

## Глава 9. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Статья 1 Конституции 1993 года провозглашает Россию федеративным государством. Принципы федеративного устройства конкретизируются в некоторых других статьях главы 1 (ст. 4, 5, 6, 11), а также в главе 3 "Федеративное устройство" Конституции Российской Федерации.

В Конституции РФ закреплены следующие принципы федеративного устройства России.

Государственная целостность. Проявлениями данного принципа являются, в частности, единство территории Российской Федерации, распространение суверенитета Российской Федерации на всю территорию, единое экономическое пространство, единое правовое пространство и т.п.

Единство системы государственной власти проявляется в единстве природы власти (источник, цели деятельности), однотипности в институциональной организации власти на федеральном и региональном уровнях, иерархии и взаимодействии различных органов государственной власти и т.д.

Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации и вытекающее отсюда равноправие субъектов Российской Федерации. Термин "народы" здесь не несет этнической, национальной окраски, под народом Конституция понимает все население, проживающее на определенной территории. Принцип самоопределения народов не может трактоваться как право выхода какой-либо территории из состава Российской Федерации - Конституция прямо говорит о самоопределении народов в Российской Федерации, следовательно, народы, реализуя этот принцип, могут, в частности, изменить статус субъекта Российской Федерации, на территории которого они проживают, объединиться с другим субъектом Российской Федерации или разъединиться на несколько территорий (правовая основа для разукрупнения российских регионов на сегодняшний день отсутствует), создать национально-культурную автономию и тому подобное, но, во-первых, в существующих границах Российской Федерации, и во-вторых, не посягая на основы конституционного строя России (форму правления, экономический строй, идеологические, духовные основы и т.д.). Принципиальной новацией российского конституционализма является положение о том, что все субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) являются равноправными, обладают одинаковым юридическим статусом.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (между федеральными и региональными органами государственной власти). Мера разделения власти между центром и составными частями государства является одним из основных признаков федеративного устройства. Именно этот вопрос оказался ключевым в становлении российского федерализма, и на нем целесообразно остановиться более подробно.

Отправные моменты разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации закреплены в Конституции РФ, а детализация - в Федеральном законе от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 4 июля 2003 года).

Разграничение предметов ведения и властных полномочий возможно двумя основными способами - нормативным (конституционным, уставным, законодательным) и договорным. При этом договорный способ разграничения не противопоставляется конституционному, он не является неконституционным, должен применяться также только в рамках действующей Конституции страны. Различие между данными способами заключается лишь в том, что при нормативном способе властные полномочия закрепляются за соответствующим субъектом непосредственно в нормативном акте (Конституции РФ, конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, федеральном или региональном законе), а при договорном - в договоре (соглашении). Применение какого-либо из указанных способов не исключает и их сочетания.

Конституция РФ, исходя из наиболее распространенного в практике федеративных государств принципа трех сфер полномочий, закрепляет:

- предметы исключительного ведения Российской Федерации;
- предметы совместного ведения (сфера так называемой совпадающей, конкурирующей компетенции);
- предметы собственного ведения субъектов Российской Федерации.

Перечень предметов ведения Российской Федерации (ст. 71) определен в Конституции как закрытый и, следовательно, не подлежит расширительному толкованию. Базовый критерий отнесения перечня вопросов к ведению Федерации (как и в большинстве федеративных государств) - закрепление за Федерацией прав, в совокупности обеспечивающих реализацию государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единую государственную политику. Перечень

предметов совместного ведения, так же как и перечень предметов ведения Федерации, является по российской Конституции закрытым (ст. 72).

Перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения, как правило, воспроизводится в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Предметы ведения субъектов Российской Федерации в федеральной Конституции четко не определяются, и по остаточному принципу сюда относятся все те вопросы, которые не вошли в первые две сферы (ст. 73 Конституции РФ), а это значит, что сфера правового регулирования субъектов Российской Федерации достаточно широка (хотя на практике этот остаток не слишком большой).

Конституция закрепляет и иерархию нормативных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: по предметам совместного ведения верховенство имеет федеральный закон, а по предметам ведения субъектов Российской Федерации приоритет перед федеральными законами имеют нормативно-правовые акты субъектов Федерации (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ). При этом следует иметь в виду, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься не только федеральные законы (такой вывод может возникнуть исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), но и федеральные нормативно-правовые акты подзаконного характера (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты).

Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения в статье 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ определено следующим образом: в данных сферах общественных отношений могут приниматься как федеральные законы (и иные федеральные правовые акты), так и законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; однако последние должны приниматься в соответствии с федеральными законами, в случае же противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта Федерации действует федеральный закон (в том числе принятый позднее).

Договорной способ разграничения властных полномочий по вертикали в федеративном государстве следует рассматривать как вспомогательный - во всех основных сферах общественных отношений предметы ведения и полномочия должны быть разграничены нормативно. Действующее законодательство существенно изменило порядок реализации данного способа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, что проявляется в усложнении процедуры заключения и вступления в силу договоров и соглашений - договоры подлежат предварительному (до подписания договора Президентом РФ и главой региона) одобрению в законодательном органе субъекта Российской Федерации и утверждению подписанного договора федеральным законом (таким образом, двусторонними такие договоры можно называть с большой натяжкой, так как, по существу, имеет место согласованная (преобладающая) воля десятков субъектов законодательного процесса, включая все субъекты Российской Федерации), а соглашения между федеральными и региональными органами исполнительной власти вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства РФ. Такая процедура позволяет исключить включение в договоры и соглашения положений, нарушающих принцип равноправия субъектов Российской Федерации.

Именно принципы российского федерализма определяют основы конституционно-правового статуса основных субъектов федеративных отношений - Российской Федерации и ее субъектов.

Российская Федерация состоит исключительно из субъектов Федерации; в отличие от многих федеративных государств в ее составе нет территорий, не являющихся субъектами Федерации (столичного округа, федеральных территорий или владений, ассоциированных государств и т.п.). Различные внутригосударственные образования (федеральные округа, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, свободные экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, ассоциации и союзы муниципальных образований и т.п.) субъектами Федерации не являются.

Состав Российской Федерации конституционно закреплен в части 1 статьи 65 Основного Закона, в которой поименованы все 89 субъектов - 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, автономная область и 10 автономных округов. Однако конституционно установленный состав Федерации в России не должен быть неизменным, он может быть изменен, и Конституция РФ предусматривает возможность такого изменения, причем как в связи с изменением (увеличением) территории Российской Федерации, так и в рамках существующих границ. В первом случае речь идет о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта (ч. 2 ст. 65). Изменение же состава Российской Федерации в существующих границах возможно в силу двух обстоятельств:

- в связи с образованием в составе России нового субъекта Федерации (ч. 2 ст. 65);
- в связи с изменением статуса каким-либо субъектом (в соответствии с Конституцией РФ все субъекты Федерации, независимо от принадлежности к тому или иному виду, равноправны, однако

Основной Закон прямо предусматривает возможность изменения субъектом Российской Федерации своего статуса (ч. 5 ст. 66), следовательно, изменение статуса субъектом Российской Федерации влечет и изменение состава Федерации при прежнем количественном наборе субъектов Российской Федерации).

Условия и процедура всех вариантов изменения состава Российской Федерации должны быть урегулированы на уровне федерального конституционного закона. В частности, в развитие конституционных положений был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации", а в соответствии с установленной им процедурой в марте 2004 года принят Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

#### Контрольные вопросы

1. Каковы основные принципы организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации?
2. Раскройте содержание принципа разделения властей.
3. В чем сущность принципа государственного суверенитета?
4. По какому признаку образована Российская Федерация?
5. Раскройте содержание принципа федерализма.
6. Каковы предметы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации?