# СОДЕРЖАНИЕ

# Введение

1. Форма государственного устройства

2. Унитарное государство

2.1 Понятие унитарного государства

2.2 Особенности унитарных государств

3. Федерация

3.1 Понятие федерации

3.2 Особенности федерации как формы государственного устройства

4. Российская Федерация – федеративное государство

4.1 Проблема становления административно-территориального устройства России

4.2 Государственное устройство Российской Федерации

4.3 Проблемы федерализма в Российской Федерации

Заключение

Список сокращений

Библиографический список литературы

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной темы определяется практическими потребностями государства. Традиционно отечественная теория государства и права всегда выделяла в форме государства три основных, взаимосвязанных блока: форму правления, форму национально-государственного и административно-территориального устройства, политический режим.

И если форма правления отвечает на вопрос о том, кто и как правит, то политический режим характеризует, как, каким способом осуществляется государственная власть в конкретном обществе, форма же национально-государственного и административно-территориального устройства раскрывает способы объединения населения на определенной территории, связь этого населения через различные территориальные и политические образования с государством в целом.

Актуальность вопроса о форме государственного устройства в настоящее время не вызывает сомнений, так как во все времена как отечественные, так и зарубежные ученые и исследователи интересовались вопросами формы государства. Сложившись на практике, получили теоретическое обоснование и законодательное закрепление и основные формы государственного устройства – федерация и унитарное государство. Как в процессе становления, так и в дальнейшем, возникло множество вопросов, которые активно обсуждаются и не потеряли своей актуальности по сей день.

Это вопросы суверенитета государства, разграничения предметов ведения федерации и субъектов и др. Не удивительно, что чаще они имели своим предметом федерацию как более сложную, нежели унитарное государство, форму государственного устройства.

Цель данной дипломной работы – анализ унитарного и федеративного государства, их основных черт и особенностей. В соответствии с этим следует выделить следующие задачи.

Во-первых, анализ понятия формы государственного устройства, разновидностями которого являются унитарное и федеративное государство.

Во-вторых, изучение признаков и особенностей унитарного и федеративного государства.

В-третьих, рассмотрение Российской Федерации как федеративное государство.

В теории государства и права вопрос о форме государственного устройства как составной части формы государства является одной из самых распространенных тем для обсуждения. Большинство авторов признают неоспоримость двух основных форм государственного устройства – федерацию и унитарное государство[[1]](#footnote-1).

История существования государства свидетельствует о том, что во все века разные государства отличались друг от друга внутренним строением (структурой), 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 центризма). Данный феномен обозначается термином «форма государственного устройства», под которой понимается национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями, между центральными и местными органами государственной власти.

Территориальное устройство - историческое следствие той предпосылки государства, которая сформировалась в результате замещения кровнородственных связей соседскими и эволюционировала в принцип разделения людей не по их происхождению, а по проживанию на определенной территории.

Естественно, что по тому же принципу должны строиться и государственные органы, людьми управляющие.

«В отличие от формы правления, организация рассматривается здесь с точки зрения распределения государственной власти и государственного суверенитета в центре и на местах, их разделения между составными частями государства»[[2]](#footnote-2).

Форма государственного устройства показывает:

1. Из каких частей состоит внутренняя структура государства;
2. Каково правовое положение этих частей и каковы взаимоотношения их органов;
3. Как строятся отношения между центральными и местными государственными органами;
4. В какой государственной форме выражаются интересы каждой нации, проживающей на территории данного государства.

По форме государственного устройства все государства можно разделить на три большие группы (однако, часть правоведов считают, что конфедерацию как форму государственного устройства в этот список включать нельзя): унитарные, федеративные и конфедеративные государства. «Наличие конкретной формы государственного устройства в определенной стране зависит от целого ряда социальных, исторических, национальных, географических и иных условий. Именно эти условия определяют специфику наличной формы государственного устройства, которая никогда не может быть результатом случайного стечения обстоятельств, но всегда детерминирована».[[3]](#footnote-3)

Формы государственного устройства разнообразны и сугубо индивидуальны. Унитарная форма государственного устройства являются преобладающей. К числу унитарных государств относятся Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Греция, Испания, Нидерланды, Португалия, практически все страны Латинской Америки и Африки, Камбоджа, Лаос, Таиланд, Япония и ряд других стран.

Государства, имеющие формой государственного устройства федерацию и унитаризм, расположены в разных уголках земного шара. И у каждого из них, помимо общих черт, есть свои специфические особенности. Данная дипломная работа ставит перед собой задачу охватить своим вниманием эти особенности.

1. ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Форма государственного устройства - это национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер, взаимоотношений между его составными частями, между центральными и местными органами государственного управления, власти[[4]](#footnote-4).

Государственное устройство является одним из компонентов, характеризующих форму государства. Если форма государства в целом выражает способ организации государственной власти, то государственное устройство дает ответ на вопрос о внутренней структуре государственной власти, опирающейся на политико-территориальные принципы взаимоотношений национальных или территориальных субъектов государства. Соответственно под государственным устройством подразумевается способ организации территории государства и проживающего на этой территории населения.

При многонациональном составе населения это устройство может быть сложным, включающим различные юридические формы сосуществования наций в рамках единой территории (например, федерация и автономия); с возможностью использования и унитарной формы «смягченной» учетом национальных особенностей регионов и деконцентрацией определенных функций государственной власти от центра к периферии. При мононациональном составе населения используется, как правило, простое государственное устройство с выдвижением на первый план унитарной формы государства как слитного (неделимого) целого, отличающегося полным политическим единством с концентрацией важнейших функций в руках центральной власти. Таким образом, в зависимости от внутреннего состава государства и характера взаимоотношений его субъектов могут быть использованы различные принципы государственного устройства - федерализма или унитаризма, с помощью которых устанавливаются специфические способы сохранения целостности и стабильности соответствующего государства. Разумеется, применение данных принципов зависит не только от состава национальных субъектов государства, но и форм территориальной организации населения и его взаимоотношений с публичной властью. Поэтому возможности государственного устройства могут быть раскрыты на базе любого из указанных принципов при наличии как национальных, так и территориальных субъектов государства. Так, известны многонациональные государства, применяющие унитарную форму государственного устройства (Китай, Вьетнам и др.), в то время как ряд федеративных государств строится только на основе территориального принципа своей организации, не учитывая национальный состав населения (ФРГ, США и др.).

Анализ содержания государственного устройства предполагает рассмотрение ряда элементов, которые в совокупности составляют понятие государственного устройства.

Во-первых, к ним относится обеспечение территориальной целостности государства, которой не противоречит, а напротив, служит (как показатель единства) установление территориального (национально-территориального) состава государства и его частей (субъектов). В ряде случаев состав государства прямо отражается в Конституции, что подчеркивает сложный характер его устройства (например, ст. 65 Конституции РФ).

Во-вторых, для понимания государственного устройства обязательно установление принципов организации взаимоотношений между государством и его составными частями. Данный элемент не всегда прямо обозначен в той или иной Конституции: иногда он закрепляется как нераздельность территории государства и служит показателем принципа унитаризма (Франция, Италия и др.), независимо от наличия или отсутствия на данной территории автономных образований; в других случаях о характере внутренних взаимоотношений в конституциях не упоминается, даже в условиях действия принципа федерализма (например, США). Что же касается Российской Конституции, то в ней находит непосредственное отношение федеративный характер связей субъектов между собой и центральными органами государства.

В-третьих, понятие государственного устройства позволяет ответить на вопрос о том, каким образом происходит разграничение компетенции между государством в целом и его субъектами на основе принципа суверенитета. В большинстве государств (как унитарных, так и федеративных) суверенитет принадлежит государству в целом и распространяется на всю его территорию. С учетом этого происходит разграничение компетенции: важнейшие полномочия централизованы и находятся в ведении суверенного государства, что обеспечивает их наиболее целесообразное осуществление. Исключение составляли федерации, построенные на национальной основе (например, СССР), где юридически закреплялось сочетание суверенитета федерации и суверенитета ее субъектов (союзных республик). Но и здесь проявлялась тенденция централизации полномочий ввиду фактической подмены федерации унитарной формой. Ныне Конституция Российской Федерации, закрепляя принцип единства государственного суверенитета, принадлежащего государству в целом и не относящегося к субъектам федерации, определяет предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и сферу совместной компетенции федерации и ее субъектов (ст. 72), в то время как вопросы исключительной компетенции самих субъектов закрепляются в их конституциях и иных актах.

Наконец, в-четвертых, содержание государственного устройства характеризуется единством законодательной деятельности в пределах каждого данного государства. Независимо от соответствующей формы устанавливается верховенство закона на территории государства, что в условиях федерации может дополняться собственной законодательной деятельностью ее субъектов, осуществляемой вне пределов федеральной компетенции (например, ст. 4, п. 2; ст. 76, п. 4 Конституции РФ). Однако и в этом случае конституционно обеспечивается единство законодательного регулирования на всей территории страны, подтверждаемое прямым действием федеральных законов в ее пределах и недопустимостью противоречия им законов субъектов федерации.

Рассмотренное содержание государственного устройства находит различные формы своего проявления. Нельзя поэтому признать правильными попытки отождествления государственного устройства с его формами. Например, в учебнике по общей теории права и государства под формой государственного устройства понимается административно-территориальная организация государственной власти, характер взаимоотношений между государством и его частями, центральными и местными органами[[5]](#footnote-5), т. е. все то, что выше было определено в качестве содержания государственного устройства. Форма более конкретна, чем содержание, она выражает структуру содержания, порядок организации его элементов.

Соответственно мировой конституционной практике известны три основные формы государственного устройства: а) унитарное государство - слитное, не разделенное на самостоятельные части политическое образование; б) федерация - единое политическое образование, государство, состоящее из относительно самостоятельных (но не суверенных) политических единиц (если в основе федеративного устройства лежит договор, имеет место организация союзного государства); в) конфедерация - государственно-правовое объединение, союз суверенных государств.

Унитарное государство является единым, цельным государственным образованием, состоящим из административно-территориальных единиц, которые подчиняются центральным органам власти и признаками государственного суверенитета не обладают. Для данной формы государства характерна единая система высших органов власти и управления, т. е. все административно-территориальные единицы имеют одинаковый юридический статус и равное положение по отношению к центральным органам; единая система права, которая базируется на единой Конституции - нормы, которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений; единая денежная система; общая налоговая и кредитная политика; население унитарного государства имеет единое гражданство, никакие административно-территориальные образования собственного гражданства не имеют и не могут иметь; единые вооруженные силы.

Унитарные государства бывают централизованными – Швеция, Дания и т. п., и децентрализованными – Испания, Франция и другие, в которых крупные регионы пользуются широкой автономией, самостоятельно решают переданные им в ведение центральными органами вопросы[[6]](#footnote-6).

Существует мнение, что унитарные государства – мононациональные, а федеративные – многонациональные. Но в действительности и унитарное государство может быть многонациональным. Так многонациональными государствами унитарного типа являются Афганистан, Болгария, Китай, Пакистан и др.

Наиболее сложной из них (по внутреннему составу государства и характеру взаимоотношений между субъектами) является форма федерации. Большинство известных международной политической жизни классических федераций возникло в результате перерастания из конфедеративных союзов в единые государства. Поэтому в них содержатся некоторые характерные элементы как первого, так и второго, в силу чего при определении юридической природы федерации следует обращать внимание на четкое отграничение, с одной стороны, федерации от конфедерации, с другой -- федерации от формы унитарного государства.

Федеративное(от позднелатинского — объединение, союз) есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач. При этом субъекты образуются по национальному - или территориальному принципу либо федерация создается, используя и первое, и второе начала.

Федерации, основанные на территориальном принципе, оказались более прочными и устойчивыми (США, ФРГ), в то время как образованные на национально-территориальной основе или распались (СССР, Чехословакия, Югославия), или испытывают большие сложности. Вместе с тем федеративная природа ряда государств обусловлена многонациональным составом населения (Индия, Бельгия, Канада, Российская Федерация).

В основу нынешнего федеративного устройства России положены национально-территориальный **и** территориальный принципы. Они присутствуют и в устройстве таких федераций, как Канада, Индия. При этом федеративное устройство может способствовать решению национального вопроса и обеспечивает децентрализацию власти, разграничивая полномочия центра и регионов.

Субъектами федерации являются государства или государственные образования. Число их может быть различно, отличаются они и наименованием. Так, в составе США пятьдесят штатов, ФРГ — шестнадцать земель, Швейцарии — двадцать три кантона. В составе Российской Федерации двадцать одна республика, шесть краев, сорок девять областей, два города федерального значения, одна автономная область, десять автономных округов.

Законодательный орган федерации традиционно состоит из двух палат, в одной из которых представлены ее субъекты. Когда в 1787 г. на Конвенте в Филадельфии разрабатывалась и принималась Конституция первой в мире федерации — Соединенных Штатов Америки, возникли разногласия о порядке представительства штатов в Конгрессе. В качестве компромисса было решено создать две палаты — Палату представителей, число конгрессменов в которой зависит от населения штатов, и Сенат, в котором каждый штат независимо от величины его территории и численности населения представлен двумя сенаторами.

По такой схеме строятся парламенты всех федераций мира. Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. Каждый субъект Федерации в Совете Федерации имеет по два представителя.

Территории федераций состоят из территорий входящих в них государств и государственных образований. «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории», — говорится в статье 4 Конституции России. Право выхода из состава федераций за их субъектами в современных конституциях не признается, что обеспечивает единство и целостность государства. Республики, входившие в Союз ССР, в силу Договора 1922 г. об образовании СССР и последующих общесоюзных и республиканских конституций таким правом наделялись. Но оно не реализовывалось за все шестьдесят девять лет существования Союза.

Попытка южных штатов выйти из состава США привела к гражданской войне 1861—1865 гг. и к утверждению принципа неделимости федерации, получившего подтверждение в заявлении Верховного суда о том, что Соединенные Штаты есть нерушимый союз, состоящий из нерушимых штатов[[7]](#footnote-7). На большой государственной печати США, отражая данное положение, начертаны слова: «Из множества — единство».

Федеративные государства характеризуются тем, что наряду с общефедеральной конституцией и законодательством конституции и законы имеют и субъекты федерации. Но они не обладают верховенством на своей территории. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Федерации. Конституция и законы США являются высшими законами страны. Аналогичные положения содержатся в конституциях ряда других государств (Аргентины, Венесуэлы, Канады, Мексики), распространяя действие общефедеральных законов, принятых по вопросам компетенции федерации, на всю ее территорию.

Признак федеративных государств — наличие общефедерального гражданства и гражданства членов федерации.

Исторически известна и такая форма объединения государства, как конфедерация, сочетающая признаки международно-правовой и внутригосударственной организаций. Конфедерации как объединения государств создавались для достижения главным образом внешнеполитических и военных целей. Они были известны периоду становления буржуазных государств, некоторые из них распались, другие явились переходной формой к более прочным федеративным связям. Такие федерации, как США, Швейцария, прошли в прошлом стадию конфедеративного союза. Конфедерациями были: Нидерланды (1579—1795), США (1776—1787), Швейцарский союз (1815—1848), Германский союз (1815-1866) и др.

Конфедерацияесть союз государств, объединенных одним или несколькими общими органами при сохранении каждым государством своего суверенного существования. Попытки создания конфедераций имелись и в XX в., но они оказались неудачными. Современные конфедерации просуществовали недолго. Это Объединенная Арабская Республика, включившая Египет и Сирию, а также Сенегамбия, объединившая на несколько лет Сенегал и Гамбию.

Создание конфедераций возможно и в будущем. Их характерные признаки следующие: создание конфедерации, как правило, закрепляется договором; суверенитет сохраняется за каждым субъектом конфедерации и не распространяется на все объединение в целом; конфедерация образует лишь те органы, которые необходимы для выполнения ее целей и задач; субъекты конфедерации имеют право выхода и нуллификации, т.е. отмены действия актов органов конфедерации на своей территории; конфедерации не имеют общей конституции, единой денежной системы, единого гражданства[[8]](#footnote-8).

Каждое суверенное государство вправе самостоятельно определять характер своих отношений с другими государствами, действуя на основе общепризнанных принципов и норм международного общения, а также решать проблемы внутреннего устройства в соответствии со своими интересами.

Независимо от форм национально-государственного устройства территории государств подразделяются на административно-территориальные единицы. Административно-территориальное устройство не сводится к простому географическому делению территории. Оно необходимо для рациональной организации жизни людей, производства и управления. В его основу положено несколько принципов, наиболее универсальными среди которых являются экономический, национальный и политический.

Экономический принцип предполагает учет естественно-географических и производственных особенностей страны, размеров ее территории, численности и плотности населения, его тяготение к определенным экономическим центрам, направление и характер путей сообщения, размещение производительных сил.

Национальный принцип немаловажен в многонациональных государствах. Его суть в том, чтобы одноименные народы не были искусственно, вопреки их желанию, разделены по различным административно-территориальным единицам.

Политический принцип предполагает так установить административно-территориальное деление страны, чтобы приблизить орган власти и управления к населению, создать систему местного самоуправления.

Комплексное применение экономического, национального и политического принципов, с учетом сложившихся традиций и иных факте ров, позволяет осуществить рациональное выделение административно-территориальных единиц. Их характерные признаки: четко очерченные границы, компактность, непрерывность и экономическая целостность территории, право населения формировать органы государственной власти и местного самоуправления. Именно в силу этого права определенная территория обретает черты, присущие социально политической организации, и получает статус административно-территориальной единицы.

Таким образом, государственное устройство является одним из компонентов, характеризующих форму государства. Если форма государства выражает способ организации государственной власти, то государственное устройство дает ответ на вопрос о внутренней структуре государственной власти. Таким образом, можно определить государственное устройство как способ организации территории государства и проживающего на этой территории населения.

Рассмотренное содержание государственного устройства находит различные формы своего проявления. Нельзя поэтому признать правильными попытки отождествления государственного устройства с его формами. Например, в учебнике по общей теории права и государства под формой государственного устройства понимается административно-территориальная организация государственной власти, характер взаимоотношений между государством и его частями, центральными и местными органами[[9]](#footnote-9), т.е. все то, что выше было определено как содержание государственного устройства. Форма более конкретна, чем содержание, она выражает структуру содержания, порядок организации его элементов.

Существуют три основные разновидности форм государственного устройства: унитарное государство, федерация и конфедерация.

2. УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО

*2.1 Понятие унитарного государства*

Унитарное государство - форма государственного устройства, при котором территория государства, в отличии от федерации не имеет в своем составе федеративных единиц, а подразделяется на административно-территориальные единицы (районы, области), которые подчиняются центральным органам власти и признаками государственного суверенитета не обладают.

Унитарное государственное устройство предполагает существование единого государства, подразделяющегося лишь на административно-территориальные единицы и потому не включающее в себя никаких государственных образований.

Унитарное государство характеризуется следующими признаками:

Во-первых, унитарное устройство предполагает единые, общие для всей страны высшие представительные, исполнительные, судебные органы, которые осуществляют верховное руководство местными органами. Во Франции, например, высшим и единым законодательным органом государственной власти является двухпалатный парламент, состоящий из Национального собрания и Сената.

Верховная исполнительная власть на всей территории Франции принадлежит президенту; высшую судебную власть в государстве осуществляет Кассационный суд.

Во-вторых, на территории унитарного государства действует одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство. В нем функционирует единая денежная система, проводятся обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая и кредитная политика.

В-третьих, составные части унитарного государства (области, департаменты, округа, провинции, графства) государственным суверенитетом не обладают. Они не имеют своих законодательных органов, самостоятельных воинских формирований, внешнеполитических органов и других атрибутов государственности. В то же время местные органы в унитарном государстве обладают известной, а иногда и значительной, самостоятельностью.

По степени их зависимости от центральных органов унитарное государственное устройство может быть централизованным и децентрализованным. Принято считать государство централизованным, если во главе местных органов государственной власти стоят назначенные из центра чиновники, которым подчинены местные органы самоуправления. Так, в Финляндии местное самоуправление (ляни) возглавляется губернатором, который назначается президентом. В децентрализованных унитарных государствах местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в решении вопросов местной жизни.

Имеются и смешанные системы унитарного государственного устройства, в которых присутствуют признаки централизации и децентрализации (Япония, Турецкая республика).

В-четвертых, унитарное государство, на территории которого проживают небольшие по численности национальности, широко допускает национальную и законодательную автономию (в Монголии, например, автономным государственным образованием является Баян-Улэгэйский аймак, на территории которого в основном проживают лица казахской национальности. В Судане, согласно закону о самоуправлении Южных провинций 1972 года, автономное право предоставлено Южному региону и т.д.).

В-пятых, в унитарном государстве все внешние межгосударственные сношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют страну на международной арене.

В-шестых, унитарное государство имеет единые вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти.

Число ступеней политико-административного деления зависит от численности населения и размеров территории страны, однако зависимость эта не жесткая: иногда в менее крупных странах число ступеней больше, чем в более крупных. Скажем, если Великобритания имеет три уровня территориального деления, то Франция - четыре.

С точки зрения организации публичной власти унитарные государства можно разделить на децентрализованные и централизованные.

В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами.

Различие же с централизованными государствами заключается в том, что они (централизованные) - это те государства, в которых нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами. В ряде стран Тропической Африки значительная роль в осуществлении власти на местах принадлежит родоплеменным вождям. Впрочем, сейчас редко можно встретить государства ,где на местах отсутствуют выборные органы. Однако в странах с однопартийной системой, формальное наличие местных выборных органов власти есть не более чем ширма для всевластия на местах.

В заключении следует отметить, что в демократических государствах часто конституционно предусмотрены определенные гарантии территориальной целостности политико-административных единиц, особенно первичных городских и сельских общин, равно как и иные гарантии их административной автономии. Разумеется, эти гарантии имеют меньший объем, чем гарантии носителей государственной автономии.

*2.2 Особенности унитарных государств*

Унитарная форма государственного устройства является преобладающей. К числу унитарных государств относятся Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Греция, Испания, Нидерланды, Португалия, подавляющее большинство стран Латинской Америки и Африки, Камбоджа, Лаос, Таиланд, Япония и ряд других стран.

Для стран с унитарной формой государственного устройства (такие государства называются простыми или слитными) характерно наличие следующих основных признаков:

Унитарное государство характеризуется следующими признаками:

1. Унитарное устройство предполагает единые, общие для всей страны высшие представительные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют верховное руководство местными органами. Во Франции, например, высшим и единым законодательным органом государственной власти является двухпалатный парламент. «Французский парламент состоит из двух палат: нижней – Национального собрания и верхней – Сената».[[10]](#footnote-10) Верховная исполнительная власть на территории Франции принадлежит президенту; высшую судебную власть в государстве осуществляет Кассационный Суд;
2. На территории унитарного государства действует одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство. В нем функционирует единая денежная система, проводится обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая, а также кредитная политика;
3. Составные части унитарного государства (области, департаменты, округа, провинции, графства) государственным суверенитетом не обладают. Они не имеют своих законодательных органов, самостоятельных воинских формирований, внешнеполитических органов и других элементов государственности. В то же время местные органы в унитарном государстве обладают известной, а иногда и значительной самостоятельностью. По степени их зависимости от центральных органов, унитарное государственное устройство может быть централизованным или децентрализованным. Принято считать государство централизованным, если во главе местных органов власти стоят назначенные из центра чиновники, которым подчинены органы местного самоуправления. Так, в Финляндии местное самоуправление возглавляется губернатором, который назначается президентом. В децентрализованных унитарных государствах местные органы государственной власти избираются населением и пользуются значительной самостоятельностью в решении вопросов местной жизни. Имеются и смешанные системы местного государственного устройства, в которых присутствуют признаки централизации и децентрализации. Местное самоуправление Японии практически не зависит от центральных органов. В префектурах управление осуществляют выборные префектурные собрания. Подобные собрания имеются в городах, поселках и деревнях. Выборными являются также должностные лица органов самоуправления: в префектурах – губернаторы, в городах – мэры, в поселках и деревнях – старосты. Примером смешанной системы местного и государственного устройства может служить Турецкая республика. Местное самоуправление в основных административно-территориальных единицах в Турции осуществляется представителями центральной власти, но есть еще и Генеральные Советы и их исполнительные органы – Энджомены. В городах и окружных населенных пунктах избираются муниципальные советы, в селах – совет старшин и староста, который одновременно является представителем основной административно-территориальной единицы;
4. Унитарное государство, на территории которого проживают небольшие по численности национальности, широко допускает национальную и законодательную автономию. В Монголии, например, автономным государственным образованием является Баян-Улэгэйский аймак, на территории которого проживают, в основном, лица казахской национальности. В Судане согласно закону о самоуправлении Южных провинций 1972 г., автономное право предоставлено Южному региону. Там создан выборный региональный народный совет, который формирует исполнительный орган – Высший исполнительный совет. Самостоятельные автономные образования имеются в составе Азербайджана, Таджикистана, Грузии и других унитарных государств;
5. В унитарном государстве все внешние межгосударственные сношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют страну на международной арене;
6. Унитарное государство имеет единые вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти.

Таким образом, унитаризм предполагает централизацию всего государственного аппарата, прямой или косвенный контрой над муниципальными органами, создаваемые в административно-территориальных единицах. Исторически унитаризм был прогрессивным явлением, ибо он пришел на смену федеральной раздробленности и партикуляризму. Унитаризм вызывался потребностями единого рынка, удобствами осуществления государственной администрации и не ставился в связь с национально-этнической или расовой структурой населения.

В подавляющем большинстве современных унитарных государств основное территориальное деление является политико-административным. Наряду с ним во многих странах имеются административно-территориальные единицы как общего типа (например, округа в Германии, области в Болгарии), где действуют органы общей администрации, так и специального, где действуют специализированные государственные органы (судебные округа, военные округа и т.п.).

Число ступеней политико-административного деления зависит от численности населения и размеров территории страны, однако, зависимость эта не жесткая: иногда в менее крупных странах число ступеней большее, чем в более крупных. Скажем, если Великобритания имеет три уровня территориального деления, то Франция — четыре.

Современные тенденции в развитии политико-административного деления заключаются в укрупнении низовых единиц и регионализации — создании крупных регионов, как путем укрупнения высших единиц, так и путем учреждения нового высшего их уровня, что было сделано, например, во Франции, Испании, Италии. Малые единицы, унаследованные от истории, не в состоянии должным образом удовлетворять местные социальные потребности, а современные средства транспорта и связи облегчают возможность быстро преодолевать расстояния и оперативно решать вопросы административного обслуживания жителей. Следует в данном случае подчеркнуть, что речь идет именно о тенденциях, которые далеко не везде проявились. Во многих странах процессы урбанизации привели к возникновению обширных городских агломераций, однако, как правило, они не преобразовались в единые территориальные структуры, и не имеют общих органов публичной власти; в лучшем случае создаются координационные органы. Впрочем, все чаще городские и сельские общины создают союзы (синдикаты) с общими органами, которым передаются некоторые полномочия общин и средства, необходимые для их реализации. С точки зрения организации публичной власти унитарные государства можно разделить на децентрализованные, относительно децентрализованные и централизованные.

В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами.

Например, согласно ст. 117 Конституции Итальянской Республики 1947 года[[11]](#footnote-11), в пределах основных принципов, установления законами государства, и при условии непротиворечив национальным интересам и интересам других областей область может издавать законодательные нормы по 18 позициям (организация ведомств и административных единиц областного подчинения, границы общин, местная полиция, градостроительство, сельское и лесное хозяйство и др.), а также по другим вопросам, указанным конституционными законами. Области также могут наделяться правом издания норм для проведения в жизнь общегосударственных законов. Учитывая содержащиеся в статье оговорки, следует признать, что перечисленные предметы ведения образуют совместную сферу компетенция государства и властей, а исключительной сферы ведения в отличие от субъектов федераций области не имеют. Напротив, все, что находится за пределами ст.117, составляет исключительную сферу ведения государства.

По вышеуказанным вопросам, кроме тех, которые общегосударственными законами передаются в ведение провинций, общин или иных местных единиц, области могут осуществлять административные функции, причем государство может передать областям и другие административные функции. Область осуществляет все эти функции, как правило, через провинции, общины или иные местные единицы.

Областям гарантируется финансовая автономия, но запрещается чинить препятствия свободному передвижению лиц и вещей, профессиональным и иным занятиям граждан.

Каждая область имеет устав (статут), который в соответствии с Конституцией и законами республики устанавливает нормы, относящиеся к внутренней организации области, осуществлению права инициативы и референдума по законам и административным мероприятиям области, опубликованию областных законов и регламентарных актов. Устав принимается областным советом абсолютным большинством его состава и утверждается законом республики. Пять областей, наделенных особыми формами и условиями автономии, имеют особые уставы, принятые конституционными законами.

Области, в свою очередь, имеют децентрализованную структуру. Провинции и общины, будучи автономными единицами, в рамках установленных законами республики принципов, обеспечивают государственную и областную децентрализацию. Для дальнейшей децентрализации территория провинций может разделяться на округа с исключительно административными функциями (т.е. там нет органов самоуправления, и действуют назначенные провинциальными властями администраторы).

Относительно децентрализованными унитарными государствами являются такие, в которых высшие территориальные единицы носят исключительно или главным образом административный характер, а самоуправляются лишь низовые единицы.

Например, Конституция Республики Болгарии 1991 года[[12]](#footnote-12) устанавливает: "Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования". Нетрудно видеть, что последняя норма направлена против возможных намерений компактно проживающего и растущего турецкого меньшинства. Но независимо от этого не слишком точного конституционного положения (местное самоуправление по определению предполагает территориальную автономию), Конституция характеризует общину как основную административно-территориальную единицу, в которой осуществляется местное самоуправление. Что же касается единиц высшего уровня — областей, то это — административно-территориальная единица для проведения региональной политики, осуществления государственного управления на местах и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами, а поэтому управление в области осуществляется областным управляющим с помощью областной администрации. Областной управляющий назначается Советом министров и обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов (о согласовании с местными уже речи нет), законности и общественного порядка, осуществляет административный контроль.

Наконец, централизованные унитарные государства — это те, в которых нет местной автономии вообще, а функции власти на местах осуществляют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами. В ряде стран Тропической Африки значительная роль в осуществлении власти на местах принадлежит родоплеменным вождям. Впрочем, сейчас редко можно встреть государства, где на местах отсутствуют выборные органы. Однако в странах с однопартийной системой формальное наличие местных выборных органов власти есть не более чем ширма для всевластия на местах единоличных партийных руководителей, которые, в свою очередь, находятся под жестким контролем центральной партийной власти.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что унитарное государство – это единое государственное образование. Государство при этом делится лишь на административно-территориальные части. Для такого государства характерно существование общих для всей страны высших органов государственной власти и управления, единой судебной системы и конституции. Унитаризм вызывался потребностями единого рынка, удобствами осуществления государственной администрации и не ставился в связь с национально-этнической или расовой структурой населения. Подавляющее большинство современных унитарных государств – государства мононациональные.

3. ФЕДЕРАЦИЯ

*3.1 Понятие федерации*

Более сложной формой государственного устройства является федерация - сложное, союзное государство, части которого являются государственными образованиями и обладают той или иной мерой суверенитета[[13]](#footnote-13).

Понятие федеративной формы государства достаточно полно было сформулировано классической юриспруденцией с акцентом на анализ, прежде всего юридической характеристики ее признаков, без учета социально-классового содержания этой формы. Ценность такого подхода заключается в раскрытии общих конституционно-правовых свойств федерации, известной универсальности ее определения и возможности широкого его использования в условиях различных исторических типов федерации.

Сам термин «федерация» происходит от латинского слова foedus, которое переводится как «договор» или «союз», что нередко служит основанием для определения федерации как союзного государства, основанного на договоре ряда государств. Это не вполне точно с позиции юридического, а не просто грамматического толкования. Дело в том, что понятие союзного государства гораздо шире, чем понятие федерации как с точки зрения сферы охватываемых отношений, так и форм объединения государств (к формам союзного государства, помимо федерации, могут относиться личные или реальные унии, формы вассалитета и суверенитета, содружества государств, ассоциативные формы). К тому же в своем большинстве федерации – это не союзы, основанные на договоре.

Таким образом, федерация как форма государственного устройства – это единое государство, объединяющее в своем составе либо состоящее из выделяемых в пределах ее территории самостоятельных государственных образований, обладающих властью в отношении тех вопросов, которые не относятся к компетенции федеральной власти. Значит федерация – это уже не союз разрозненных государств, каковым является конфедерация, а единое государство, которое может быть союзным, если в его основе лежит союзный договор, либо не обладать качеством союзного государства. Но в любом случае она является государством, существующим сверх и наряду с теми государствами (или иными образованиями), которые входят в ее состав.

Важно также отметить, что «в последние годы термин «федерация» становится размытым, что произошло не без влияния сначала известного американского политолога Д. Элейзера, а затем другого американского социолога А. Лейпхарта».[[14]](#footnote-14) К федерациям в западной литературе теперь относят ООН, федерализм видят в отношениях этнических групп и другого населения в Швеции и Норвегии, в структуре политической системы общества и т.д. На наш взгляд, это ошибочное мнение, так как здесь происходит смешивание государственного и негосударственного федерализма и из понятия федерации исключается главное – сочетание двух государственных (хотя и неодинаковых) властей.

Различают автономную и союзную федерации. В различных странах федеративное государственное устройство имеет свои уникальные особенности, которые определяются историческими условиями образования конкретной федерации, в том числе национальным составом населения, своеобразием культуры и быта народа и т. д. Вместе с тем можно выделить наиболее характерные юридические признаки для большинства федеративных государств. Так, в федеративном государстве существуют общефедеральные органы государственной власти, решения которых являются обязательными для субъектов федерации в той мере, в какой это определено законом. Наряду с высшими федеральными органами существуют высшие органы государственной власти субъектов федерации – республик, земель, штатов, кантонов и т. п.

Территория союзной федерации состоит из совокупности территорий ее субъектов, каждый гражданин субъекта федерации является одновременно гражданином всей страны.

В состав современных федераций входит различное число субъектов: США - 50, Австралийского Союза - 6, Канады - 10, Австрии - 9, Бельгии - 3, ФРГ - 16, Швейцарии - 23, Аргентины - 22, Бразилии - 26, Венесуэлы - 20, Мексики - 31, Индии - 25, Пакистана - 4, ОАЭ - 7, Малайзии - 13, Нигерии - 21, Коморских островов - 3. Самое большое количество субъектов входит в состав Российской Федерации - 89.[[15]](#footnote-15)

Для федерации характерны федеральные вооруженные силы, единая финансовая, налоговая, денежная системы. Основную внешнеполитическую деятельность осуществляют федеральные органы.

Федеративная форма государственного устройства может быть выражением и воплощением различных видов общественных отношений. Так, например, США, Мексика, ФРГ – это федеративные государства, образованные не по национальному признаку. Они обязаны своим возникновением и существованием региональным интересам определенных групп населения. Российская Федерация, Индия представляют собой многонациональные государства. Каждый народ официально представлен определенным субъектом федерации.

В условиях Российской Федерации применяется своеобразная форма государственного устройства. В ее основе лежит идея единства и целостности государства[[16]](#footnote-16), что позволяет говорить о преобладании принципа унитаризма в ее построении, выражающемся в продолжении осуществления реальной политики из центра[[17]](#footnote-17).

Как правило, федерации возникает на основе нормативного договора (образование СССР в 1922 г.) либо принятия конституции (как это было в 1787 г. в США).

Определенная государственная самостоятельность субъектов федерации закрепляются чаще всего специальным нормативным актом или конституцией союзного государства.

*3.2 Особенности федерации как формы государственного устройства*

По данным ООН в современном мире 201 государство, десятую часть из этих государств составляют (более двадцати) федерации, в которых проживает около трети населения Земли. Они расположены на различных континентах - в Европе (Австрия, Бельгия, Германия и др.), в Азии (Индия, Малайзия и т.д.), в Америке (Аргентина, Бразилия, Венесуэла и др.), в Африке (Нигерия, Эфиопия и т.д.), в Океании (Австралия, Соединенные Штаты Микронезии и др.).

Среди федеративных государств есть высокоразвитые гиганты (США) и малые индустриальные страны (Бельгия, ставшая федерацией в соответствии с конституционными поправками 1993 г.), крупные (Бразилия) и небольшие (Новая Союзная Республика Югославия), находящиеся на разном уровне развития, разного рода бывшие колонии (Индия с почти миллиардным населением и малая исламская Федеративная Республика Коморских островов) и т.д.

В отличие от унитарной формы государственного устройства федерация сложна и многолика и в каждом конкретном случае обладает уникальными специфическими особенностями. Несмотря на преобладание унитаризма, федерация до настоящего времени является достаточно распространенной формой государственного устройства.

Федерация представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образовании, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью[[18]](#footnote-18). Составляющие федеративное государство государственные образования (штаты, земли, провинции, кантоны, государства) являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление. Федеративная форма государственного устройства обладает следующими характерными признаками, отличающими ее от унитаризма:

1. В отличие от унитарного государства территория федеративного государства в политико-административном отношении не представляет собой единого целого. Она состоит из территорий субъектов федерации. В некоторых федерациях наряду с государственными образованиями имеются такие территориальные единицы, которые не являются субъектами федерации. В США в самостоятельную единицу выделен Федеральный округ Колумбия, в пределах которого расположена столица страны - Вашингтон.

Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в собственном смысле слова, ибо они не обладают суверенитетом, под которым следует понимать свойство государственной власти быть независимой в сфере как внутренних, так и внешних отношений. Субъекты федерации юридически лишены права участия в международных отношениях. В случае нарушения союзной конституции или союзного законодательства центральная власть имеет право применения принудительных мер по отношению к субъекту федерации. Это право центральной власти может быть закреплено в конституции (Индия, Аргентина, Венесуэла и др.), но и в тех случаях, когда подобных норм в конституции нет, центральная власть всегда имеет возможность силой принудить субъект федерации к повиновению.

Субъекты федерации не обладают правом одностороннего выхода (право сецессии) из союза. Однако вопреки широко распространенному мнению вряд ли можно считать отсутствие права сецессии обязательным признаком федерации. История знает целый ряд случаев, когда сецессия осуществлялась фактически (Гражданская война в США, сецессия Сенегала из Федерации Мали, сецессия Сингапура из Федерации Малайзия, сецессия Бангладеш из Пакистанской федерации); еще больше было неудачных попыток осуществления сецессии. Нет никаких органических причин, которые исключали бы юридическое закрепление права сецессии в конституции.

2. Субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции. Следует сразу же оговорить, что некоторые федерации не наделяют субъекты учредительной властью.

Наделение субъектов федерации учредительной властью обычно закрепляется в соответствующих положениях союзной конституции. Однако федеративные конституции устанавливают принцип субординации, согласно которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать союзным конституциям. Так, ст. 28. 1 Основного закона ФРГ гласит: «Конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего основного закона»[[19]](#footnote-19).

Принцип соответствия конституций субъектов федерации союзной конституции неукоснительно соблюдается и в тех случаях, когда в отдельных государственных образованиях сохраняются конституции, принятые ими до вступления в федерацию (в Баварии и Гессене конституции были приняты в 1946 г., в Рейнланд-Пфальце, Сааре и Бремене - в 1947 г., в штате Массачусетс действует конституция, принятая в 1780 г., в штате Нью-Гэмпшир - в 1783 г.).

3. Субъекты федерации наделяются в пределах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов. Эти акты действуют только на территории субъекта федерации и должны соответствовать союзному законодательству. Принцип приоритета общефедерального закона является всеобщим для всех без исключения федераций. Соответствующие нормы содержатся в конституциях. Так, ст. 31 Основного закона ФРГ постановляет: «Федеральное право имеет перевес над правом земель».

Следует иметь в виду также и то, что в пределах субъектов федерации действуют общесоюзные законы. Кроме того, федеральные законодательные органы могут, как правило, принимать законы специально для определенных членов федерации[[20]](#footnote-20).

4. Субъект федерации может иметь свою собственную правовую и судебную систему. Конституция союза и соответствующего государственного образования определяет порядок организации, процедуру и пределы юрисдикции судебных органов субъекта федерации. Обычно независимо от числа членов федерации судебная система строится по единому образцу. Наиболее типичный пример в этом отношении - судебная система 50 американских штатов. Высшей судебной инстанцией штата является верховный суд штата, состав которого либо избирается населением, либо назначается губернатором с согласия сената штата. Верховный суд штата главным образом занимается рассмотрением апелляций на решения нижестоящих судов. Подобно Верховному суду США верховные суды отдельных штатов обладают также правом конституционного надзора. Они не только могут отменить любой закон штата под предлогом его несоответствия конституции штата, но и ревизовать конституцию штата.

Верховный суд штата может признать недействительным любой раздел конституции штата на том основании, что он противоречит федеральной конституции.

В крупных штатах создаются промежуточные апелляционные суды, которые рассматривают жалобы на решения судов первой инстанции по менее важным делам. Наиболее важными судами первоначальной юрисдикции, рассматривающими дела с участием присяжных заседателей, являются окружные суды штатов. Они в свою очередь располагают апелляционной юрисдикцией в отношении решений низших судов (единоличные мировые судьи, полицейские суды, муниципальные суды).

5. Одним из формальных признаков федерации является наличие двойного гражданства. Каждый гражданин считается гражданином союза и соответствующего государственного образования. Система двойного гражданства закрепляется конституциями большинства федеративных государств. В США двойное гражданство закрепляется разделом вторым статьи 4 и разделом первым XIV поправки к конституции. Соответствующие положения содержатся в конституциях ФРГ, Швейцарии, Австрии. Конституции некоторых федераций (Индия, Малайзия и др.) признают только союзное гражданство[[21]](#footnote-21).

Предоставление субъектам федерации права собственного гражданства является, по сути дела, обычной юридической фикцией, так как этот институт на практике никаких правовых последствий не порождает.

6. Длительное время обязательным признаком федеративной формы государственного устройства считалась двухпалатная структура союзного парламента (бикамерализм). Исключения из этого общего правила появились только после второй мировой войны в связи с образованием молодых государств. Впервые однопалатная система при федеративной форме государственного устройства была введена конституцией Исламской Республики Пакистан 1956 года, но она просуществовала лишь до октябрьского переворота 1958 года. Конституция Пакистана 1962 года восстановила федеративную форму государственного устройства и однопалатный парламент. Согласно Конституции 1973 года федеральный парламент Пакистана состоит из двух палат - Национального собрания и Сената. Однопалатная система была установлена конституцией Федеративной Республики Камерун 1961 года. Конституция 1972 года отменила федерацию.

В настоящее время во всех федерациях применяется бикамерализм. Нижняя палата рассматривается как орган общесоюзного представительства и избирается по территориальным избирательным округам. Верхняя палата представляет интересы субъектов федерации. Применяются два принципа представительства субъектов федерации в верхней палате. При равном представительстве каждый субъект федерации вне зависимости от численности населения посылает в верхнюю палату одинаковое число депутатов (в сенат конгресса США - по два сенатора от каждого из 50 штатов, в совет кантонов союзного собрания Швейцарии - по два депутата от каждого из 23 кантонов).

Согласно принципу неравного представительства норма представительства субъекта федерации в верхней палате устанавливается в зависимости от численности населения. Так, каждая земля ФРГ располагает в бундесрате не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов жителей имеют четыре голоса, а земли с населением свыше шести миллионов жителей пять голосов. Число представителей, посылаемых землями Австралии в союзный совет, колеблется от 3 до 12. В Канаде установлены следующие нормы представительства провинций в сенате: Онтарио и Квебек - по 24, Новая Шотландия и Нью-Брансуик - по 10, Манитоба, Британская Колумбия, Альберта, Саскачеван и Ньюфаундленд - по 6, остров Принца Эдуарда - 4. Норма представительства штатов Индии в совете штатов колеблется от 1 (Гоа, Манипур, Сикким и др.) до 34 (Уттар-Прадеш), норма представительства союзных территорий от 1 (Пондичери) до 3 (Дели)[[22]](#footnote-22).

Принцип равного представительства на практике приводит к тому, что преобладающее влияние в верхних палатах получают малонаселенные и обычно политически и экономически отсталые субъекты федерации.

По методу формирования верхние палаты федеральных парламентов подразделяются на выборные (сенаты США, Мексики, Венесуэлы, Австралийского Союза) и назначаемые (сенат Канады, бундесрат ФРГ).

Все вышеперечисленные признаки федерации отличают ее как от унитаризма, так и от конфедерации, которая не представляет собой формы государственного устройства, а является формой объединения суверенных государств.

При анализе федерализма одним из наиболее сложных вопросов является юридическое и фактическое разграничение компетенции между союзом и субъектами федерации. Речь идет об установлении общих принципов определения объема предметной компетенции как союза в лице его высшего законодательного органа - парламента, так и субъектов федерации в лице их законодательных собраний. Установление принципов разграничения компетенции имеет большое значение прежде всего потому, что от этого зависит юридическое положение государственного образования в союзе и характер тех отношений, которые складываются между союзом и членами федерации.

Согласно принципу «дуалистического федерализма» конституция устанавливает сферу исключительной компетенции союза, давая перечень вопросов, по которым только союз может издавать нормативные акты. Все остальные вопросы, не содержащиеся в конституционном перечне (так называемая остаточная компетенция), представляют собой предметы ведения нормоустанавливающих органов субъектов федерации.

Впервые подобная система разграничения компетенции была осуществлена в США. Американская конституция установила систему «дуалистического федерализма», в основу которого положено жесткое разграничение сфер компетенции Союза и штатов. Раздел 8 статьи 1 содержит перечень предметов правового регулирования, относящихся к исключительной компетенции Союза.

В него входят: 1) регулирование междуштатной и внешней торговли; 2) чеканка монеты; 3) установление стандартов мер и весов; 4) учреждение почтовых служб и почтовых дорог; 5) выдача патентов и авторских свидетельств; 6) установление признаков пиратства в открытом море и наказаний за его совершение; 7) объявление войны; 8) выдача каперских свидетельств и разрешений на репрессалии; 9) набор и содержание армии; 10) создание и содержание военно-морского флота; 11) созыв милиции; 12) ведение внешних сношений и 13) управление территориальными владениями. Все остальные вопросы, не упомянутые в этом перечне, согласно поправке Х относятся к исключительной компетенции штатов.

Важнейшими из них являются: 1) проведение выборов; 2) регулирование внутриштатной торговли; 3) установление органов местного управления; 4) поддержание здравоохранения, общественного порядка и публичной морали; 5) изменение конституций штатов и их органов власти и управления; 6) ратификация поправок к Конституции Соединенных Штатов Америки. Эта схема дополняется прежде всего принципом «подразумеваемых полномочий», который выводится из последнего абзаца раздела 3 статьи 1 Конституции. Суть его сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции Союза. Далее, из духа Конституции и практики ее применения выводятся еще четыре корректирующих названную схему положения. Во-первых, устанавливается сфера совпадающих полномочий. Относящиеся к ней вопросы входят в компетенцию как Союза, так и штатов.

К их числу относятся: 1) принятие законов и их применение; 2) налогообложение; 3) расходование денег на поддержание «всеобщего народного благосостояния»; 4) займы; 5) установление и регулирование деятельности судебной системы; 6) регулирование порядка организации и деятельности банков и корпораций; 7) приобретение собственности для общественных целей. Во-вторых, Конституция содержит предписания, запрещающие осуществление определенных действий как Союзу, так и штатам: обложение налогом экспортируемых товаров; жалование дворянских титулов и разрешение рабовладения.

В-третьих, Конституция запрещает Союзу: 1) вводить прямые налоги безотносительно к населению штатов; 2) неодинаковые косвенные налоги; 3) предоставлять привилегии в области торговли одному штату в ущерб другому; 4) изменять границы штатов без их согласия; 5) ограничивать применение Билля о правах. В-четвертых, штатам в свою очередь запрещается: 1) вступать в международные договоры; 2) чеканить монету; 3) содержать войска и военные корабли в мирное время; 4) принимать законы, нарушающие договорные обязательства; 5) облагать налогами импортируемые товары; 6) лишать граждан равной правовой защиты; 7) лишать граждан права голосовать на основе расы, цвета кожи, пола или неуплаты избирательного налога; 8) нарушать федеральную конституцию и не исполнять федеральные законы.

Таким образом, мы видим, что юридически жесткая граница между союзной и штатной сферами компетенции даже с точки зрения буквы Конституции отнюдь не обладает абсолютной определенностью. На практике же она весьма подвижна и фактические отношения между федеральной администрацией и штатами развиваются по линии постоянно возрастающего централизма.

Дуалистический принцип разграничения компетенции между союзом и членами федерации применяется с определенными дополнениями и поправками в Швейцарии, Австралии, Мексике, Бразилии.

Принцип двух исключительных сфер компетенции применяется в тех странах, основной закон которых устанавливает перечень предметов ведения как законодательного органа союза, так и законодательных органов субъектов федерации. Однако этот принцип существенным образом искажается положением, согласно которому перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции членов федерации, считается окончательным, а исключительная компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в соответствующий перечень новых пунктов. Совершенно естественно, что рассматриваемый принцип разграничения компетенции придает федерации значительно больший централизм, чем американский «дуалистический федерализм». Впервые принцип двух исключительных сфер компетенции был введен в Канаде согласно Акту о Британской Северной Америке 1867 года. Напуганные Гражданской войной в США, тогдашние канадские лидеры постарались создать сильное федеральное правительство и ограничить права провинций (этот принцип сохранен конституцией Канады 1981 года).

В некоторых федерациях (ФРГ, Австрия) устанавливаются две сферы компетенции: исключительная компетенция союза и сфера конкурирующей компетенции. Наиболее строго эта система проведена в Основном законе ФРГ.

Подобная система разграничения компетенции оставляет за союзом право в случае необходимости вообще парализовать законодательную деятельность субъектов федерации и тем самым ликвидировать федеративную форму государственного устройства.

В двух федерациях (Индия и Малайзия) установлена трехчленная система разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации. Рассмотрим эту систему на примере Индийского союза.

Рассмотренные выше юридические системы разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации имеют большое значение, но правильная их оценка невозможна без установления фактического разграничения компетенции, которое складывается на практике.

Субъекты федерации, обладая определенными первоначальными полномочиями, которые они имеют не в силу делегации, а по собственному праву, тем не менее находятся в зависимости от центральной власти. Прежде всего следует иметь в виду, что субъекты федерации лишены финансовой самостоятельности. Их собственные доходы крайне ограничены, и они могут существовать лишь за счет субсидий и дотаций, получаемых от союзного правительства. Финансовая зависимость является существенным дополнением к тому конституционному механизму, с помощью которого центральная власть подчиняет и контролирует субъекты федерации.

Система органов власти и управления субъектов федерации регулируется либо союзными конституциями (Индия), либо конституциями государственных образований (США, ФРГ, Мексика, Аргентина и т. д.). Общей закономерностью является то, что организация органов власти и управления субъектов федерации почти всегда копирует федеральную форму правления. О форме правления и государственном устройстве субъектов федерации можно говорить лишь условно, поскольку они, как об этом уже было сказано, не являются государствами.

В государственных образованиях, составляющих федерацию, повсеместно создаются законодательные органы, которые могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В некоторых странах (Швейцария, Австрия, Мексика, Венесуэла) законодательные органы всех субъектов федерации являются однопалатными. В ФРГ во всех землях, кроме Баварии, законодательные органы (ландтаги) однопалатные. В Канаде двухпалатная система применяется только во франкоязычной провинции Квебек. В США однопалатная легислатура существует только в штате Небраска. В Австралии все штаты, кроме Квинсленда, имеют двухпалатные законодательные собрания. В Индии двухпалатные легислатуры действуют в 6 штатах из 26.

Однопалатные законодательные органы и нижние палаты двухпалатных избираются тем же способом, что и федеральные парламенты. В некоторых федерациях (США, ФРГ, Канада) государственные образования сами устанавливают избирательное право и избирательную систему. Верхние палаты законодательных органов субъектов федерации либо избираются посредством прямых выборов (США, Аргентина) или многостепенных (Индия), либо назначаются (Канада).

Органы управления субъектов федераций образуются в соответствии с теми стандартами, которые присущи президентским и парламентарным формам правления. В тех федерациях, которые являются президентскими республиками, исполнительный орган власти формируется внепарламентским путем и не несет ответственности за свою деятельность перед законодательным собранием (США, Аргентина, Мексика). В федерациях с парламентарной формой правления (Канада, Индия, ФРГ, Австралия) исполнительный орган власти формируется парламентским путем и несет политическую ответственность за свою деятельность перед законодательным собранием. В некоторых федерациях в системе органов власти государственных образований имеется орган, который занимает положение, соответствующее главе государства в парламентарных странах (губернатор в индийских штатах, лейтенант-губернатор в канадских провинциях, правители в монархических государствах Федерации Малайзии и т.д.).

Субъекты некоторых федераций (США, ФРГ, Индия) имеют собственные органы конституционного надзора, осуществляющие контроль за соответствием регионального законодательства конституции.

Государственное устройство «молодых» государств имеет некоторые специфические черты только там, где в качестве системы политической организации территории был избран (или навязан бывшей метрополией) федерализм. Подавляющее большинство этих стран являются унитарными. В некоторых из них вводилась федерация, но она просуществовала недолго (Федерация Мали, Республика Соединенных Штатов Индонезии, Федеративная Республика Камерун).

Федеративная форма в молодых государствах отличается высокой степенью централизации, что находит свое выражение как в методе разграничения компетенции между союзом и государственными образованиями (Индия, Федерация Малайзия), так и в установлении конституционного механизма контроля над органами власти и управления субъектов федерации со стороны центрального правительства (Индия). Характерно, например, что высокая степень централизации, введенная конституцией Индии, используется рядом индийских ученых в качестве доказательства отсутствия федеративных отношений между штатами и центральным индийским правительством.

Таким образом, федерация как форма государственного устройства – это единое государство, объединяющее в своем составе либо состоящее из выделяемых в пределах ее территории самостоятельных государственных образований, обладающих властью в отношении тех вопросов, которые не относятся к компетенции федеральной власти. Значит федерация – это уже не союз разрозненных государств, каковым является конфедерация, а единое государство, которое может быть союзным, если в его основе лежит союзный договор, либо не обладать качеством союзного государства. Но в любом случае она является государством, существующим сверх и наряду с теми государствами (или иными образованиями), которые входят в ее состав.

4. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ - ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО

*4.1 Проблема становления административно-территориального устройства России*

Административно-территориальное устройство каждой страны имеет особенности, а ее подразделения — свои наименования. В федерациях на административно-территориальные единицы делятся территории их субъектов, в унитарных государствах — вся территории страны.

Территории субъектов Российской Федерации делятся на районы, города, села и посёлки. В некоторых областях предприняты попытки восстановить существовавшие в России до Октября 1917 г. волости и уезды, а сами области и края переименовать в губернии.

Организация России с точки зрения ее внутреннего построения с учетом национальных и территориальных факторов представляется сложной и настолько важной, что от нее в значительной степени зависят настоящее и будущее нашей страны и ее государственности. " До Октября 1917 г. Россия представляла собой унитарное государство, главным звеном административно-территориального устройства которого были губернии. На окраинах империи на правах губерний с рядом особенностей создавались войсковые области, где формировались специальные войсковые казачьи части, выполнявшие главным образом оборонительные, но вместе с тем и хозяйственные функции. Ряд регионов (Польша, Финляндия, отдельные районы Средней Азии) пользовались достаточно широкой самостоятельностью.

Все это с формирующейся культурно-национальной автономией обеспечивало необходимую устойчивость территориальной организации Российской империи.

Революционные события 1917 г. охватили все основные сферы российской действительности, всколыхнув мощное национальное движение и активизировав стремление народов к национальной государственности. После установления советской власти создание федеративного государства, построенного по национально-территориальному принципу, стало государственной политикой.

В январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, согласно которой Советская Российская республика учреждалась на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик, что нашло отражение и в Конституции РСФСР 1918 г. В статье II этого Основного Закона говорилось о том, что Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом могут объединиться в автономные областные союзы, которые входят на началах федерации в РСФСР. Так была заложена правовая основа для создания федерации по национально-территориальному принципу.

Русский народ не имел своей собственной государственности, предполагалось, что ею является вся Российская Федерация, в границах которой в качестве ее субъектов образуются автономии. В таком виде Российская Федерация в 1922 г. объединилась с другими республиками в Союз ССР.

С прекращением в 1991 г. существования СССР в Российской Федерации активизировались процессы суверенизации. Автономные республики отказались от статуса автономий и приняли Декларацию о государственном суверенитете, автономные области (за исключением Еврейской) провозгласили себя республиками, некоторые автономные округа ставят вопрос о выходе из состава краев и областей, о преобразовании их в республики.

Неоднозначные процессы идут в исконно русских регионах — краях и областях. Стремление к самостоятельности национальных районов, жизненные реальности побудили и их поставить вопрос об изменении своего статуса, что привело к признанию краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга субъектами Федерации.

Таким образом, Российская Федерация в настоящее время строится по национально-территориальному и территориальному принципам. Первый положен в основу формирования республик и автономий, второй — краев, областей, городов федерального значения как субъектов Федерации.

Разновариантный характер субъектов Федерации, ее асимметричность требуют четкого, в первую очередь правового, механизма функционирования государственных структур различных уровней, отлаженности системы федеральных связей. Российская Федерация формировалась как федеративное государство на основании закона.

Договорный характер регулирования федеративных отношений был использован в 1992 г. для разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов Российской Федерации. Но этим договором Федерация не создавалась, им лишь упорядочивались отношения внутри ее. Две республики (Татарстан и Чечня) Федеративный договор в 1992 г. не подписали. Но переговорный процесс продолжался, и в 1994 г. был подписан Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. С момента принятия действующей Конституции РФ такие договоры подписаны с 46 субъектами Федерации.

Россия многонациональна и федеративна. Это положение должно лежать в основе российской государственной политики. Учет особенностей республик и регионов, наделение их равными социально-экономическими, бюджетно-финансовыми и иными, связанными с собственностью и рыночными отношениями, правами позволит при сохранении многообразия добиться единства по важнейшим стратегическим направлениям, определяющим облик общества, благополучие его народов. Возможно, наряду с национальной автономией, созданной но национально-территориальному принципу, образование территориальных автономий, основанных по воле населения и его исторически сложившейся культурно-этнической общности (казачества, например), где это не ущемляет интересов других народов.

Вместе с национальной и территориальной автономией в Российской Федерации широкое распространение может получить культурно-национальная автономия (немцы Поволжья и других регионов) с тем, чтобы учесть и сбалансировать интересы различных народов.

Все это призвано способствовать укреплению российской государственности, объединившей в федерации многие народы, исторические судьбы которых нерасторжимы.

*4.2 Государственное устройство Российской Федерации*

Территориальная организация государственной власти в России - одна из острейших проблем государственного строительства. Она заключается в нахождении и поддержании оптимального соотношения между деятельностью федеральной власти по обеспечению территориальной целостности государства и стремлением регионов к большей самостоятельности.

Всякие перекосы здесь достаточно опасны. «Безмерное усиление федеральной власти, неравномерность ее действий в данной сфере - путь к централизму и унитаризму. Результатом же безграничной самостоятельности регионов могут стать сепаратизм (выход из состава РФ), ослаблении и разрушении государственности»[[23]](#footnote-23). Отсюда задача науки и практики - найти такую форму государственного устройства, при которой естественное стремление регионов к самостоятельности не будет создавать угрозу целостности России. Первые шаги, на мой взгляд, в этом направлении уже сделаны при подготовке и принятии Федеративного договора и Конституции.

В отличие от прежних конституций Конституция РФ 1993 года не использует в названии соответствующей главы термина «государственное (национально-государственное) устройство». Но это не исключает научного и практического значения данной категории: законодательство отнюдь не призвано зеркально отражать научную терминологию. Поэтому при анализе третьей главы Российской Конституции «Федеративное устройство» в литературе правильно подчеркивается, что весь комплекс содержащихся в ней государственно-правовых норм выделяется в самостоятельный правовой институт - государственного (федеративного) устройства[[24]](#footnote-24). Такое отождествление государственного устройства с федеративным применительно к специфике устройства Российского государства совершенно правомерно. Оно отражает однородность и взаимосвязь общественных отношений, урегулированных в данной главе Конституции, и характеризует содержание федеративного устройства России.

Российское государство - самобытная, уникальная федерация, построенная на договорно-конституционном правовом фундаменте. Механизмом регулирования и самонастройки федеративных отношений выступают двусторонние договоры между органами федеральной власти и субъектами федерации (например, с республикой Татарстан) о разграничении предметов ведения и полномочий.

Немало особенностей и проблем порождает противоречивость двух изначально заложенных в основу государственного устройства Российской Федерации принципов: национально-территориального (республики, автономная область, автономные округа) и административно-территориального (края, области, города федерального значения). Да и по количеству субъектов Российская Федерация занимает первое место в мире (от двух субъектов в Танзании до 89 в России). А большое количество таких субъектов может привести к плохой управляемости.

Российская Федерация является ярким примером многонационального федеративного государства, которое обладает всеми признаками федерации, но в то же время ему присущи свои собственные уникальные черты. Исходя из данного выше определения федерации как единого государства, объединяющего в своем составе либо состоящего из выделяемых в пределах его территории самостоятельных государственных образований, обладающих властью в отношении тех вопросов, которые не относятся к компетенции федеральной власти, можно те юридические черты, которые характеризуют федеративное устройство Российского государства. Но прежде нужно отметить, что федерализм выступает в качестве одной из основ конституционного строя России[[25]](#footnote-25). Данное положение выражает, что Россия является не только демократическим и правовым государством, но и федеративным по своей конституционной природе.

Процесс высшего правового закрепления устройства России на федеративных началах означает возведение федерализма на уровень конституционного принципа ее общественно-политического строя. Раскрытие данного принципа происходит в нормах главы первой, которая объявлена неприкосновенной в рамках Конституции, т.е. не могущей быть измененной в общеустановленном порядке[[26]](#footnote-26). В нормах данной главы закрепляют, с одной стороны, территориальную целостность и единство России, обеспечиваемые положением о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию3, с другой – необходимость самоопределения народов как носителей и источников власти в пределах всех субъектов федерации.

Таким образом, в Конституции РФ закрепляется такая форма государственного устройства как федерация. В соответствии с этим, Россия является единым государством, действующего как вовне, так и внутри своих границ в качестве самостоятельного политического образования, обладающего в отношении всех вопросов федеральной компетенции. Она отличается от всех видов конфедеративных объединений наличием: собственной правовой системы, возглавляемой Конституцией; единой экономической базы; единой кредитно-денежной системой с установлением платежного средства в виде собственной денежной единицы – рубля; федеральных вооруженных сил; международной правосубъектности, означающей ее включение в систему мирового сообщества и возможность выступать непосредственным членом международного общения.

Единство Российской Федерации выражается, прежде всего, в виде единого геополитического пространства, включающего в себя территории субъектов федерации и материальные объекты природы, суша, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, континентальный шельф и исключительная морская экономическая зона[[27]](#footnote-27).

Другим показателем единства Российского государства является единое экономическое пространство[[28]](#footnote-28), объединяющее в своих пределах все формы собственности, признаваемые и защищаемые на основе Конституции. На территории Российской Федерации установлен открытый режим внутренних границ, выполняющих разграничительную роль административных, а не государственных или экономических линий между регионами, что обеспечивает отсутствие таможенных границ, пошлин, сборов или каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств за исключением тех ограничений, которые установлены специальным законодательством. Одновременно вводится единое денежное пространство, в пределах которого выполняет свою основную функцию – защита и обеспечение устойчивости рубля – Центральный Банк России, устанавливающий единые правила кредитования и расчетов, валютного регулирования и контроля[[29]](#footnote-29).

Наконец, вся территория Российской Федерации составляет единое право вое пространство, действенность которого обеспечивается верховенством Конституции и федерального законодательства и их прямым действием и применением на всей территории страны[[30]](#footnote-30).

В силу отмеченных показателей внутреннего единства Российская Федерация перед лицом внешнего мира выступает как единое целое, как суверенное государство, реализующее право внешних отношений и представляющее на международной арене права и интересы всех своих субъектов. Именно федерация осуществляет единую внешнюю политику и координирует внешнеполитический курс входящих в ее состав государств и иных субъектов.

Однако, обладая формой федеративного государства, Россия в силу этого не составляет единый унитарный монолит, несмотря на отмеченные выше признаки ее внутреннего и внешнего единства. Ее особенность заключается в том, что она состоит из субъектов, которые сами имеют форму государственной организации. Для любой федерации данная особенность выступает в качестве исторического способа выражения своей внутренней структуры: либо путем объединения разрозненных ранее территориальных частей в единое целое при сохранении отдельными регионами элементов своей самостоятельности в рамках единого государства, либо выделения по этническому, экономическому, политическому и иным признакам территорий в пределах соответствующего государства.

Особенностью российского федерализма с самого начала (возникновения СССР) было то, что он использовался в качестве государственно-правового средства для решения национального вопроса, что было обусловлено многонациональным составом населения страны.

Поэтому, являясь многонациональным государством, Российская Федерация сохраняет национальную основу своей организации. Изначально субъектами этой формы федерации являлись автономные государственные образования, созданные соответствующими нациями в пределах определенной территории. Следовательно, она была организованна на национально-территориальной основе, свойственной автономным единицам, которые были субъектами данной федерации. Ныне содержание этой основы изменилось. Субъектами федерации становятся не только автономные единицы, но и территориальные регионы, которым придан статус территориально-государственных образований. Введение новых, территориальных форм государственности, наряду с ранее существовавшими национальными, свидетельствует о расширении субъективного состава Российской Федерации. Теперь национальная и территориальная модели федеративного государственного устройства России сосуществуют в рамках «асимметричной» федерации, включающей различные типы субъектов: а) республики в составе РФ; б) сохранившиеся формы автономных образований; в) территориальные единицы, воспринявшие форму государственного образования. Все эти типы субъектов входят в Российскую Федерацию на конституционной основе. Это означает, что сама федерация образуется не в результате вхождения в ее состав данных субъектов. В отличие от прежнего Союза ССР субъекты РФ не заключали договора о союзе, значит, они не образуют федерацию, не объединяются в новое государство, а входят в уже имеющееся государство.

Следовательно, Российская Федерация не имеет договорной основы, поскольку в принципе невозможен договор между федерацией в целом и ее субъектами как равноправными государствами. Это не означает, что форма договора не может быть использована в практике федеративного строительства. Договор может лишь служить дополнительным основанием распределения или перераспределения предметов ведения и полномочий, но отнюдь не основанием объединения субъектов в новое государство.

Таким образом, в условиях Российской государственности применяется своеобразная форма государственного устройства. В ее основе также лежит идея единства и целостности государства[[31]](#footnote-31), что позволяет подчас говорить о преобладании принципа унитаризма в ее построении, выражающемся в продолжении осуществления реальной политики из центра[[32]](#footnote-32). Однако подобные категорические суждения являются, строго говоря, не адекватными четкому представлению о формах государственного устройства. В свое время образование классических западных федераций представляло собой процесс перехода от менее централизованных к более централизованным государствам, что отнюдь не исключало использования принципа федерализма в их организации. Наличие единого централизованного государства не означает, что его организация обязательно должна быть ограничена унитарной формой, поскольку федеративная форма не противоречит возможности централизации государственной власти. Большинство классических федераций обладают высокой степенью централизации, что едва ли можно оценивать в качестве тенденции «укрепления унитарных устоев государства»[[33]](#footnote-33).

Россия и без того с трудом выходит из сферы влияния унитаризма, свойственного формам государственного устройства советского периода, ее взаимоотношений с субъектами федерации базируются на конституционных гарантиях, препятствующих чрезмерной централизации государства и обеспечивающих создание региональных и местных структур управления, которые берут на себя бремя осуществления функций, ранее принадлежавших унитарному центру. В этих условиях возрождение «унитарной идеи» как тенденции укрепления основ государства означало бы отказ от тех новых тенденций» которые ведут к обновлению государственного устройства России именно как федеративного государства.

4.3 Проблемы федерализма в Российской Федерации

Не менее актуальными для российской государственности являются сегодня проблемы федерализма, которые, как показывает исторический опыт, будучи не разрешенными, несут в себе скрытую угрозу существованию государства, служат идеологической основой вооруженных конфликтов, гражданских войн. Проблемы взаимоотношений федерального центра (в лице Союза Советских Социалистических Республик, Российской Федеративной Социалистической Республики или сегодняшней Российской Федерации) и ее субъектов существовали и будут, видимо, существовать всегда в силу объективных противоречий между этими двумя сторонами, когда центр стремится для усиления государства и укрепления государственной власти максимально сосредоточить управление, по крайней мере, наиболее значимыми сферами общественной жизни в своих руках, а субъекты федерации стремятся к самостоятельности и независимости в решении тех или иных вопросов. Поэтому проблемы федерализма в Российской Федерации видятся не в наличии этих противоречий, которые вполне поддаются цивилизованному разрешению, а в их обострении. Причины такого обострения кроются в вызванном после прекращения существования СССР в переходный период ослаблении центральной власти и межрегиональных связей, прежде всего экономических, росте центробежных процессов, ведущих к административной самоизоляции субъектов федерации, росту национализма, стремлений к самоопределению не только внутреннему, но и внешнему. Поэтому проблемы федерализма можно с уверенностью охарактеризовать как проблемы сохранения единого целостного федеративного российского государства.

Сегодня мы можем наблюдать и военное решение проблемы обеспечения целостности России (Чеченская Республика), и цивилизованное, т.е. правовое разрешение проблем взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов. Так, в марте 2002 года Конституция Республики Татарстан, закреплявшая до этого статус данной республики как самостоятельного государства - субъекта международного права - высшим законодательным органом этого субъекта Российской Федерации была приведена в соответствие с Конституцией РФ. На устранение этого несоответствия в законодательстве Татарстана потребовался слишком долгий период времени, но в процессе устранения этих противоречий более важными явилось все-таки соблюдение паритетов во взаимоотношениях, уважение национального самосознания татарского народа, обоюдное понимание проблемы и ее юридическое решение без применения армии, разного рода санкций или иных средств принуждения.

С удовлетворением хочется отметить, что существующие проблемы российского государства, связанные с его федеративным устройством, не имеют национальной или националистической окраски. Можно считать, что гарантированные международным и российским Законодательством права на национальную самобытность, пользование национальным языком и другие связанные с этим права народов, населяющих Российскую Федерацию, в том числе малых народов, в значительной мере реализованы фактически. Что, конечно, не исключает возможность дальнейшего совершенствования соответствующих норм права.

Однако помимо своего глобального характера, связанного с сохранением Российской Федерации как федеративного государства, проблемы федерализма имеют и другие стороны своего проявления. В частности, это проблемы обеспечения единства законодательства и законности на всей территории Российской Федерации, проблемы фактического обеспечения предусмотренного Конституцией РФ единства государственной власти.

Видимо, наличие этих проблем послужило одним из факторов, побудивших Президента РФ на принятие решения о введении института Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, призванного усилить вертикаль государственной власти. В этих же целях предпринимаются попытки на законодательном уровне создать правовые основания и процедуры, позволяющие, например, Президенту РФ отстранять от должности губернаторов, нарушивших закон.

Большая роль в обеспечении единства законодательства и законности на территории Российской Федерации должна быть отведена органам прокуратуры. Прокуроры на местах должны, не оглядываясь на местные органы власти, в соответствии с положениями федерального законодательства принимать все предусмотренные законом меры к опротестованию и отмене нормативно-правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления, не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству.

Кроме того, значительную роль в укреплении российского государства и разрешении проблем федерализма должен сыграть реформированный Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, состоящий из представителей каждого субъекта Российской Федерации, которые как никто знают и понимают сущность и истоки этих проблем, а значит, лучше кого бы то ни было должны знать пути и средства их преодоления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог написанной работы по теме «Унитарные и федеративные государства» хотелось бы сказать, что в данной работе предприняты попытки наиболее полно раскрыть выбранную тему на примерах тех или иных стран, параллельно используя их законодательство (в основном, это конституции).

Выбирать ту или иную форму государственного устройства, какая лучше, а какая хуже – не было задачей исследования. У разных государств свои формы государственного устройства. Выбору формы государственного устройства способствовали несколько причин: это и исторические традиции, обычаи, и национальный состав населения, и размеры страны и многое другое.

Унитарная форма государственного устройства имеет место во многих странах. Она характеризуется единой структурой государственного аппарата на всей территории страны. Парламент, глава государства, правительство распространяют свою юрисдикцию на территорию страны. Их компетенция (функциональная, предметная, территориальная) ни юридически, ни фактически не ограничивается полномочиями каких-либо местных органов. Вместе с тем эта компетенция может быть распределена (по некоторым вопросам) между центром и местами, как правило, на договорной или конституционной основе.

В унитарном государстве осуществляется централизация всего государственного аппарата его деятельности и вводится прямой либо косвенный контроль над местными органами.

Присущая всем унитарным государствам централизация может проявляться в разных формах и в разной степени. В некоторых странах вообще отсутствуют местные органы и административно-территориальные единицы управляются назначенными представителями центральной власти. В других государствах местные органы создаются, но они поставлены под контроль (прямой или косвенный) центральной власти. В зависимости от того, какой вид контроля осуществляет центральная власть за местными органами, различают централизованные и децентрализованные унитарные государства. В некоторых же унитарных государствах используется предоставление более льготного правового статуса одной или нескольким административно-территориальным единицам. Такое унитарное государство характеризуется наличием административной автономии для некоторых структурных территориальных подразделений. Указанная форма государственного устройства находит применение там, где требуется учет специфических интересов территориальных единиц (национальных, этнических, географических, исторических и др.). Права по самоуправлению у автономных образований несколько шире, чем у населения обычных административно-территориальных единиц. Однако самостоятельность автономии допускается только в пределах, установленных центральной властью. В унитарном государстве может функционировать и местное самоуправление, действовать муниципальные органы.

Федеративная форма государственного устройства является еще более многоликой, чем унитарная. Каждая федерация обладает уникальными, специфическими особенностями. И все же можно при этом выделить черты, характеризующие все федеративные государства.

Так, в отличие от унитарного государства федеративное в политико-административном отношении не представляет собой единою целого. Оно состоит из территорий субъектов (членов) федерации и является союзным государством. Государственные образования, входящие в состав федеративного государства, могут не являться государствами в собственном смысле слова, поскольку они не обладают полным суверенитетом, т.е. самостоятельностью и независимостью по всем вопросам внутренней и внешней политической жизни. Степень суверенности может быть разной. Однако выделяется круг вопросов, которые не могут быть решены без участия центральной власти. Но, во всяком случае, субъекты федерации наряду с хозяйственной и социально-культурной самостоятельностью приобретают и определенную политическую самостоятельность, и это их отличает от административно-территориальных образований унитарного государства.

Одним из сложных вопросов федерации является вопрос о праве наций на самоопределение и выходе из состава федерации. Разумеется, вступление в федерацию должно быть делом добровольным. Но может ли на основе этого принципа осуществляться выход из ее состава? Анализ конституций существовавших федераций показывает, что выход из состава федерации нигде не закрепляется в конституции. Исключением был бывший СССР, в Конституции которого такое право было предоставлено. Однако это право было декларативным. Действительно, отношения между субъектами федерации являются очень тесными, имеет место кооперация хозяйственных связей, допускается перелив финансовых средств одного субъекта федерации другому путем предоставления ему субсидий, дотаций и т.п. Поэтому одностороннее волеизъявление субъекта (федерации по вопросу о его выходе не может устроить всех других членов федерации, поскольку при этом возможно нарушение их интересов и причинение им ущерба. В этом процессе необходимо дополнить волеизъявление субъекта федерации, поставившего вопрос о выходе из нее, согласием или утверждением со стороны федерации в целом. Иными словами, принцип права наций на самоопределение не должен вести к нарушению целостности государства. На такой подход нацеливает и утверждение приоритета прав человека над правами наций, народов, переосмысление принципа наций на самоопределение.

В современных условиях социальная цена за реализацию принципа права на самоопределение в федеративном государстве становится столь большой (разрыв хозяйственных связей, возникающие проблемы этнических меньшинств, конфликты, в том числе вооруженные, беженцы, нарушение прав человека, спад производства и т.п.), что сторонникам приоритета права нации над правами человека всегда необходимо задумываться, во что же могут обойтись народу, нации мифические идеалы и утопии сепаратизма, обособления, отделения, выхода из федерации, образования самостоятельного государства. Появилась еще одна проблема устройства государства. Это его роль в защите диаспоры, т.е. той части соотечественников, которая в силу тех или иных причин (распад государства, иных исторических причин) оказалась на территории другого государства. Их положение в чужом государстве не может быть безразличным для соотечественников.

История возникновения федераций свидетельствует о том, что в основном федерации образовывались на территории крупных государств (Россия, Индия), осуществление власти в которых сопровождалось определенными трудностями, связанными с огромной территорией страны. Также формирование федерации можно проследить при объединении нескольких унитарных государств первоначально в конфедерацию, а позднее - в федерацию. Яркий пример такого процесса – образование федерации в США. Разрозненные колонии в Северной Америке восстали против британского владычества и, объявив себя государствами, объединились в конфедерацию (США). И только после нескольких лет совместного пребывания в конфедерации они создали федерацию (тоже США), что было закреплено принятием Конституции 1787 г. Аналогично образовались и другие федеративные государства, например, Германия и Швейцария.

Рассмотрев пример образования федерации, нельзя обойти стороной возникновение унитарных государств, которые в основном были небольшими по занимаемой ими территории и изначально слитными, цельными государствами. Управление такими государствами особой сложности не представляло и в связи с этим не требовалось создания какой-то дополнительной власти. Также большинство из современных унитарных государств – это бывшие колонии, которые разными путями добились своей независимости и образовали пусть небольшое, но единое государство.

Вот, исходя из этих факторов, в странах и утвердился где-то унитаризм (Англия, Франция), где-то федерализм (США, Индия, Бразилия).

Нельзя сказать, что развитые, передовые, сильные государства – это государства федеративные или, наоборот, унитарные, так как можно привести примеры в пользу и тех, и других форм государственного устройства (США – федерация, Англия – унитарное государство).

Все же в заключении не хотелось бы акцентировать свое внимание на зарубежных странах, хотя государственное устройство каждой из этих стран не во всем совпадает и не утомляет своим однообразием, а остановиться на России и, еще точнее, вкратце описать историю становления России как федеративного государства.

Образование федерации в России – это уникальный своеобразный процесс. Слабые задатки федерализма просматривались еще в период существования княжеств, которые подтвердили свою слабую связь еще при татаро-монгольском нашествии, не сумев дать достойный отпор завоевателям. На следующем этапе Россия под властью монарха объединяется в унитарное государство, которое просуществовало до революции 1917 года, после которой Россия обретает черты федеративного государства. Затем в период с 1937 по 1985 гг. в России вновь воцарился унитаризм. И только после реформ 90-х годов, подписания различных договоров и принятия конституции Россия вновь провозглашена федеративным государством.

Российская Федерация является в некоторой степени своеобразным синтезом федерации и унитарного государства, поскольку в основе государственного устройства лежит идея единства и целостности государства и в то же время конституционно закрепленный принцип федерализма.

Концепция российского федерализма, заложенная в Конституции РФ, пока не сформировалась полностью, еще не принят ряд важнейших законодательных актов, которые предусмотрены ныне действующей Конституцией.

Федерализм нужен современной России в качестве одного из средств обеспечения ее демократического развития. Ведь подлинный федерализм разрушает централизацию управления и монополизацию власти в центре и, тем самым, в немалой мере способствует усилению гарантий народовластия, прав и свобод человека.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

1. г. - год.
2. др. - другое.
3. изд-во – издательство.
4. м. – Москва.
5. п. – пункт.
6. РФ - Российская Федерация.
7. с. - страница.
8. ст. - статья.
9. т.д. - так далее.
10. т.е. - то есть.
11. т.п. - тому подобное.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовой акты

Конституция Российской Федерации. М. 1993 г. // Российская газета – 25 декабря 1993 г.

1. Конституция Итальянской Республики 1947 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г.
2. Конституция Республики Болгарии 1991 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г.
3. Конституция ФРГ // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г.

унитарное федерация государственное устройство

Научная литература

1. Государственный строй США. М., 1976
2. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М.: НОРМА, 2001 г.
3. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. М.: Изд-во «Юристъ», 1996.
4. Михалева Н.А., Рахлевский В.А Государственное устройство России. М,, 1994.
5. Мишин Ав.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.,1996.
6. Общая теория государства и права: Учеб. пособие/ Под общ. ред. проф. В.А. Кучинского. Мн.: Амалфея, 2002 г.
7. Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.,1994 г.
8. Общая теория права и государства: учебник. М., 1994.
9. Парламенты мира. – М.,1991.
10. Спиридрнов Л.И. Теория государства и права. М.: «Фирма Гардерика»,1996.
11. Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. 1997. № 1.
12. Теория государства и права. 4.1. Теория государства /Под общ. Ред. А.Б. Венгерова.
13. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов/Под. ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова – М.: Издательская группа Инфа\*М – Норма,1997,
14. Теория государства и права: Курс лекций / Под Ред. Н.И. Матузова и А.В.Малько. М., 1997.
15. Теория государства и права: Учебник дляюрид. вузов и факультетов/ Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Привалова. М., 1997 г.
16. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденция эволюции // государство и право. 1999. № 11.
17. Федерация в зарубежных странах. М., 1993
18. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие. - М.: Юриспруденция, 1996 г.
19. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. №10.
20. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право, 1994. № 8-9.
21. Эбзеев Б.С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов//Государство и право. 1995. № 3.

# Материалы судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «О толковании части второй ст. 137 Конституции РФ» // www.constitution.ru.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. от 14 июля 1997 г. №12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области. // www.jurportal.com.

Размещено на http://www.

1. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов/Под. ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова – М.: Издательская группа Инфа\*М – Норма,1997,С.87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Спиридрнов Л.И. Теория государства и права. М.: «Фирма Гардерика»,1996. С. 92. [↑](#footnote-ref-2)
3. Мишин Ав. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.,1996. – с. 91. [↑](#footnote-ref-3)
4. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие. М.: Юриспруденция, 1996 г. С. 147. [↑](#footnote-ref-4)
5. Общая теория права и государства: учебник. М., 1994. С. 262. [↑](#footnote-ref-5)
6. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. М.: НОРМА, 2001 г. С.227. [↑](#footnote-ref-6)
7. Государственный строй США. М., 1976. С. 57. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 5-7. [↑](#footnote-ref-8)
9. Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.,1994 г. С. 262. [↑](#footnote-ref-9)
10. Парламенты мира. М.,1991. С. 388. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция Итальянской Республики 1947 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституция Республики Болгарии 1991 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. М.: НОРМА, 2001 г. С. 184. [↑](#footnote-ref-13)
14. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. №10.

    С. 5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. 1997. № 1. С. 38 [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г. ст. 5, п. 3. // // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-16)
17. Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М.,1994 г. С. 263-264. [↑](#footnote-ref-17)
18. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право, 1994. .№ 8-9. С.155. [↑](#footnote-ref-18)
19. Конституция ФРГ // Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997 г. [↑](#footnote-ref-19)
20. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. М.: Изд-во «Юристъ», 1996. С. 102. [↑](#footnote-ref-20)
21. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. М.: Изд-во «Юристъ», 1996. С. 102. [↑](#footnote-ref-21)
22. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. М.: Изд-во «Юристъ», 1996. С. 104 [↑](#footnote-ref-22)
23. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденция эволюции // государство и право. 1999. № 11. С. 5. [↑](#footnote-ref-23)
24. Михалева Н. А., Рахлевский В. А Государственное устройство России. М,, 1994. С. 3. [↑](#footnote-ref-24)
25. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 1. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-25)
26. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 16. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-26)
27. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 67. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-27)
28. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 8. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-28)
29. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 74, 75. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г., ст. 4, п. 2; ст.15, п. 1. // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-30)
31. Конституция Российской Федерации. М. 1993 г. ст. 5, п. 3 // Российская газета – 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-31)
32. Общая теория права и государства: учебник/Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 263-264. [↑](#footnote-ref-32)
33. Эбзеев Б. С, Карапетян Л. М. Российский федерализм: равнопра­вие и асимметрия конституционного статуса субъектов//Государство и право. 1995. № 3. С. 4. [↑](#footnote-ref-33)