

Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации

Территория государства

- Г. Кельзен «Чистое учение о праве»: основные элементы государства – население, **территория** и государственная власть. «Государственная территория — это определенным образом ограниченное пространство. Это не специально ограниченный участок земной поверхности, но трехмерное пространство, которое включает пространство под и над территорией, ограниченной т.н. государственной границей. Ясно, что единство этой территории отнюдь не естественно-географическое. К территории одного государства могут относиться области, разделенные морем как ничейной территорией, либо же разделенные территорией другого государства. Не естествознание, а лишь правоведение может ответить на вопрос о том, на каком основании определяются границы государства, что конституирует его единство. т.н. государственную **территорию** можно определить лишь как **пространственную сферу действительности государственного правопорядка**».

Территория государства

- Территория является закрепленным юридическим способом пространственным пределом распространения власти государства. В конституционном праве территорию государства обычно увязывают с суверенитетом.
- Под территорией государства понимается суша, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними и на которую распространяется юрисдикция (власть) этого государства, неограниченные и исключительные полномочия его органов.
- Территория государства может быть как географически единой, так и раздробленной, включать анклавов.
- В силу географических, социально-экономических, политических, этнических и других причин государственная территория делится на составные части.

Государственно (политико)- территориальное устройство

- Организация территории государства, принципы и формы взаимоотношений государства в целом и его составных территориальных частей, регулируемые обычно конституционным правом.
- Основные формы государственно-территориального устройства:
 - унитарное государство;
 - федерация.

Унитарное государство

- Наиболее распространенная в мире форма государственно-территориального устройства.
- Унитарное государство — единое (одно, простое) государство, которое не имеет в своей внутренней структуре других государств (государственных образований).
- Наличие только одного уровня государственной власти, которая распространяется на всю территорию и всех граждан и не ограничена другой действующей на этой же территории государственной властью. Это обычно проявляется в делении территории на административно-территориальные единицы, в единой системе законодательства, в единой централизованной системе органов исполнительной и судебной власти.
- В рамках унитарного государства наряду с административно-территориальными единицами могут существовать автономные образования, которые пользуются большей самостоятельностью. Среди видов автономий выделяют:
 - национально-территориальную;
 - территориальную.
- В зависимости от степени самостоятельности выделяют:
 - политическую;
 - административную.

АВТОНОМИИ

- Национально-территориальная автономия предполагает предоставление компактно проживающему на определенной территории национальному меньшинству права на самостоятельное управление. Например, предусмотрена для шведов, проживающих на Аландских островах в Финляндии.
- Территориальная автономия подразумевает самостоятельность территориальных единиц в рамках конституции и (или) закона и предоставляется всем (например, в Италии – Сардиния и Испании – Страна Басков) или некоторым частям (например, во Франции – Корсика и Ираке – Курдистан).
- Политическая (законодательная) автономия характеризуется тем, что автономная единица вправе по некоторым вопросам издавать собственные законы. Местная (административная) автономия предполагает право автономной единицы издавать только подзаконные акты.

Федерация

- Форма государственного устройства, предполагающая объединение нескольких государств (или государственных образований).
- Сложное государство, в состав которого входят государственные образования. Федеральная территория является суммой территорий субъектов федераций (плюс общифедеральные территории). Федеральная государственная власть распространяется на всю территорию федерации, причем субъекты федерации участвуют в формировании и осуществлении этой власти.
- Наличие двух уровней государственной власти, в частности, это проявляется в том, что законодательная власть в таком государстве распределяется между центральным законодательным органом и определенным числом региональных законодательных органов. Все это требует разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами (разграничения власти по вертикали).
- Федерацию надо отличать от конфедерации, которая является не союзным государством (как федерация), а союзом суверенных государств. Право сепарации (выхода) характерно для конфедерации, в федеративном государстве реализация такого права субъектом федерации обычно не допускается, так как это нарушает права других субъектов федерации. Члены федерации, в отличие от членов конфедерации не обладают правом нуллификации (отмены, приостановления действия актов центральной власти).

Классификация федераций

- В зависимости от правовой основы федеративного государства выделяют следующие виды федераций:
 - договорные (образованные в результате заключения договора между независимыми государствами — ее будущими субъектами, с оговорками - США);
 - конституционные (образованные в результате закрепления возрастающей степени автономии территориальных единиц и приобретения ими статуса государственных образований – Германия).
- В зависимости от правового статуса субъектов федерации различают:
 - симметричные (все субъекты федерации равноправны – США);
 - асимметричные (состоящие из неравноправных субъектов – Индия) федерации.
- В зависимости от степени самостоятельности субъектов федерации.
 - централизованные – Россия;
 - децентрализованные – Швейцария.

Принципы современной модели федеративного устройства России

- государственная целостность;
- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, равноправие субъектов РФ.
- Данные принципы – также основы конституционного строя.

А.В. Бланкенагель о федерализме РФ (централизованный)

- «Складывается впечатление, что все существенные предметы ведения находятся у центра, а реализация предметов совместного ведения не ограничена какими бы то ни было правовыми условиями. С финансовой точки зрения Конституция не закрепляет за субъектами возможность получения достаточных собственных доходов и не защищает их от «распродажи» со стороны центра (нет конституционных ограничений возможности финансирования проектов субъектов РФ за счет федеральных средств, как это сделано в статье 104а Основного закона ФРГ, которая ограничивает федеральное финансирование проектов земель 25% от общего объема инвестиций, что призвано предотвратить ситуацию, когда Федерация за счет больших инвестиций будет «убеждать» земли делать то, что она хочет). Собственной судебной системы в субъектах Федерации практически не существует».
- Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1.

Принцип государственной

целостности

- Российская Федерация — это не простая совокупность субъектов РФ, а единое государство. Российская Федерация имеет единую и неделимую территорию, обладает государственным суверенитетом, власть ее органов распространяется на всю ее территорию. Одностороннее отделение или выход каких-либо частей территории государства не допускается. Попытка самовольного выхода и другие случаи, свидетельствующие о том, что в субъекте РФ произошел сбой конституционного механизма государственной власти, требуют применения необходимых мер в целях обеспечения основ конституционного строя, в том числе целостности России. В этих случаях необходим конституционный механизм вмешательства федерации в дела субъекта.
- Принцип государственной целостности Конституционный Суд РФ увязал с правами граждан, указав в **Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П**, что государственная целостность — важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод.

Федеральное вмешательство

(интервенция)

- Федеральное вмешательство (интервенция) — комплексная мера, заключающаяся во вмешательстве федеральной власти с использованием средств государственного принуждения в случаях, когда ситуация в одном или нескольких субъектах федерации выходит за рамки конституционного правопорядка.
- В Конституции РФ нет норм, напрямую предусматривающих институт федерального принуждения. Вместе с тем есть общие положения (ч. 4 ст. 78; ч. 2 ст. 80), которые с оговорками можно рассматривать как открывающие возможность такого принуждения. Однако указанные статьи не могут считаться достаточными и заменяющими собой полноценное прямое конституционное регулирование этого вопроса. Эти статьи Конституции РФ не устанавливают оснований и порядка применения мер принуждения, включая использование специальных служб и Вооруженных Сил РФ, на территории субъектов РФ в случае нарушений конституционного порядка.
- Федеральное вмешательство следует отличать от чрезвычайного и военного положения, введением которых не всегда можно устранить причины, вызвавшие необходимость федерального вмешательства.

Единство системы государственной

власти

- выражается в том, что вся государственная власть исходит от одного источника — многонационального народа России. Органы государства образуют целостную систему, которая функционирует на основе Конституции РФ.
- Принципу единства государственной власти не противоречит то, что в России существует два уровня государственной власти:
 - 1) федеральная государственная власть, осуществляемая Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, судами Российской Федерации;
 - 2) государственная власть субъектов РФ, которую осуществляют образуемые ими органы государственной власти.
 - В связи с этим Российская Федерация, по сравнению с унитарными государствами, имеет более сложную организацию государственной власти. Существуют не только федеральные законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, но и законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти субъектов РФ, которые разделяют между собой государственную власть в Российской Федерации по вертикали.
 - Субъекты РФ самостоятельно определяют систему своих органов государственной власти. Единство государственной власти обеспечивается тем, что Российская Федерация определяет общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ

- Конституция РФ выделяет: предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71); предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72). Вне пределов указанных предметов ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Однако вся полнота государственной власти субъектов РФ не означает, что такую власть субъекты РФ осуществляют в качестве суверенных государств, поскольку соответствующие полномочия и предметы ведения, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления субъектов РФ, а из Конституции РФ как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России.
- В соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий недопустимо вмешательство как Российской Федерации, так и субъектов РФ в сферы исключительной компетенции друг друга.

Принцип самоопределения и равноправия народов в Российской Федерации

- Это вовсе не предполагает возможность отделения от России. Речь идет, прежде всего, о свободном социальном и культурном развитии народов в рамках Российской Федерации, их самостоятельном решении вопросов своей жизни на территории, где они компактно проживают. Право народа на самоопределение, являясь общепризнанной международной нормой, согласуется с конституционной целью сохранения целостности Российского государства.
- Из Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 г., следует, что осуществление права на самоопределение не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов.
- Часть народов в России, определяя свою судьбу в конституционно-правовом плане, создали в рамках Российской Федерации республики и автономные образования, а некоторые отказались от учреждения своего государственного образования. Не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право требует при этом соблюдения принципа территориальной целостности и прав человека.

**Автономные
округа**

Ненецкий

**Ханты-
Мансийский
автономный
округ – Югра**

Чукотский

**Ямало-
Ненецкий**

Соотношение федерального и регионального законодательства

- Согласно Конституции РФ (ст. 76) по предметам **ведения Российской Федерации** принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые имеют прямое действие на всей территории России. Законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. Если все же такое противоречие возникнет, то в этом случае будет действовать федеральный закон.
- По предметам **совместного ведения** Российской Федерации и субъектов РФ могут приниматься федеральные законы и в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. В этой области федеральное право имеет верховенство: законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. Отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту РФ принять собственный нормативный акт. При этом после принятия федерального закона закон субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним.
- По вопросам, не отнесенным к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, Конституцией РФ устанавливается приоритет законов и иных нормативных

Равноправие субъектов

- Субъекты РФ (несмотря на разные свои названия) имеют один и тот же объем прав, т.е. установлено юридическое равенство, несмотря на разницу в численности населения, территории, экономическом развитии субъектов РФ и т.д. Даже в сфере своей компетенции Федерация не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов РФ, нарушая принцип их равноправия.
- В ч. 2 ст. 72 Конституции РФ определяется, что положения о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.
- Субъекты РФ равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это означает, что ни один из субъектов РФ не имеет привилегий при рассмотрении своих вопросов федеральными органами, не обладает преференциями при представительстве в федеральных органах, а федеральные органы не могут строить отношения с каким-либо субъектом РФ на привилегированной основе.
- Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П обосновал свой вывод о том, что республики не обладают суверенитетом. Как полагает Конституционный Суд РФ, признание за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы конституционное

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П

- Принцип равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти выражается в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ. Недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов РФ. Суд указал, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д.

Конституционно-правовой статус России как федеративного государства



Суверенитет

- Российская Федерация является суверенным государством, т.е. обладает верховенством (всей полнотой государственной власти) на всей своей территории, а также независимостью во взаимоотношениях с другими государствами.
- В Конституции РФ положение о суверенитете Российской Федерации (ст. 4) следует сразу за статьей о суверенитете народа как единственном источнике власти в Российской Федерации (ст. 3). Этим подчеркивается их взаимосвязь, а также то, что суверенитет Российской Федерации как государства проистекает из суверенитета ее многонационального народа.
- Суверенитет Российской Федерации характеризуется в Конституции РФ тремя положениями:
 - он распространяется на всю ее территорию;
 - Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России;
 - Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.
- Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, Конституция РФ не предусматривает наличие в России сразу нескольких государственных суверенитетов: субъекты РФ не считаются носителями государственного суверенитета. Предусматривается только суверенитет Российской Федерации. Установленное в Федеративном договоре право на государственный суверенитет республики в составе Российской Федерации утратили в связи с принятием Конституции РФ.

Собственная территория

- Территория Российской Федерации также включает в себя внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На эту территорию и распространяется суверенитет Российской Федерации, который осуществляется в соответствии с нормами Конституции РФ, федеральных законов и международного права.
- Согласно Конституции РФ на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.
- В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О Полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» создано девять (первоначально округов было семь) федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, Крымский) с полномочным представителем Президента РФ в каждом из них. Федеральные округа представляют собой неогороженный, но допускаемый Конституцией РФ элемент государственного регулирования

Конституционная федерация

- Россия — федеративное государство, образованное в соответствии с волей ее многонационального народа. В России федерация является конституционно-правовой, а не договорной. Федеративное устройство в России возникло в 1918 г.
- Исторически образование Российской Федерации основано не на заключенном самостоятельными государствами договоре об их объединении в федерацию, а на конституционно-правовом акте.

Федеральная система права

- В России действует принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории. Конституция РФ не только имеет верховенство на всей территории Российской Федерации, она предопределяет содержание федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. А принятые в соответствии с Конституцией РФ федеральные акты обязательны для субъектов РФ, и для этого не требуется их согласие или подтверждение (ратификация). Таким образом, субъекты РФ не обладают правом нуллификации (отклонения, признания ничтожным) федерального правового акта, изданного в соответствии с Конституцией РФ.
- Конституции (уставы) субъектов РФ не только должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, но и не могут игнорировать правовые нормы, содержащиеся в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и иных нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти.



Собственная система органов государственн ой власти

- Согласно Конституции РФ в нее входят Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации.

Единые Вооруженные Силы, единая система органов внутренних дел и безопасности.





Единое федеральное гражданство

- Действующий Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в отличие от Закона РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» не признает гражданство республик в составе Российской Федерации. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» определяет, что прием в российское гражданство и разрешение выхода из него относится к федеральной компетенции. Российская Федерация также определяет правовой статус на своей территории иностранных граждан и лиц без гражданства.



Государственная собственность

- Государство определяет правовой режим форм собственности, условия и порядок их возникновения, объекты. Государственная собственность разграничивается на федеральную и собственность субъектов РФ. Россия характеризуется также единым экономическим пространством и единой финансовой системой. Последняя обеспечивается единой денежной единицей (российским рублем) и установлением Российской Федерацией общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Введение субъектами РФ собственных денежных единиц не допускается.

Государственный язык и атрибуты

- В соответствии с Конституцией РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Этот вопрос также регулирует специальный Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». Российская Федерация обладает государственными атрибутами — флагом, гербом, гимном, столицей.

Конституционно-правовой статус субъектов РФ

Субъекты РФ

- Все субъекты РФ перечислены в ст. 65 Конституции РФ. Среди 85 субъектов РФ Конституция РФ выделяет следующие виды — республики (22), края (9), области (46), города федерального значения (3), автономные округа (4), автономная область (1). В этом Российская Федерация уникальна — в других федеративных государствах субъекты федерации именуются одинаково (штаты, земли, провинции и т.н.) и число их значительно меньше.
- Субъектами РФ провозглашены:
 - национальные государственные образования (республики);
 - территориальные образования (края, области, города федерального значения);
 - национально-территориальные (автономные) образования (автономная область и автономные округа).
- В связи с этим возможно рассматривать федеративное устройство России как включающее в свой состав субъекты, образованные как по национально-территориальному, так и по территориальному признаку.

