РЕФЕРАТ

**по теме: «Федеративное устройство России».**

|  |
| --- |
| План |
| Вступительная часть |
| 1. Понятие и принципы федеративного устройства России. |
| 2. Конституционно-правовой статус РФ. |
| 3. Разграничение предметов ведения между РФ и субъектами в ее составе. |
| Заключительная часть (подведение итогов) |

**1.ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ**

Федеративное устройство России представляет собой закрепленное нормами Конституции РФ и других законодательных актов политическое устройство наций и народностей на основе их самоопределения (Глава 3 Конституции РФ).

Российская Федерация имеет сложную систему государственного устройства, сочетающую федерализм, унитаризм и автономию. В ее составе: 21 республика, 7 краев, 48 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 8 автономных округов - всего 86 субъектов Федерации[[1]](#footnote-1).

Конституционные основы федеративного устройства России включают в свое содержание: закрепление суверенитета и распространение его на всю территорию Российской Федерации; верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории РФ, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации; установление субъектного состава Федерации; закрепление в качестве основы федеративного устройства России ее государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов; равноправие и самоопределение народов; равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; единство и равенство федерального гражданства.

Эти положения главы 1 Конституции РФ, регулирующие вопросы федеративного устройства, входят в содержание основ конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке установленном Конституцией РФ.

Более детально конституционные основы национально государственного устройства России установлены в главе 3 Конституции РФ "Федеративное устройство". В нормах этой главы закрепляется: состав субъектов Российской Федерации; порядок принятия в Федерацию и образования новых субъектов; основы статуса каждого из видов субъекта; порядок изменения статуса субъекта;

вопросы территории и порядок изменения границ между субъектами Федерации; государственный язык и право республик на установление своего государственного языка; гарантии прав коренных малочисленных народов;

государственная символика Российской Федерации;

предмет ведения Российской Федерации; предмет совместного ведения и ее субъектов; порядок действия федеральных законов по предметам ведения и вне их предела, верховенство федеральных законов; основы формирования системы органов государственной власти субъектов; основы деятельности федеральных органов исполнительной власти на территориях субъектов; право Российской Федерации на участие в межгосударственных объединениях.

Анализируя конституционные основы федеративного устройства России, следует отметить, что общественные отношения в этой сфере во многом регулируются положениями Федеративного договора 1992 г. По своему содержанию Федеративный договор состоит из "Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации" от 31 марта 1992 г.; "Протокола к Федеративному договору"; "Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации” и Протокола к нему от 31 марта 1992 г.; "Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации" от 31 марта 1992 г.

Конституция РФ 1993 года, по существу, подтвердила конституционный характер и действие Федеративного договора, хотя и не включила его в содержание Конституции. Не отменяя Федеративный договор, статья 1 раздела второго Конституции РФ устанавливает, что в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора действуют положения Конституции РФ.

Принципы федеративного устройства Российской Федерации представляют собой руководящие начала, основополагающие идеи, закрепленные в Конституции РФ, Федеративном договоре и других актах конституционного права. Эти принципы нашли свое конституционное воплощение в государственном устройстве многонациональной России.

Основными принципами федеративного устройства Российской Федерации являются:

1. Добровольность объединения наций и народностей.

2. Суверенность и равноправие наций.

3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией.

4.Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации.

5. Государственная целостность Российской Федерации.

6. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов.

1. Равноправие субъектов Федерации.

Рассмотрим содержание этих принципов:

1. Добровольность объединения наций и народностей в федеративное государство. Этот принцип построения Российского государства формировался исторически.

Добровольность объединения наций и народностей в Российской Федерации подтверждается содержанием Преамбулы Конституции РФ 1993 года, а также Преамбулы документов, составляющих Федеративный договор, подписанных представителями субъектов Федерации.

Равноправие наций проявляется также в конституционном закреплении положения о том, что "во вза­имоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны" (ст. 5 п.4 Конституции РФ). Кроме того, согласно Конституции РФ, все субъекты имеют равный статус в Федерации, равный круг полномочий.

3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией. Многонациональный характер, сложный исторический путь развития обусловили воплощение в национально-государственном устройстве России всех известных форм государственности.

Российская Федерация - исторически сложившееся федеративное государство. После распада Союза ССР, в составе которого существовала РСФСР, являвшаяся Федерацией по действовавшей тогда Конституции, в России начались процессы суверенизации бывших автономных республик, изменения форм государственности бывших автономных областей. Кроме того, о намерении стать самостоятельными субъектами Федерации заявили края, области, города Москва и Санкт-Петербург.

Заключение Федеративного договора представляет собой создание конституционных основ Российской Федерации в новых условиях. Статья 5 Конституции РФ устанавливает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

Россия обладает всеми признаками Федерации: наличием федеративной территории и территории субъектов; федеративного гражданства и гражданства республик, входящих в Федерацию; общефедеративной конституции и конституций республик и т.д. Вместе с тем Российская Федерация имеет своими субъектами не только государства, но и автономные образования, а также административно-территориальные единицы.

Унитаризм в национально-государственном устройстве Российской Федерации проявляется в том, что, суверенные республики, входящие в состав России, являются унитарными государствами, имеющими свою территорию, гражданство, конституцию и другие признаки государственности.

Многонациональный характер населения России исторически обусловил существование автономных национально-государственных образований в форме автономной области и автономных округов.

Автономия - это форма национальной государственности, воплощающая национальный суверенитет на началах самоуправления в рамках федеративного Российского государства. Содержание и пределы самоуправления определяются государственной властью Федерации.

4. Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации. Мировой практике федеративного строительства известны две основные формы ее построения: по территориальному принципу (США, ФРГ и др.) и национально-территориальному (СССР, СФРЮ и др.). В современном национально-государственном устройстве России в силу исторических обстоятельств нашли свое воплощение оба эти принципа.

Сущность национально-территориального принципа построения форм национальной государственности субъектов Федерации состоит в том, что они создаются на базе территорий, отличающихся своеобразием национального состава населения, компактно проживающего на исторически сложившейся экономически целостной, как правило, территории.

По этому принципу созданы все республики в составе Российской Федерации, автономная область и автономные округа.

В 1918 - 1992 гг. Российская Федерация строилась только по национально-территориальному принципу. Ее субъектами являлись нации, самоопределившиеся в той или иной форме государственности. Среди них были государства - автономные республики, национально-государственные образования - автономные области и автономные (до 1977 г. национальные) округа.

В 1992 г. в содержание Федеративного договора был включен Договор о разграничении предметов веде­ния и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. Таким образом, произошло качественное обновление федеративных отношений. Бывшие административно-территориальные единицы стали полноправными и равноправными субъектами Российской Федерации. Национально-территориальный принцип был дополнен территориально-административным принципом формирования субъектного состав федерации. В этой связи характер взаимоотношении между Федерацией и субъектами значительно усложняется, так как автономные область и округа входят в состав краев и областей. Автономные образования, таким образом, являются одновременно самостоятельными субъектами Российской Федерации и входят в состав краев и областей - субъектов Федерации. Отношения между ними регулируются федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти.

На обеспечение государственной целостности направлены положения Конституции РФ о том, что на ее территории не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74); устанавливается единая денежная единица - рубль, единая система налогов и сборов на всей территории Федерации (ст. 75); закрепляется верховенство федерального законодательства; устанавливается единая система исполнительных органов государственной власти (ст. 77).

6. Разграничение предметов ведения и полномо­чий Федерации и ее субъектов. Статья 5 Конституции РФ, закрепляя принципы федеративного устройства Российской Федерации, предусматривает и принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

7. Равноправие субъектов Федерации. Этот принцип вытекает из более общего принципа национально-государственного устройства Российской Федерации, суверенности и равноправия наций. Анализируя сущность принципа равноправия субъектов Федерации, необходимо отметить, что они не могут быть равноправны полностью ввиду существования различных форм государственности. Каждый из видов субъектов обладает различным кругом полномочий. Статья 5 Конституции РФ закрепляет: "Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны".

В Конституции России имеется ряд положений, дополнительно обеспечивающих принцип равноправия субъектов Федерации. Это равное право на создание в субъектах системы органов государственной власти (ст. 11 п.2); равный конституционный статус однопорядковых форм государственности и одинаковый порядок изменения статуса; право на пользование родным языком; распространение статьи 72, устанавливающей предмет совместного ведения Федерации и субъектов, на все виды субъектов Российской Федерации; обладание всеми субъектами Российской Федерации всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73); равное право субъектов на законодательную деятельность (ст. 76); равное представительство в Совете Федерации (ст.95); право законодательной инициативы для каждого субъекта Федерации (ст. 104) и др.

В завершении первого вопроса необходимо отметить, что Федеративное устройство России представляет собой закрепленное нормами Конституции РФ и других законодательных актов политическое устройство наций и народностей на основе их самоопределения. (Глава 3 Конституции РФ); Основными принципами федеративного устройства Российской Федерации являются:

1. Добровольность объединения наций и народностей.

2. Суверенность и равноправие наций.

3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией.

4.Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации.

5. Государственная целостность Российской Федерации.

6. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов.

7. Равноправие субъектов Федерации.

**2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РФ.**

Правовые основы статуса РФ. Российская Федерация имеет международно-правовой статус в мировом сообществе государств и конституционно-правовой статус. Первый определяется международным правом (общепризнанными принципами и нормами международного права, многосторонними и двусторонними договорами, в которых участвует Россия), второй — внутренним конституционным правом, которое тоже может иметь одним из своих источников договор. Конституционно-правовой статус Российской Федерации определяется Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративным договором от 31 марта 1992 г. (в части, не противоречащей Конституции РФ), а наиболее полно — Конституцией РФ, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Основы правового статуса РФ в Союзном государстве Белоруссии и России определяются Договором о создании Союзного государства, подписанным 8 декабря 1999 г. и вступившим в силу после ратификации Федеральным Собранием 26 января 2000 г.[[2]](#footnote-2) Договор содержит положения, согласно которым его поэтапная реализация может потребовать внесения поправок и дополнений в конституции государств-участников.

Основные черты конституционного статуса РФ. Россия является суверенным государством, что подтверждено упомянутым выше договором Белоруссии и России. Как государство, она имеет свою территорию, определяемую прежде всего Законом о Государственной границе 1993 г. (с изменениями и дополнениями), а также другими федеральными актами и международными соглашениями. В Законе о Государственной границе речь идет о «неподвижной территории». Другие нормы (в том числе международного права) действуют в отношении подвижной или условной территории (корабли, самолеты под флагом государства, обитаемые космические станции, морские подводные кабели, трубопроводы и т.д.).

Территория РФ состоит из территорий субъектов Федерации («подвижная территория» - ее крайне незначительная часть) и составляет государственное единство, государственную целостность. Как говорилось, она включает сушу, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними. Границы такой высоты в международном праве не определены. Обычно считается: до высоты геостационарной орбиты искусственных спутников Земли. В состав государственной территории входят также недра земли на доступную глубину, являющиеся в соответствии с Законом 1993 г. государственной собственностью. Это – пространственный предел государственного суверенитета. Суверенитет распространяется также на условную территорию.

Кроме того, российское государство имеет суверенные права и осуществляет юрисдикцию в отношении других частей Земли, которые не входят в состав государственной территории. К таким частям относятся континентальный шельф и исключительная экономическая зона. В соответствии с федеральными законами о континентальном шельфе (1995) и об исключительной экономической зоне (1998) субъекты Федерации не вправе без разрешения федеральных властей осуществлять на шельфе и в исключительных экономических зонах хозяйственную деятельность. Из положения о государственной целостности федеральной территории вытекает правило, что субъекты Федерации не вправе решать без ее участия вопросы об уступке территории зарубежным государствам, о приобретении территории у них, об изменения федеральной границы.

Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, защищая тем самым территориальную неприкосновенность ее субъектов. Она гарантирует также защиту установленного в них конституционного порядка, если он соответствует Конституции РФ. Хотя таких прямых положений в Конституции РФ нет, они общепризнанны в конституционном праве многих федеративных государств мира.

Из суверенитета Федерации вытекает ее право внешнеполитических и иных международных отношений с иностранными государствами. Внешнеполитические отношения — исключительная компетенция Федерации. Осуществляя такую деятельность, как и внешние отношения по другим вопросам, Федерация представляет и защищает интересы всей страны и интересы каждого из ее субъектов. Она заключает международные и межгосударственные договоры, соглашения, участвует в работе международных организаций, в системах коллективной безопасности, в межгосударственных союзах.

Во внешнеэкономических и некоторых других международных отношениях могут участвовать и субъекты Федерации, но в определенных пределах и с ведома соответствующих органов Федерации.

Важный элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации — единое гражданство. Об этом уже говорилось выше. Хотя некоторые субъекты РФ (республики) могут иметь собственное гражданство, оно является неразрывной частью гражданства Федерации: гражданин любой республики в составе Федерации автоматически является гражданином РФ. Вопросы гражданства РФ, основания приобретения, утраты, обжалования решений по вопросам граждан­ства, порядок разрешения споров по вопросам гражданства между Федерацией и ее субъектами регулируются на основе Конституции РФ Федеральным законом о гражданстве 2002 г. Защита интересов граждан РФ за рубежом осуществляется органами Федерации, ее дипломатическими и консульскими представительствами.

Неотъемлемой чертой конституционно-правового статуса РФ является создание общих для всей Федерации органов государственной власти: законодательных, исполнительных, судебных. Федерация имеет главу государства — Президента РФ, Федеральное Собрание — парламент РФ, Правительство, Конституционный Суд, систему общих судов, прокуратуру. Местные органы суда и прокуратуры являются федеральными органами, основы деятельности мировых судей также регулируются федеральным законом 1998 г., с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 1 января 2005 г., Конституция РФ говорит не только о разделении властей, но и о единстве системы органов государственной власти.

Российская Федерация обладает единой правовой системой. Она включает нормативные акты федеральных органов, акты субъектов федерации и акты органов местного самоуправления. Это единство не исключает локальных правовых систем в субъектах, поскольку они принимают свои конституции, законы, кодексы законов и иные акты. В рамках муниципальных образований тоже может действовать местная система правовых актов, основанная на уставе муниципального образования. Эти акты могут по-своему регулировать те или иные отношения. Однако в силу верховенства федеральной Конституции и верховенства федерального права местное правотворчество в конечном счете развивается в соответствии с принципами федеральных правовых актов, оно не может противоречить им, должно согласовываться с ним. В этом состоит суть единства права в РФ. В конце 2000 г. создан Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

Как отмечалось, общим признаком Федерации является институт федерального принуждения субъектов Федерации к выполнению федеральной Конституции и соответствующего ей законодательства. Это не является вмешательством в права субъектов, они осуществляют свои исключительные права самостоятельно. В Конституции РФ, в отличие от многих других федераций, отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания для федерального вмешательства, однако есть общее положение, допускающее его возможность. Часть 4 ст. 78 устанавливает, что Президент и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ. Есть и другие положения, гласящие, что Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека, он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80). Имеются также международно-правовые акты, которые можно использовать в данном случае. Таков, например, Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским соглашениям 1949 г., ратифицированный СССР и являющийся в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы на основе правопреемства. Он устанавливает обязанность правительства всеми законными средствами восстанавливать порядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства (ч.1. ст.3 Протокола). Конкретными мерами для этого в России могут быть введение чрезвычайного или военного положения, право Президента приостанавливать действие актов исполнительной власти (в том числе субъектов Федерации, противоречащих федеральным законам, что и делалось неоднократно, в том числе в 2004 г.), роспуск законодательного собрания субъекта РФ, отрешение от должности главы субъекта РФ.

Конституционно-правовой статус России как федерации предполагает не только федеральное вмешательство, но и участие ее субъектов в решении общефедеральных вопросов. Формы такого участия рассматриваются ниже.

Российская Федерация как субъект права имеет свою собственность. В РФ осуществляется разграничение федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. В соответствии с постановлением Верховного Совета России 1991 г. к объектам исключительной федеральной собственности относятся:

1) объекты, составляющие основу национального богатства страны. В их числе ресурсы континентального шельфа, территориальных вод, морской экономической зоны, особым образом используемые объекты (например, курорты, заповедники), объекты историко-культурного наследия и художественной ценности. Существует Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов России. Сюда входят, например, Государственный академический Мариинский театр (г. Санкт-Петербург), Государственный историко-культурный и этнографический музей-заповедник Кижи (Спасо-Киж-ский погост в Республике Карелия), Госфильмофонд РФ (Московская область), Российский государственный архив древних актов (г. Москва);

2) объекты, необходимые для функционирования федеральных органов государственной власти и решения общероссийских задач — государственная казна, имущество Вооруженных Сил, имущество учреждений, финансируемых из государственного бюджета, включающее высшие учебные заведения, объекты Российской академии наук и др.;

3) объекты оборонного производства (все предприятия, производящие элементы и системы вооружения, взрывчатые, отравляющие, радиоактивные, расщепляющиеся материалы, научно-исследовательские и опытно-конструкторские объекты этого рода, независимо от доли военных заказов, космические аппараты и т.д.);

4) объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и других отраслей (предприятия добывающей промышленности, кроме добычи местного сырья, топливно-энергетического комплекса, железнодорожного, трубопроводного, воздушного транспорта, связи, телевизионные и радиоцентры, сортоиспытательные станции, предприятия по производству ценных пород рыбы, фармацевтической промышленности и т.д.).

Законодательство устанавливает, что некоторые объекты федеральной собственности могут передаваться в государственную собственность субъектов Федерации (например, предприятия, занимающие доминирующее положение на местных рынках товаров, предприятия энергетического машиностроения, санаторно-курортные учреждения и др.). Некоторые объекты федеральной собственности (например, недра земли) могут находиться в совместном владении, пользовании и распоряжении Федерации и ее субъектов, а добытые полезные ископаемые по условиям лицензии могут распределяться в зависимости от того, в чьей собственности они находятся: федеральной, субъектов Федерации, муниципальной или частной.

Принципиальная черта России как федерального государства — установление Конституцией РФ единства экономического пространства. Это значит, что на территории России не допускается установление таможенных границ между субъектами Федерации, установление ими таможенных пошлин, сборов, каких-либо препятствий для свободы перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Существует единый Таможенный кодекс. Ограничения перемещения товаров и услуг в определенных обстоятельствах (например, при эпидемиях) могут быть осуществлены только на основе федеральных законов (некоторые основания для таких ограничений предусмотрены федеральными законами о чрезвычайном положении, об оружии, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). Ограничения, вводившиеся в некоторых субъектах в 90-х гг. актами их губернаторов (главным образом на вывоз продовольствия), были отменены указами Президента РФ.

Составной частью единого экономического пространства является единство денежной и кредитной политики. Официальной денежной (валютной) единицей на территории РФ является рубль, введение каких-либо других денежных единиц или денежных суррогатов запрещено, хотя такие факты имели место (например, в Хакасии). Эмиссия денежных знаков, введение их в обращение и изъятие из обращения возлагается исключительно на Банк России (Центральный банк России), который организует также денежное обращение (планирование производства, перевозок банкнот и монет, ведение кассовых операций и т.д.), устанавливает единые правила кредитования и кредитных расчетов.

Одна из важнейших характеристик конституционно-правового статуса России — единые Вооруженные Силы. Только Федерация определяет структуру и организацию Вооруженных Сил, разрабатывает и проводит оборонную политику, решает вопросы войны и мира, производит, продает и покупает оружие, боеприпасы, военную технику. Федерация осуществляет призыв на военную службу, распоряжается Вооруженными Силами. Попытки некоторых президентов субъектов Федерации вмешаться в 1996 г. в распоряжение Вооруженными Силами (запрет посылать в Чечню для проведения военных действий местных призывников) были отклонены Президентом РФ.

Существенным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является федеральный государственный язык. Согласно ч. 1 ст. 68 Конституции РФ государственным языком на всей территории РФ является русский язык. Связано это с тем, что большинство населения — русские, а подавляющее большинство лиц многих других национальностей (по данным переписей населения и опросов до 80% в некоторых случаях) считают русский язык своим родным языком. Иное решение данного вопроса невозможно по объективным причинам: в Федерации проживают лица более 100 национальностей. Признание русского языка государственным означает, что на нем ведется работа в законодательных и исполнительных органах государственной власти, в судах, прокуратуре, он обязательно изучается в общеобразовательных учреждениях, на нем публикуются официальные документы. Законом о языках народов РСФСР 1991 г. установлено также, что он является основным средством межнационального общения народов РФ. Вместе с тем, этим законом предусмотрено, что граждане, не владеющие русским языком, могут использовать в государственных органах, учреждениях, организациях родной язык, а в определенных случаях (в том числе в суде) им обеспечивается перевод на родной язык. Законодательство РФ предусматривает также равные права народов России на сохранение, развитие, государственную поддержку их языков. Особая забота должна быть проявлена по отношению к языкам малочисленных народов, а также народов, не имеющих национально-территориальных образований. В то же время необходимо овладение русским языком как языком межнационального общения и другими языками народов РФ, проживающих на одной территории.

Как уже отмечалось, федеративная структура России находит свое выражение в конституционно установленном разграничении компетенции. Правовой статус РФ характеризуется тем, что важнейшие вопросы отнесены к сфере исключительных предметов ведения Федерации, ее полномочиям.. Отнесение этих вопросов к ведению Федерации означает, что только органы государственной власти Федерации (Президент, Парламент, Правительство) могут осуществлять соответствующее нормативное регулирование, а подчиненные им органы (в том числе федеральные территориальные органы, находящиеся в субъектах РФ) осуществлять текущую управленческую деятельность по этим вопросам. Предметы ведения РФ закреплены в 18 пунктах (они обычно имеют комплексный характер) ст. 71 Конституции РФ. Отбор этих положений не всегда удачен (в мире нет конституций, где такой отбор идеален, к тому же он отражает условия каждой страны), а запоминание и классификация их затруднены. Некоторые российские авторы делят их на семь групп (вопросы государственного строительства, регулирования экономики и социальных отношений, внешних сношений, обороны и охраны границы, создания правоохранительных органов и правовой системы, метеорологии и статистической отчетности, государственных наград и почетных званий РФ). Есть и другие классификации. Кроме того, разграничение предметов ведения осуществляется договорами, заключаемыми органами государственной власти РФ с органами государственной власти субъектов РФ. Как указывалось выше, эти договоры не всегда точно соответствуют Конституции РФ.

В завершении второго вопроса следует отметить то, что Российская Федерация имеет все государственно-правовые признаки, характерные для федеративного государства. Среди них: Суверенитет РФ, Федеральная Конституция и законы, Федеральные органы власти, Государственная территория, Единое гражданство, Государственный язык, Единые вооруженные силы, Единая денежная единица, Государственные символы.

3. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ РФ И СУБЪЕКТАМИ В ЕЕ СОСТАВЕ.

Поскольку в федерациях существует двойственность государственной власти, всегда разграничиваются предметы ведения федерации и ее субъектов, полномочия органов государственной власти ее субъектов. Речь идет о разграничении, прежде всего законодательных полномочий. В разных государствах принят неодинаковый порядок разграничения полномочий. Иногда устанавливается только исключительная компетенция федерации, реже — только исключительная компетенция ее субъектов, иногда в конституциях фиксируются те и другие, а не упомянутые в тексте конституций (остаточные) полномочия передаются либо федерации, либо ее субъектам. В Конституции РФ перечислены предметы ведения Федерации (по существу, ее исключительная компетенция), и предметы совместного ведения, а все остальное (что не перечислено в Конституции) относится к ведению субъектов Федерации. В сфере полномочий РФ законы и иные правовые акты могут издавать и соответствующие действия предпринимать только федеральные органы, субъекты Федерации в эту сферу вмешиваться не должны. В сфере совместной компетенции могут издавать правовые акты и органы Федерации, и органы субъектов. Однако в соответствии с принципом верховенства федерального права закон Федерации, принятый в данной сфере, имеет высшую силу, а субъект Федерации может принимать нормативные акты в этой сфере только тогда, когда какие-либо вопросы не урегулированы федеральными актами. В остаточной сфере субъект вправе регулировать все вопросы, и закон субъекта здесь обладает верховенством: противоречащие ему федеральные законы не применяются. Однако акты субъекта Федерации при таком регулировании должны соответствовать федеральной Конституции, своему основному закону (конституции, уставу). При несоответствии они недействительны. Здесь также, хотя и в особой форме, действует принцип верховенства федерального права.

Российская Конституция закрепляет предметы ведения Федерации в ст. 71. К их числу относятся вопросы, которые имеют особо важное значение для Федерации в целом или требуют централизованной деятельности. В ст. 71 Конституции РФ перечислены 18 пунктов от «а» до «т», но многие из них имеют комбинированный характер, внутри буквенной нумерации, как правило, есть несколько разных вопросов, в целом их более 60 (а можно насчитать и больше).

Предметы ведения и полномочия РФ, перечисленные в ст. 71, можно, в значительной мере условно, разделить на несколько групп. В сфере статуса человека и гражданина — гражданство; регулирование и защита прав человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; государственные награды и звания РФ и др.

В сфере учредительной власти и определения основ развития РФ это — принятие и изменение Конституции РФ; установление основ федеральной политики; федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, культурного и национального развития РФ.

В сфере регулирования территории РФ, обороны и внешних связей государства это — вопросы территории РФ, внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, вопросы войны и мира; определение статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ; внешнеэкономические отношения РФ, оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка покупки и продажи оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества.

В сфере организации государства и управления им — федеративное устройство, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти; федеральная государственная служба.

В сфере экономики — федеральная государственная собственность и управление ею, установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, 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; расщепляющие материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе.

В сфере установления единых стандартов — метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет.

В сфере правового регулирования — судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

Установление предметов ведения федерации не означает, что ее субъекты не участвуют в решении федеральных вопросов. Есть специальная палата парламента — Совет Федерации, без согласия которого нельзя решать некоторые важнейшие вопросы (например, изменение Конституции, введение чрезвычайного положения, формирование Конституционного Суда). Для осуществления полномочий федеральной государственной власти в субъектах Федерации, в городах, административно-территориальных единицах создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (военные комиссариаты, отделы налоговой службы, министерства юстиции и др.). Эти органы не вправе вмешиваться в собственные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований. Порядок их комплектования должен быть у каждого ведомства единообразным во всех субъектах РФ. Иначе, как указал Конституционный Суд в Определении от 28 ноября 2000 г., это нарушает равноправие субъектов Федерации[[3]](#footnote-3).

Широкая сфера участия субъектов РФ в федеральных делах обес­печивается закреплением в Конституции предметов совместного веде­ния Федерации и субъектов (ч. 1 ст. 72 Конституции). Здесь содер­жится 14 пунктов, обозначенных буквенной нумерацией, но они включают иногда неодинаковые вопросы. Их классификация в связи с разнородностью направлений деятельности государственной власти и другими причинами, как и классификация предметов ведения, за­труднена, но в целом можно выделить следующие группы совместных полномочий:

В сфере статуса прав личности — защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение за­конности, правопорядка, общественной безопасности.

В сфере обеспечения федерального единства — обеспечение соответствия конституций, уставов, иного законодательства субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам.

В сфере внешних связей — координация международных и внешнеэкономических связей субъектов, выполнение международных договоров Российской Федерации.

В сфере организации публичного управления — установление общих принципов организации системы государственной власти и местного самоуправления, кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

В сфере экономики — разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

В сфере экологии — природопользование, охрана окружающей среды, особо охраняемые природные территории.

В сфере защиты от стихийных бедствий — осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

В социальной и культурной сфере — охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства, детства, социальная защита, включая социальное обеспечение.

В сфере правового регулирования — административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

**Литература**

1. \*Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.
2. \*Закон РФ от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 20.04.2006 г.) «О государственной границе Российской Федерации» // Российская газета от 25.04.2006 г.; \*Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (ред. от 30.11.2005 г.) «О национально-культурной автономии» // Российская газета от 02.12.2005 г.; \*Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.06.2006 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета от 08.06.2006 г.
3. Глигич-Золотарёва М.В. Правовые основы федерализма. – М.: Юристъ, 2006. – 422 с.
4. \*Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства: Монография. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 352 с.
5. \*\*Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М., 2003 г.
6. \*Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и её субъектами. - СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. - 559 с.

**Дополнительная литература**

1. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). – М.: Изд-во МГУ, 2002. – 256 с.
2. \*Гончаров И.В. Особенности правового регулирования федерального вмешательства в дела субъектов Федерации в условиях внутренних вооруженных конфликтов // Государство и право. 2004. №11. – С. 85-89.
3. \*Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и конституционная реформа как неизбежность перемен // Журнал российского права. 2004. № 3. – С. 9-16.
4. \*Глигич-Золотарева М. В. Законодательные новеллы в области разграничения полномочий : "второй сто двадцать второй" или второй сто девяносто девятый" ? // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 2. - С. 3-7.
5. \*Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 9. - С. 3-7.
6. \*Чертков А.Н. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 2004. № 8. – С. 3-10.

1. ФКЗ от 25.03.2004 N 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения пермской области и коми-пермяцкого автономного округа» / «Собрание законодательства РФ», 29.03.2004, N 13, ст. 1110. [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. 2000. №7. Ст. 786 [↑](#footnote-ref-2)
3. Российская газета. 2000. 5 дек. [↑](#footnote-ref-3)