

# Тема 8

## **Федеративное государство (6 час.)**



# Цитата дня

**Конституция государства должна быть такой, чтобы не нарушать конституцию гражданина.**

**Станислав Ежи Лец** – польский писатель-сатирик  
(1909-1966)



# Вопросы темы

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:
  - Образование РСФСР и ее характеристика.
  - Образование СССР и его характеристика.
  - Распад СССР. Российская Федерация в 1990-1993 гг. Федеративный договор и его значение.
5. Современный российский федерализм:
  - Конституционные принципы российского федерализма.
  - Территория Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации.
  - Виды и конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Порядок изменения состава Федерации и статуса ее субъектов.
  - Предметы ведения и полномочия.
  - Механизм разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.
  - Конституционно-правовые формы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов.
6. Особенности развития федерации в России:
  - Федеральные округа как конституционно-правовая реальность.
  - Объединение субъектов РФ.

# Основные источники к теме

- Конституция РФ
- ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» *от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ*

# Государственное устройство (определение)

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



# Формы государственного устройства

- Унитарное государство
- Федеративное государство
- Конфедеративное государство



# Унитарное государство

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



# Виды унитарного государства

- **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



# 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

# Конфедеративное государство

Объединение государств,  
делегирующих общему государству  
некоторые свои функции



# Федеративное 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.**



# Федерализм

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

«Foedus» – «союз», «договор»



# 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



# Виды федераций

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



# 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)



# Цитата дня

**Хотя закон временами нарушают люди большого ума, варвары и умственно отсталые нарушают закон всегда.**

*Кэлвин Кулидж. Президент США в 1923-1929 гг.*



# 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 гг.)

- 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



# Государственная целостность

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



# Единство государства (государственное единство)

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



# Территориальная целостность

## 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)



# Государственная граница

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*

# Единство системы государственной власти

- Следование единым конституционным императивам (принципам)



# Разграничение предметов ведения и полномочий

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



# Равноправие и самоопределение народов

- 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 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



# Субсидиарность

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



# Виды и конституционно-правовой статус субъектов РФ

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

# Республика (государство)

**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*



# Край, область

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



# Автономный округ, автономная 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



# Города федерального значения

- Москва
- Санкт-Петербург
- Севастополь



# Федеральный округ

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



# Цитата дня

**Свобода – это зависимость от законов.**

*Марк Туллий Цицерон – древнеримский политик, философ, оратор (106 до н.э. – 43 до н.э.)*



# 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 нового субъекта РФ

- *«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)



# Образование 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*.

# Изменение статуса 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 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:*

- необходимость 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.



# Федеральный контроль при модели 2

## 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.



# Как учесть разнообразие субъектов РФ

## 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.

# Участие субъектов РФ в федеральных делах

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



**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**