

право Российской Федерации. М., 2001. С. 2; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 17; Кравчук С.С. Советское государственное право — ведущая отрасль советского социалистического права // Советское государственное право. М., 1980. С. 29-30; Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970.

22. Советское конституционное право / Под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рняжина. Л., 1975. С. 13.

23. Симонов В.А. О конституционно-правовой правосубъектности этнических (национальных) общностей // Система права и его отдельных отраслей: государственно-правовой аспект: Сб. науч. тр. Омск, 2002. С. 22-81.

24. Кечежян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 52.

25. Основин В.С. Советское государственное право — ведущая отрасль советского социалистического права // Советское государственное право. М., 1978. С. 24; Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 78, 89.

26. Симонов В.А. Указ. соч. С. 25-26.

27. Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2006. С. 36-39.

28. Коток В.Ф. Государственное право // Энциклопедический словарь правовых знаний (советское право). М., 1965. С. 78-79; Лучин В.О., Мазуров А.В. Конституционное право // Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.Е. Эбзеева. М., 2000. С. 422; Ильинский И.И., Страшун Б.А., Ястребов В.И. Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1985. С. 47.

29. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М., 1999. С. 36.

30. Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2006. С. 36-39.

31. Бойцов В.Я. Указ. соч. С. 125.

32. Судницин Ю.Г. Теоретические проблемы национального суверенитета в государствах мировой социалистической системы (опыт сравнительного государственно-правового исследования): Дис. д-ра юрид. наук. Свердловск, 1967. С. 102-104.

33. Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. № 1. Февраль, 2008.

34. Новости Югры. № 44. 23.04.2005.

35. Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 84.

*Елена Александровна ГЕЙН —  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
hainelena@mail.ru*

УДК 342.26

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ**

### **THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC AUTHORITY POLITICAL-TERRITORIAL ORGANIZATION: THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN STATES**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются вопросы конституционно-правового регулирования территориального устройства Российской Федерации и зарубежных государств, приведен анализ распределения компетенций между центром и субъектами отдельных федераций.*

*SUMMARY. The article considers issues of constitutional legal regulation of territorial organization in Russia and foreign states. It analyses competence division between center and regions of certain federations.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Форма государственного устройства, территориальная целостность, баланс интересов федеративных структур.*

*KEY WORDS. Form of government structure, territorial integrity, balance of federal structures interests.*

История образования государства всегда индивидуальна и напрямую связана с процессом организации его территории. Во все века разные государства отличались друг от друга внутренним строением, то есть способом территориального деления (административно-территориальные единицы, автономные политические образования, государственные образования, обладающие суверенитетом), а также степенью централизации государственной власти (централизованные, децентрализованные, организованные по принципу демократического централизма). Данный феномен, как правило, обозначается термином «форма государственного устройства», под которой понимается территориальная организация государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями, распределение полномочий между органами государственной власти различных уровней.

Вместе с тем, как известно, имеются и общие черты в территориальной организации различных стран. При всем многообразии форм государственного устройства двумя основными среди них являются унитарная и федеративная. Третья форма государственного устройства — конфедерация встречается намного реже. Следует отметить, что в последние десятилетия появились новые формы ассоциированных государственных объединений — региональное и союзное государства. Примером подобных объединений является Европейское сообщество, уже вполне доказавшее свою жизнеспособность.

Концепция регионального государства разрабатывалась в итальянской и испанской литературе начиная с 30-х гг. XX века [1], а впоследствии была признана и в других странах (Франция, Бельгия) [2]. Это сложная форма территориальной организации государства, которая подразумевает децентрализацию политической власти и существование легитимных центров принятия политических решений территориального уровня, однако степень самостоятельности, предоставляемой субъектам федерации и крупнейшим административно-территориальным единицам в региональном государстве различна.

Примером союзного государства принято считать Европейский Союз. Вместе с тем следует учитывать тот факт, что Европейский Союз начал свое развитие как международная организация, хотя и с особым статусом — Экономического союза, что подразумевает более тесные связи (общественные отношения) между участниками, по сравнению с типичной международной организацией. В данном контексте обращает на себя внимание следующая особенность: в Европейском Союзе его руководящие органы вправе самостоятельно принимать решения о взятии Союзом на себя реализацию полномочий органов государств-членов. В федеративных же государствах центральные органы государственной власти не вправе без согласия субъектов федерации осуществлять их полномочия.

Федерацией, в строго научном смысле, называют союз государств, основанный на договоре или конституции. По мнению Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина «федерация возможна только там, где объединяются самостоятельные государ-

ства. При этом федеральные конституции устанавливают, в чем именно политически срастающиеся малые государства сохраняют свою «самостоятельность» и в чем они ее утратят» [3].

Построенные на началах федерализма государства получили различные наименования. В некоторых случаях они определяются как объединенные или соединенные (Соединенные Штаты Америки), в других — союзные (Швейцария, Германия) либо содружества (Австралия). К характерным признакам федерации относится и то, что отношения центра и составных частей регулируются основным законом государства — конституцией, создающим специальный механизм урегулирования конфликтов — конституционный надзор [4].

Входящие в состав федерации государственные образования и государства в российской юридической науке принято называть субъектами. Они могут иметь свои конституции, гражданство, собственные высшие государственные органы — законодательные, исполнительные, судебные.

Само понятие федерализма определяется довольно широко. Федерализм рассматривается не только как определенная государственная структура, но и как понятие, предполагающее и непременно включающее в себя определенный процесс урегулирования отношений [5; 9-12]. Смысл федерализма в этом контексте состоит в том, чтобы обеспечить такое соединение различных групп в союз, которое позволяло бы осуществлять общие цели и при этом сохранять самостоятельность частей.

Из всего вышесказанного следует, что в своей основе федерализм — это вопрос взаимоотношений. Он воплощается в конституциях и институтах, структурах и функциях, но в конечном счете имеют значение именно взаимоотношения. При столь широком подходе к определению федерализма в число государств с федеративным устройством наряду с традиционными федерациями включаются также и унитарные государства, применяющие федеративные принципы для примирения требований самоуправления и разделенного правления. Это Бельгия, Италия и Испания с присущими им тенденциями к автономии; Португалия, передающая ряд полномочий островным провинциям. Д. Элизар полагает, что усиление федеративного начала отмечается в Швейцарии, Австрии, Германии, а в таких государствах как Канада и Великобритания использование федеративных устройств получает более широкое распространение [6].

Развитие современного федерализма свидетельствует о том, что преобладающей является тенденция к интеграции при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации. В то же время наблюдаются и весьма серьезные всплески сепаратизма, причем они имеют место и в высокоразвитых странах (Австралии, Канаде), и в странах со средним уровнем развития (Индии), и в экономически слабо развитых государствах (Нигерии) [5; 12].

Конституция как совокупность основополагающих законодательных актов, в правовом порядке регулирующих весь спектр взаимоотношений в обществе, играет важнейшую роль в жизни любого государства. Но ее значение многократно возрастает в странах с федеративной формой государственного устройства, так как в подавляющем большинстве случаев именно в Основном законе закрепляется исходная юридическая база разделения полномочий и функций между центром и субъектами федерации [7]. В настоящее время вопросы сохранения единства страны определяются теми положениями федеральной конституции, которая регламентирует и содержит перечисление предметов ведения центральных органов власти. Это в равной мере характеризует конституционную практику как развитых, «устоявшихся» федераций (США, Австрии, Канады,

Германии, Швейцарии, Австралии и др.), так и складывающихся заново или только формирующихся (Бельгия, Нигерия, ЮАР, Испания и др.).

Для любого федеративного государства проблема обеспечения всестороннего единства и целостности относится к кардинальным, первостепенным вопросам его существования. Для федераций североамериканского континента (Канада, США) и Австралии, сравнительно недавно возникших как государственные образования и расширившихся в значительной степени за счет освоения необжитых пространств и новых территорий, в Конституциях характерно наличие положений о возможности «формирования» центральными властями новых субъектов в рамках федераций. В Европе данная ситуация выглядит несколько иначе. Федеральные органы «обязаны» гарантировать неприкосновенность территориальных границ субъектов от внешних и внутренних посягательств, в то время как сами субъекты ответственны за обеспечение внутреннего порядка на своих землях. Изменение территориальных границ субъекта возможно лишь в исключительных случаях и, как правило, с законодательного одобрения «заинтересованных» субъектов, а также при согласии общефедеральной палаты, представляющей интересы членов федерации.

В целом во всех Основных законах современных федераций их целостность и единство гарантируется уже простым перечнем того круга полномочий, который относится к ведению центрального уровня власти. В него входят формирование общефедеральных органов власти, судебных органов, обеспечение обороны, внешних связей, торговли и обмена, прямого и косвенного налогообложения, банковского дела, службы связи и т.д.

В таких федерациях как Индия, Канада, Нигерия и ряде других дополнительные права по обеспечению целостности государства могут также вытекать и из совокупности остаточных полномочий, которые закрепляются в основных законах этих государств за федеральным уровнем власти. Фундаментальные положения международного права (Устав ООН, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др.) относят вопрос о единстве и целостности современного государства к его внутреннему законодательству.

Говоря о соблюдении территориальной целостности федеративного государства, нужно иметь в виду прежде всего неизбежность его границ и сохранение целостности общества, живущего на его территории. В частности, в конституциях некоторых государств прямо закреплено положение, в соответствии с которым их территория образуется из совокупности территорий субъектов федерации. В связи с этим следует особо подчеркнуть, что сам факт конституционного определения территории государства представляет собой существенную гарантию его территориальной целостности, так как для изменения территории необходимо внесение поправок и корректив в текст самой конституции.

Другая важная гарантия обеспечения целостности федеративного образования заключается в том, что конституции сосредоточивают решение всех вопросов, касающихся защиты, неприкосновенности и неделимости государства от посягательства со стороны внешних и внутренних недружественных сил, исключительно в руках федеральных властей. Следует особо отметить и тот факт, что важнейшей гарантией, обеспечивающей целостность федеративных государств, является и отсутствие в их конституциях специальных предписаний, которые предусматривали бы право субъектов федерации на свободный и односторонний выход из состава федерации.

Что касается конституционных гарантий целостности общества, проживающего на территории федеративного государства, то это прежде всего те из них,

которые обеспечивают юридическое равенство граждан данного государства. В этом отношении конституции зарубежных федеративных государств устанавливают в качестве гарантий, во-первых, институт единого гражданства для всего населения, обитающего на территории государства, во-вторых, равенство всех граждан перед законом и, в-третьих, определяют в качестве официального языка один из языков или несколько языков, которыми пользуется для общения население, живущее на территории страны.

Исключительно важной гарантией сохранения территориальной целостности государства представляется конституционно установленный примат федерального права над правом субъектов федерации. Основной закон ФРГ по тому же вопросу констатирует: «Федеральное право имеет преимущество перед правом земель».

Целостность зарубежных федеративных государств обеспечивается также и тем, что их конституции предусматривают ряд гарантий, обеспечивающих строгое вертикальное соподчинение в деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации. Подобная «субординация» соответствующих федеральных органов за деятельностью органов субъектов обеспечивается путем осуществления контроля со стороны федерации. Как правило, судебным инстанциям предоставляется право контролировать акты, принимаемые органами субъектов федерации, с точки зрения их соответствия федеральным законам. В случае возникновения коллизии соответствующие нормативные акты могут быть полностью или в какой-либо их части отменены.

В ФРГ в соответствии с Основным законом, кроме контроля со стороны Федерального конституционного суда, контроль за выполнением федеральных законов землями осуществляет и федеральное правительство. С данной целью оно может направлять уполномоченных в высшие ведомства земель, а с их согласия или в случае их отказа с согласия Бундесрата — также в подчиненные им ведомства.

Еще одна совокупность гарантий сохранения целостности федеративного государства связана с обеспечением выполнения принятых решений федеральных органов на всей территории федерации. Сюда относится применение определенных мер принуждения, если это продиктовано складывающейся ситуацией. Ст. 37 Основного закона ФРГ гласит, что если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным законом или другим федеральным актом, федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны федерации. Высший представительный орган Швейцарии — Союзное собрание — по конституции вправе принимать меры, имеющие целью поддержание авторитета союзной Конституции и обеспечение гарантий, данных кантональным конституциям, а также обеспечение выполнения союзных обязанностей [8].

Сохранению целостности федеративного государства в немалой степени способствуют и содержащиеся в конституциях гарантии прав субъектов федерации. Прежде всего это относится к таким основополагающим принципам федерализма, как равенство субъектов федерации и независимость в решении вопросов внутренней политики. Конституциями признается наличие собственных правовых и политических систем субъектов федераций. А защита их прав во многом обеспечивается конституционным надзором или контролем. В Канаде, Австрии, Германии, Индии, Нигерии, Малайзии и др. странах представительство субъектов федерации в верхней палате федерального парламента напрямую зависит от

численности населения. В ФРГ каждая из земель имеет в Бундесрате не менее трех мест. Земли с населением свыше 2 млн человек представлены четырьмя, а свыше 5 млн жителей — пятью законодателями.

К числу важнейших гарантий прав субъектов федерации следует отнести и требование целостности и неприкосновенности территории земель, штатов, провинций или кантонов, границы которых не могут быть изменены без предварительного согласия их представительных органов. Отдельные конституции закрепляют и ряд дополнительных гарантий. Например, в ФРГ при заключении договоров, затрагивающих интересы отдельных земель, необходимо проведение с ними консультаций. В большинстве федераций центральные органы проводят предварительные переговоры и консультации с субъектами федерации перед принятием законов, регулирующих важнейшие стороны государственной жизни [9; 65-78].

Следует особо подчеркнуть, что вопрос о территориальной целостности, хоть и носит важный, относительно самостоятельный характер, но все-таки в наши дни все больше рассматривается как совокупная часть более общей проблемы, а именно — сохранения и всестороннего обеспечения единства и всеобъемлющей (исторической, экономической, социально-политической, правовой, национально-культурной и т.д.) целостности того или иного федеративного образования.

Для этого используется целый комплекс многообразных и взаимосвязанных средств и методов. В экономической области, например, центральные власти уделяют все большее внимание сглаживанию экономических диспропорций в развитии отдельных субъектов федераций, проводя соответствующую финансовую политику и перераспределяя совокупный национальный доход в рамках федерации (не без конфликтов с наиболее развитыми регионами) с целью обеспечения во всех районах конкретной страны единого равного уровня предоставления социальных благ и гарантий населению, который не опускался бы ниже среднестатистической величины по всей стране [9; 65-78].

В политической сфере для сохранения единства и обеспечения максимального «баланса интересов» в рамках федеративных структур (что является краеугольным камнем поддержания стабильной федерации) активно используются разнообразные совещания, переговоры на самом различном уровне, разнообразные механизмы согласования, постоянные и временные консультативные комитеты и т.д.

В правовой области огромное значение принадлежит (наряду с уже упоминавшимися конституционными гарантиями) толкованию конституционных положений в судебных инстанциях. Возникающие таким образом прецеденты не только стоят на страже сохранения законности, гарантии строгого соблюдения прав двух уровней власти, но и как бы корректируют правовые положения в соответствии с духом времени и реальностью развития данной конкретной федерации в более централизованном или децентрализованном состоянии.

Осуществление субъектами федераций функций внешних сношений свидетельствует о том, что они обладают частичным международным статусом, но он так и не получил пока в силу различных причин хотя бы частичного отражения в нормах международного права.

В зависимости от тех возможностей, которые внутреннее законодательство страны предоставляет субъектам федеративных государств в отношении международной деятельности, современные федерации можно подразделить на три группы. К первой из них относятся такие страны, в которых в соответствии с конституцией осуществление внешних сношений является исключительной прерогативой центрального правительства. В качестве примера подобных феде-

раций служит Австрийская Республика, Аргентинская Республика, Венесуэла, Федеративная Республика Бразилия и др. Во вторую группу федераций входят государства, в которых, согласно конституции, субъекты имеют некоторые права на осуществление международной деятельности, но для этого необходимо предварительное согласие и контроль со стороны общенациональной администрации. Такого рода примером являются, прежде всего, Соединенные Штаты Америки. И, наконец, третью группу составляют такие федерации, конституция которых признает за субъектами определенные полномочия в области внешних сношений. К ним относятся ФРГ, Швейцарская Конфедерация, Канада.

Подводя итог, следует отметить серьезную трансформацию функций государства на современном этапе развития общества, для которого характерно стремление к органичному использованию совокупности средств и методов гармоничного развития государства в рамках существующих территорий. К ним, в частности, относятся следующие: совокупность вопросов, относящихся к сфере обеспечения единства страны; в Основных законах, как правило, отсутствует прямая конституционная норма, связанная с обеспечением территориальной целостности федеративного государства, она трактуется в судебных прецедентах как производное от «единства федеративного государства»; набор средств и методов по обеспечению единства и целостности федерации в решающей степени зависит от исторически сложившихся традиций развития государственности, типа («силового» или «цивилизованного») федеративного образования [10].

Решение существующих проблем российского федерализма, оказывающих влияние на оформление концепции государственной власти субъектов РФ, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, видится в «создании прочного теоретического фундамента для совершенствования федеративного устройства государства, а также в последующем нормативном оформлении и обеспечении практической реализации принципов федерализма» [11], что в свою очередь должно гарантировать действительный федеративный характер государственности и определить направления дальнейшего развития всей системы федеративных отношений в Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ambrosini, G. *Autonomia regionale e federalismo*. Austria, Spagna, Germania, URSS. Roma, 1945; Ferrando Badia, J. *Las formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*. Madrid, 1965; Ferrando Badia, J. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Madrid, 1978; *Federalismo y regionalismo*. Madrid, 1979; La Pergola, A. *Federalismo y Estado Regional. La tecnica italiana de la autonomia en la luz del derecho comparado* // *Revista de politica comparada*. 1984. № 10-11. P. 191-222; Albertini, E.A., Ganci, M. *Federalismo, regionalismo*. Palermo, 1989; *Federalismo, Regionalismo, Autonomismo. Esperienze e proposte a confronto (America ed Europa)*. Vblano, 1992.
2. *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)* / Отв. ред. Б.Н. Топорин. М.: Юристъ, 2001. С. 317-335.
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. *Конституционное право РФ*. М.: Юристъ, 1997. 437 с.
4. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // *Федерализм*. 2003. № 2. С. 23-27.
5. Добрынин Н.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // *Государство и право*. 2003. № 11.
6. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // *Государство и право*. 1999. № 11. С. 24.

7. Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2004. № 1 (14). С. 49-52.

8. Меркулов Е.С. Конституционные основы и принципы российского федерализма: к вопросу о соотношении понятий // Труды Камчатского филиала Дальневосточного государственного университета. Вып. 3. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005. С. 96-107.

9. Меркулов Е.С. Целостность государственного суверенитета и единство системы государственной власти в теории, законодательстве и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Труды Камчатского филиала Дальневосточного государственного университета. Вып. 5. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. С. 65-78.

10. Добрынин Н.М. Историко-методологические предпосылки построения модели нового российского федерализма // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2003. № 4 (40). С. 42.

11. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: Сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9 С. 151.

**Вячеслав Сергеевич ПУШКАРЕВ** —  
*ассистент кафедры конституционного  
и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
push912@mail.ru*

УДК 347:328.185(470+571)

---

## **МЕСТО И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **PLACE AND ROLE OF THE CIVIL CONTROL IN CORRUPTION COUNTERACTION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена теоретическим и практическим проблемам взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти в контексте противодействия коррупции в России.*

*SUMMARY. This article is devoted to the theoretical and experimental problems of interaction between civil society and public authorities in the way of corruption counteraction in Russia.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, противодействие коррупции, гражданский контроль.*

*KEY WORDS. Corruption, corruption counteraction, civil control.*

Мы преодолеем отсталость и коррупцию,  
потому что мы сильный и свободный народ.

*Д.А. Медведев, Президент России\**

Проблема коррупции не является специфической ни для одной страны мира. При всех известных формах политического и экономического устройства данное явление не поддается полной ликвидации, но может иметь тенденцию к сокра-

---

\* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Президента РФ: <http://kremlin.ru/transcripts/5979>.