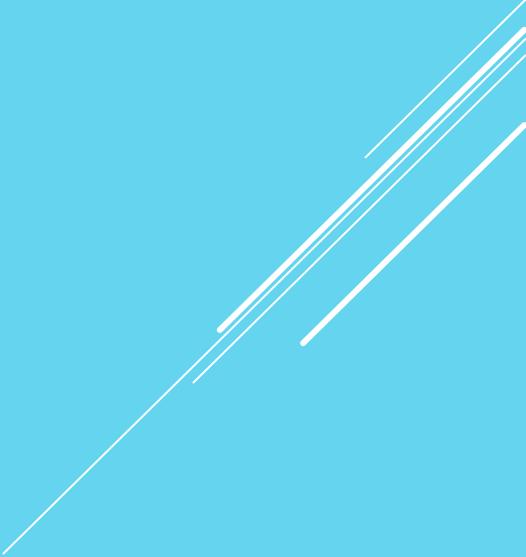
# РАВНОПРАВИЕ ВСЕХ СУБЪЕКТОВ РФ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

## Формально – нет асимметрии Федерации

- ▶ запрет дискриминации или привилегий в зависимости от вида субъекта РФ, его размеров, численности и т.д.
- ▶ равное право на обращение в федеральные органы (гарантируются представительство в Совете Федерации, право законодательной инициативы в Государственной Думе, обращения с запросом в Конституционный Суд РФ и т.д.)
- ▶ равный учет мнений субъектов РФ

Никакие вышестоящие органы управления не должны брать на себя решение вопросов, касающихся нижестоящих, если последние в состоянии компетентно их решать

СУБСИДИАРНОСТЬ



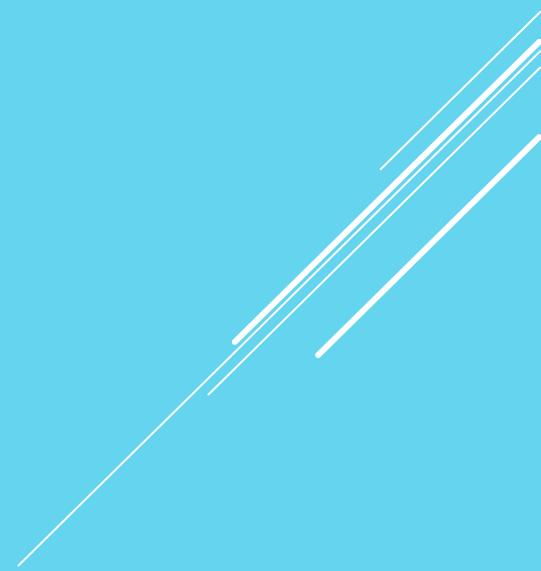
- ▶ Республика
- ▶ Область
- ▶ Край
- ▶ Автономный округ
- ▶ Автономная область
- ▶ Город федерального значения

# ВИДЫ И КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РФ

**Республики являются государственными образованиями, в границах которых самоопределились национальные общности, отличающиеся своеобразием языка, культуры и быта**

- В РФ - 21 республика + Республика Крым
- Большинство Р. в РСФСР - статус автономных. Но нынешние республики Адыгея, Алтай, Хакасия и Карачаево-Черкесская республика были авт. обл., а Республика Ингушетия и Чеченская Республика образованы путем разделения Чечено-Ингушской АССР в 1992 г.
- «Республика (государство)».
- Принимают конституции
- Вправе устанавливать свои *государственные языки*

# РЕСПУБЛИКА (ГОСУДАРСТВО)



- ▶ Преимущественно русское население и лица иных этносов, не проживающих компактно
- ▶ В некоторые входят автономные округа
- ▶ Основной закон - устав

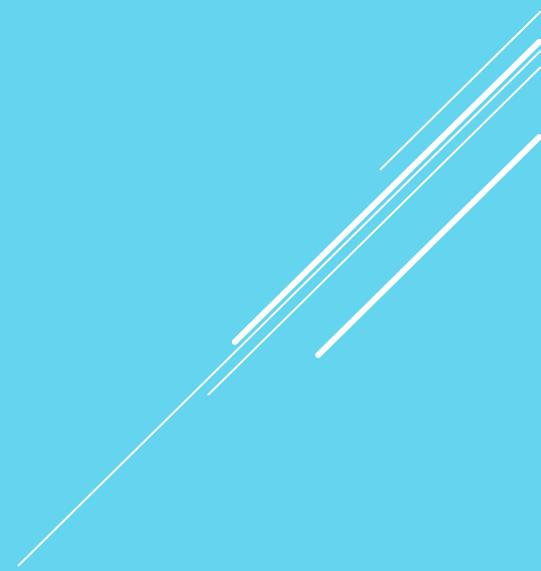
# КРАЙ, ОБЛАСТЬ

- Большинство округов входят в состав областей, краев (исключение – Чукотский АО)
- Одна автономная область (Еврейская) – в составе РФ
- По представлению органов власти автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе
- Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области

# АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ, АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ

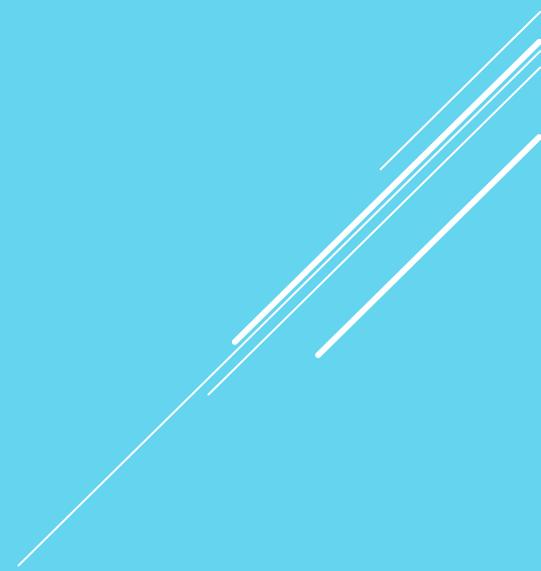
- ▶ Москва
- ▶ Санкт-Петербург
- ▶ Севастополь

# ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ



- ▶ Территория «юрисдикции» полномочного представителя Президента РФ
- ▶ Функция наблюдения
- ▶ Функция координации
- ▶ Функция контроля

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ



# ИЗМЕНЕНИЯ В СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ РФ

1. Принятие в РФ нового субъекта (ч.2 ст.65)
2. Образование в составе РФ нового субъекта (ч.2 ст.65)
3. Изменение статуса субъекта РФ (ч.5 ст.66)
4. Изменение территории субъектов РФ (ч.3 ст.67)

- «Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом» (ч.2 ст.65 Конституции РФ)
- ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 6–ФКЗ
- В качестве нового субъекта в РФ может быть принято **иностранное государство или его часть**. Если государство входит целиком, то «по умолчанию» предоставляется статус республики в составе РФ (ст.4)

# ПРИНЯТИЕ НОВОГО СУБЪЕКТА РФ

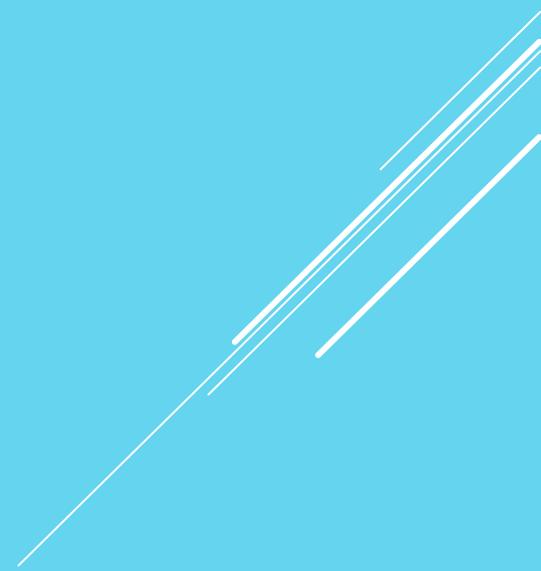
## Образование – разделение или объединение

1. Пермская область объединилась с Коми-Пермяцким АО = *Пермский край.*
2. Красноярский край поглотил Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО и Эвенкийский АО.
3. Иркутская область поглотила Усть-Ордынский Бурятский АО.
4. Камчатская область объединилась с Корякским АО = *Камчатский край .*
5. Читинская область объединилась с Агинским Бурятским АО = *Забайкальский край.*

# ОБРАЗОВАНИЕ НОВОГО СУБЪЕКТА РФ

«Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен *по взаимному согласию* Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с *федеральным конституционным законом*»  
(ч.5 ст.66 Конституции РФ)

# ИЗМЕНЕНИЕ СТАТУСА СУБЪЕКТА РФ



# ИЗМЕНЕНИЕ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РФ

«Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия» (ч.3 ст.67 Конституции РФ)

# МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ (1)

▶ **Американская** (США, Австралия):

установлена исключительная федеральная компетенция; все остальные предметы ведения и полномочия у штатов

▶ **Швейцарская:**

то же самое, но подчеркивается передача компетенции от кантонов Союзу (*проявление субсидиарности*)

• **Германская:**

- ✓ разделяются законодательная и исполнительно-распорядительная компетенция;
- ✓ признается совместная компетенция, но как **конкурирующая** («либо-либо») в законодательной сфере

# МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ (2)

## ▶ **Индийская:**

три списка компетенции:

- ✓ Союза
- ✓ штатов
- ✓ совместная (есть и оговорки)

## ▶ **Бразильская:**

четыре списка компетенции:

- ✓ общесоюзная
- ✓ совместная
- ✓ конкурирующая
- ✓ остаточная, принадлежащая штатам

# РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ

1. **Исключительная** компетенция Российской Федерации (ст.71)
2. **Совместная** компетенция РФ и ее субъектов (ст.72)
3. **Остаточная** компетенция субъектов РФ без указания предметов ведения (ст.73)
4. Законодательная и исполнительно-распорядительная сферы компетенции не дифференцируются

# ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РФ

1. Регулируется только Конституцией РФ, федеральными законами и (согласно постановлению КС РФ) указами Президента РФ
2. РФ вправе передавать осуществление части полномочий по предметам своего ведения (ФЗ, акты Президента и Правительства, соглашения. Финансирование из федерального бюджета)
3. В этом случае федеральные (ФОИВ) и региональные органы исполнительной власти (ОИВ) образуют **единую** систему исполнительной власти (ст.77)
4. ФОИВ могут создавать свои территориальные органы (ст.78)
5. Окружные органы ФОИВ (в основном – координация)

# СОВМЕСТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ

- Издаются федеральные законы
- В соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (возможно и региональное опережение)
- В пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения образуется единая система исполнительной власти

# КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ РФ (ПО СТ.73)

## Общее условие:

«В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным вне пределов ведения РФ и совместного ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» (ч.6 ст.76)

# МОДЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТАМИ РФ И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ (СТ.26.3):

## 1.

Более 70 полномочий осуществляются субъектами РФ **за свой счет**.

По этим вопросам:

- Субъекты РФ вправе принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы
- Федерация может принимать законы, но без включения в них положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта РФ
- Пока вопрос не урегулирован на федеральном уровне, субъект РФ может сам устанавливать полномочия, финансируемые из своего бюджета, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам
- Субъект РФ вправе передавать осуществление части своих полномочий ОМС, но с передачей им ресурсов

# МОДЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТАМИ РФ И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ (СТ.26.3):

## 2.

- Федерация может передавать субъектам РФ полномочия **по предметам исключительного ведения РФ**, а также **свои полномочия по предметам совместного ведения** (за пределами модели 1).
- В этом случае субъекты РФ получают **субвенции из федерального бюджета** (субвенция – вид денежной помощи. В отличие от дотаций, выдается на определённые цели и подлежит возвращению в бюджет при неиспользовании).
- Финансовый и управленческий контроль Федерации гораздо более строгий, нежели в модели 1 (отчетность, структура органов, контроль и надзор, изъятие полномочий и т.д.).

# РАЗНОВИДНОСТЬ МОДЕЛИ 2

**Субвенции могут не предоставляться, если делегируемые полномочия не предусматривают:**

- ▶ необходимости создания *новых органов государственной власти субъекта РФ, государственных учреждений субъекта РФ и государственных унитарных предприятий субъекта РФ;*
- ▶ осуществления *дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта РФ гражданам и юридическим лицам;*
- ▶ увеличения *штатной численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;*
- ▶ если субвенций не требуется *по результатам расчета объема субвенций по методике, утверждаемой Правительством РФ.*

## Правительство РФ может :

- устанавливать критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ по осуществлению соответствующих полномочий;
- устанавливать основания и порядок отмены актов ОИВ, принятых по вопросам осуществления переданных полномочий;
- передавать в пользование и (или) управление либо в собственность субъекта РФ материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ПРИ МОДЕЛИ 2

## 1. Договор о разграничении полномочий

- Заключение допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий.
- Подписывается Президентом РФ и главой субъекта РФ.
- Требуется «ратификация» федеральным парламентом.

## 2. Соглашение между ФОИВ и ОИВ

- ФОИВ передают осуществление части своих полномочий, если это **не** может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ;
- ОИВ передают осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств;
- подписывается руководителем ФОИВ и главой субъекта РФ.

# КАК УЧЕСТЬ РАЗНООБРАЗИЕ СУБЪЕКТОВ РФ

- ▶ Формирование Совета Федерации
- ▶ Участие в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения
- ▶ Государственный совет
- ▶ Представительства в Москве

УЧАСТИЕ СУБЪЕКТОВ РФ В  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДЕЛАХ

