## Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

Институт новых информационных технологий

Факультет: Экономики и технологий

Кафедра: Юриспруденции

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

Правовые основы региональной политики

Выполнила: Мельник С.П.

Комсомольск-на-Амуре

2010

Современные проблемы федерализма

1. Сущность и понятие федерализма

Слова «федерализм», «федерация», «конфедерация», «федеративный», «конфедеративный» имеют общий корень и происходят от латинского «feodus», что соотносится с понятием соглашения, контракта, договора, союза. Следовательно, исходный смысл федерации или конфедерации заключатся в том, что они создаются и функционируют на основе соглашения между субъектами, вступающими в определенный союз. Однако в последующем, как это часто бывает, содержание указанного термина существенно изменилось и под влиянием политической практики приобрело ряд новых значений. Федерациями, например, стали называться и государства с формами устройства, ставшими результатом не добровольного волеизъявления и согласия, а навязанной сверху модели.

В настоящее время в политологической и правовой литературе существует множество представлений о том, что такое федерация и федерализм. Например, отмечается, что «не существует никакой всеохватывающей теории федерализма, хотя имеется множества определений «федерализма»… Теория федерализма еще развивается». «Несмотря на постоянное использование, термин «федерация» является все еще не ясным. Нет общепринятого определения».

В узком смысле федерализм обозначает взаимоотношения между различными уровнями государственной власти, то есть ее функционирование по всей вертикали между федеральным центром и субъектами Федерации: в более широком - сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации .

Классический федерализм означает форму политической организации нескольких территориальных или национальных сообществ, бывших независимыми, но решивших объединиться в единое политическое образование. Необходимо отметить, что понятия "федерация" и "федерализм" не всегда совпадают.

Федерация - это форма государственного устройства, предполагающая образование единого государства из нескольких государственных образований, обладающих определенной юридической и политической самостоятельностью. Понятие "федерализм" шире и сложнее понятия "федерация" поскольку включает в себя не только теорию федеративного государства, но и принципы политической организации, которые позволяют объединить независимые государства под руководством центрального правительства, оставляя за каждым из них определенную долю прав. Обращаясь к понятию «федерализм», известный американский политолог, специалист в области проблем федерализма профессор Д. Элазар указывает на многозначность данного понятия: оно применялось для характеристики нескольких разновидностей политического устройства; федерализм направлен на достижение, как единства, так и разнообразия; федерализм означает как структуру, так и процесс управления; федерализм является как политическим, так и социально-культурным феноменом; федерализм касается и средств, и целей; при помощи федерализма преследуются как ограниченные, так и широкие цели. Сам Д. Элазар считает наиболее простым такое определение федерализма: самоуправление плюс поделенное управление, то есть управление, разделенное на два уровня – федеральный и региональный.

Кроме того, в современных условиях федерализм следует рассматривать в большей степени как принцип связи частей и целого в территориально-политическом устройстве государства, а также как политико-правовую идею достижения компромисса между общегосударственными и местными интересами. Важнейшие цели федеративного государства: Федерации создаются для согласования и обеспечения единства и разнообразия интересов отдельных регионов.

Федерализм - это политико-правовой механизм, защищающий местные сообщества от тирании центрального правительства.

Федерализм является средством демократизации, поскольку позволяет населению участвовать в политическом процессе на нескольких уровнях власти.

Федерализм представляет собой метод повышения эффективности государственного управления.

Существует пять исходных принципов федерализма, на которых базируются существующие ныне федеративные государства: 1) запрет на сецессию, то есть на отделение субъекта от Федерации, что гарантирует государству территориальную целостность: 2) запрет не одностороннее изменение статуса субъекта Федерации, так как иначе это задевает интересы других субъектов: 3) свободное передвижение людей, товаров и т.п. по всей Федерации, то есть внутренние границы не должны превращаться в государственные: 4) верховенство федерального законодательства: 5) единство основ государственного строя.

1. Федерация как форма устройства государства

Выбор федерации как формы устройства государства не может быть произвольным. Он объективно детерминирован целой совокупностью жизненных обстоятельств, которые получают отражение в политике государственного строительства. Эти обстоятельства представляют собой социально-экономические и политико-культурные проблемы, которые требуют от общества разрешения и которые часто легче разрешаются при помощи реализации принципов федерализма.

В мировой политологической литературе можно встретить целый ряд не совпадающих между собой точек зрения на причины, ведущие к образованию федераций. Так, рассматривая федеративное устройство как результат своего рода сделки между федеральной властью и субъектами федерации, Уильям Райкер выделил два обстоятельства, побуждающих стороны заключить такую сделку. Первое – желание политиков увеличить территорию как сферу своего влияния с тем, чтобы либо ответить на внешнюю военную или дипломатическую угрозу, либо подготовиться к военной или дипломатической агрессии и расширению границ государства. Это, по мнению автора, имеет место тогда, когда желание расшириться есть, но возможности покорить другие народы и территории отсутствуют. Тогда предлагаются определенные уступки руководителям тех территориальных образований, которые становятся составными частями нового федеративного образования, что и составляет сущность сделки. По предположению тех, кто предлагает такую сделку, федерализм является единственным осуществимым средством достижения желаемого расширения границ без использования силы.

Гораздо более широкую и более точную картину факторов (причин и целей), стимулирующих образование федераций, представил И. Душасек. По его мнению, в основе создания федеративных государств лежали защита от внешних давлений, более благоприятные возможности обеспечения внутренней безопасности и стабильности на всей территории страны в интересах всех граждан, экономические выгоды от более широких рынков и скоординированного планирования, сохранение широко разделяемых ценностей относительно федерации и национального единства. В этом перечне указаны главные причины, побудившие в той или иной мере к созданию ныне здравствующих федеративных государств, и цели, к достижению которых притом стремились участники этих политических процессов.

Собственно российский опыт не содержит доказательств возможности конструктивного сосуществования этносов в условиях реальной федерализации. К тому же и хроническая неспособность ряда национально-территориальных образований обеспечить хотя бы минимально приемлемый уровень даже не благосостояния, а выживания своего населения требует не федеративных, а патерналистских решений. О каком федерализме – т.е. равноправном разделении ответственности и обязанностей уровней власти может идти речь в отношении регионов, бюджет которых почти на 100% формируется за счет дотаций федерального центра. Да и чеченская трагедия может быть понята не только как следствие просчетов в федеративном строительстве, но и как результат неконтролируемого разрушения системы жестко централизованного управления.

Итак, федерализм стал в России действительной конституционной нормой лишь 12 декабря 1993 г., когда россияне на национальном референдуме одобрили текст своего нового Основного закона.

Весьма показательны результаты голосования по проекту новой Конституции 12 декабря 1993 г., полученные в республиках, завязавших в 1992-1993 эксклюзивные юридические отношения с федерацией. Если в 1991 г. все они ходили в политических противниках Б.Н. Ельцина, недодав ему голосов на президентских выборах, если во время апрельского референдума 1993 г. лишь Татарстан встал на поддержку президента России, то картина голосований по Конституции выглядит уже совершенно иначе. Если результат в целом по России составлял 58,4%, то вклад Татарстана в этот результат был 74,8%, Якутия перевалила за половину – 55%, в два раза по сравнению с 1991 г. нарастила голоса Тыва, приличный результат был в Карелии, за 80% дали несколько автономий. То есть почти все республики и автономии, сполна вкусившие суверенитета или повысившие свой статус проявили лояльность по отношению к новой Конституции. Причина была проста. Безусловно, принятая 12 декабря 1993 г. Конституция была основана на регионально-политическом компромиссе. Все проблемы, порожденные Федеративным договором, перешли в нее.

Во-первых, в отличие от многих конституций федеративных государств, в российской отсутствовал институт федерального вмешательства. Позднее это создало юридические и политические проблемы при осуществлении федеральными силами военной операции в Чечне, порождало трудности в некоторых регионах, власти которых откровенно пользовались своей полной безнаказанностью.

Во-вторых, российская конституция содержала такую тяжелую юридическую и административную проблему, как “совместное ведение”, порождавшее трудности при решении многих практических проблем в регионах. Чтобы компенсировать этот дефект была введена практика подписания между властями центра и субъекта федерации отдельных двусторонних соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Не удивительно, что первый такой договор был подписан с Татарстаном (февраль 1994 года). Однако заключение договоров оставляло открытым вопрос механизмов осуществления совместных предметов ведения и полномочий. Полностью отсутствовали меры взаимной ответственности.

В-третьих, конституция заморозила проблему сложносоставных субъектов федерации. Например, в состав Тюменской области входят обладающие всеми правами субъектов федерации Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа; в состав Пермской области входит Коми-Пермяцкий автономный округ и т.п. Общим счетом семь субъектов федерации включают в свой состав девять других субъектов федерации. Это беспрецедентное, нелепое обстоятельство приводит к разным негативным последствиям.

Конституция наследовала многие черты централизованного государства. В частности, сохранились централизованные судебная система и правоохранительные органы. Однако и здесь не обошлось без противоречивого компромисса: руководители региональных отделений федеральных структур власти назначались с согласия руководства регионов. Вместе с постоянной нехваткой средств федерального бюджета на содержание региональных отделений указанное выше обстоятельство ставило эти отделения в зависимость от региональных властей. В результате федеральные полномочия плавно перетекали в региональные, размывалась грань между полномочиями разных уровней власти, а значит и сам фундамент федерации.

3. Принципы федеративной государственности

Одним из основополагающих принципов федеративной государственности принципов федеративной государственности в соответствии с теорией и практикой мирового федерализма является равенство прав образующих любую федерацию субъектов. Это равенство должно распространяться на все субъекты Федерации и реализовываться как в отношениях отдельных субъектов Федерации с Центром, так и в отношениях субъектов Федерации друг с другом. Существование же любых форм асимметричности в федеративных отношениях должно иметь под собой серьезную историческую и (или) социально-экономическую основу.

Российская Федерация в этом смысле несколько отличается от ряда других федераций. Природа современной российской федеративной государственности в том, что она зиждется на конституционно-договорном, добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Базовым документом, заложившим принцип разграничения предметов ведения и полномочий, является Федеративный договор (договоры), содержание и положения которого вошли в Конституцию Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации имеются и такие положения, которые содержат явные противоречия и дают возможность для их противоречивого толкования в процессе практической реализации. К их числу относится разный конституционный статус субъектов РФ. Так, часть 1 статьи 5 устанавливает равноправие всех субъектов Федерации (республик, краев и др.), а часть 2 той же статьи определяет статус республик как государств, имеющих свою конституцию, в отличие от других субъектов. Такое несогласование создает конституционно-правовую предпосылку для фактического неравноправия субъектов с неизбежными взаимными конфликтами между ними, как и с федеральными органами. Далее, часть 1 статьи 66 устанавливает: «Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики». По нашему мнению, статус республики и иных субъектов Федерации должен быть определен только в Конституции Федерации и соответственно закреплен в конституциях республик, уставах краев, областей и других субъектов Федерации. Отсутствие такой определенности в значительной мере обусловило несоответствие основных законов (конституций, уставов) ряда субъектов Федерации Конституции Российской Федерации.

Какие же субъекты могут быть полноправными в Федерации? Субъекты Федерации должны отвечать минимум двум основным критериям: должны иметь одинаковое общественно–политическое устройство, а также являться территориально самодостаточными, способными обеспечить потребности населения или за счет собственных ресурсов, или за счет межрегионального обмена. Соответствие этим критериям демонстрируют субъекты федерации развитых стран. Хотя даже в этом случае основной проблемой остается бюджетный федерализм, так что даже в “сытой”, по нашим меркам, ФРГ есть свои “богатые” и “бедные” земли. А значит, в соответствии с федеральными законами часть доходов из “богатых” земель изымается для передачи “бедным”, выравнивая общеэкономическое положение в государстве.

Российская беда заключается в том, что из 89 субъектов Федерации (считая Чечню–Ичкерию) принципу территориальной самодостаточности не отвечают 79. Только 10 территорий РФ можно отнести к “богатым”. Причина проста. Федерация в России строилась бессистемно, она просто вышла из недр того государства, которое существовало в России 75 лет. В итоге российские территории развивались неравномерно в экономическом, социальном плане и сейчас сильно отличаются друг от друга.

Понятно, что Федерация обязана перераспределять деньги в пользу “бедных” территорий. С этим никто и не спорит. Но непонимание многих руководителей субъектов Федерации вызывает неравные “правила игры” для различных дотационных территорий. Одни получают больше, другие — меньше, хотя имеют право на большее. Все это приводит к крупным спорам и раздорам в процессе утверждения федерального бюджета и его исполнения. В Конституции РФ записано, что все субъекты Федерации равноправны. Но по жизни получается так, что некоторые “равнее”. Ярким примером этого являются перекосы в бюджетном федерализме.

На данном этапе (да и в обозримой перспективе) невозможно равенство субъектов Федерации, даже если бы такая идея была провозглашена конституционно. Они не равны хотя бы по этническим особенностям, численности населения, размерам территории, экономическому потенциалу и т.д. В «мировоззренческой основе» Конституции Российской Федерации также нет идеи равенства народов, ибо на данном этапе их развития (да и в обозримом будущем) оно (равенство) не может быть достигнуто по тем же объективным причинам. Поэтому в Конституции Российской Федерации устанавливается не равенство, а равноправие субъектов Федерации. Дословно пункт 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации гласит: «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Это означает, что конституционно закрепляется равноправие народов и как следствие этого равноправие представляющих их субъектов Федерации. Следовательно, речь идет о том, что понятие «равенство» и «равноправие» — не тождественны.

4. Конституционное выравнивание субъектов РФ

Провозглашенное Конституцией равноправие всех субъектов РФ предполагает предоставление им равных возможностей реализации всех политических, социально-экономических и иных прав народов и каждой личности. В этой связи примечательно также положение Концепции государственной национальной политики РФ о том, что совершенствование федеративных отношений «призвано реализовать на практике конституционные принципы федерализма, особенно равноправия всех субъектов». А это во многом зависит не только от самих субъектов Федерации, но в не меньшей мере от организации власти в едином федеративном государстве.

В качестве обеспечения равноправия субъектов Российской Федерации некоторые государственные деятели и ученые предполагают переход к одной структуре федерализма — территориальной. Более того, в этом усматривается гарантия укрепления Российского государства и предотвращения его дезинтеграции. В целом создается дилемма: или «национальная» или «территориальная» организация федеративного государственного устройства. Тем самым в общество привносится мысль, будто национально-государственная организация оказалась в противоречии с территориальной и в отличие от последней является дезинтеграционным фактором, а потому должна быть преодолена.

Обычно ссылаются на территориальную организацию федерализма США, ФРГ и некоторых других стран. Но очевидно, что подобную организацию невозможно механически переносить на Россию, где исторически существовали компактно проживающие веками на данной территории разные народы. Даже в досоветской России, независимо от того, как назывались их административные устройства (губернии, ханства и т.д.), они фактически представляли собой национально-территориальные образования. Позднее ряд народов приобрел статус национально-государственных образований вне России или в ее составе. А после принятия в 1990 году Декларации о государственном суверенитете РСФСР и соответствующих деклараций автономий в составе РФ их конституционный статус повысился, некоторые из них были провозглашены республиками. Политико-правовое закрепление нового статуса бывших автономий в РФ нашло отражение в дополнении к Конституции РФ и в Федеративном договоре, подписанном 31 марта 1992 года.

В этом смысле учреждение округов было давно назревшим решением. Образование округов как раз и явилось результатом осознания на государственном уровне соответствующих управленческих задач, неудовлетворенности состоянием законности в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Округа восстанавливают нору управляемости. Их образование, очевидно, является также актом вертикальной деконцентрации полномочий президентской власти, приближения федерального аппарата управления к субъектам Федерации, к населению. Одновременно активизируется процесс деконцентрации полномочий федеральной исполнительной власти (Правительства) посредством перестройки и оптимизации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, формирования их окружных структур. Появляется и возможность повысить на уровне округов эффективность реализации государственной политики в области территориального развития, обеспечить единство правового и экономического пространства Федерации как по вертикали, так и по горизонтали, увеличить возможности межрегиональной интеграции. Оптимизировать взаимодействие региональных и муниципальных уровней управления. Однако пока этот процесс только-только начинается и часто остается не подкрепленным ни политической волей, ни юридическими нормами.

Федеральные округа в перспективе должны стать административной и территориальной структурой, на уровне которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Округ в связи с этим должен обладать всеми необходимыми полномочиями, как для осуществления государственного управления, так и для реализации интересов и потребностей территорий.

В политическом плане, очевидно, что реформа имеет целью создание более управляемой политической и организационно-мобилизационной региональной инфраструктуры, единого правового пространства. В политической сфере полпреды в настоящее время концентрируют свои усилия на работе по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, разрешении политических конфликтов на региональном уровне, контроле за ходом региональных выборов.

Одновременно развитие системы округов создает ряд предпосылок для изменения расстановки сил между регионами и региональными элитами. Можно ожидать, что субъекты федерации, объявленные столицами округов, существенно укрепят свои федеральные политические позиции, увеличат «политический вес». Одновременно могут несколько ослабнуть политические позиции ряда признанных лидеров губернаторского корпуса, чьи города не получили «столичного» статуса. Подобные регионы превращаются в своеобразные «подавленные» региональные центры.

В экономическом плане новые столичные регионы могут в перспективе получить дополнительные инфраструктурные преимущества над другими субъектами федерации. К таковым относятся:

* приоритетное финансирование и приоритетное рассмотрение проблем на правительственном и президентском уровне;
* приоритетное развитие инфраструктуры (дороги, телекоммуникации и т.д.);
* возможность концентрации финансовых потоков за счет концентрации в них налогоплательщиков (в том числе в связи с их перерегистрацией в центрах округов), а также банковских систем регионов.

В целом, в разных округах и в применении к разным субъектам Федерации в развитии института полномочных представителей наблюдаются совершенно противоположные тенденции. В ряде случаев система полномочных представителей начинает работать как система «федерального вмешательства» в региональные политические процессы, расстановку сил местной элиты, как инструмент ограничения власти губернаторов, механизм политического контроля над ними. В других случаях и в других субъектах Федерации может наблюдаться прямо противоположная ситуация: аппараты полпредов формируются из людей губернаторов, быстро интегрируются и поглощаются местной элитой, происходит дальнейшее сращивание федеральной и региональной бюрократии. Здесь гипотетическая система федерального вмешательства постепенно эволюционирует в систему регионального лоббизма в Центре, когда полпреды и их аппараты превращаются в новый и высокоэффективный канал лоббирования. В результате, один и тот же политический, управленческий институт выполняет по отношению к разным регионам и в зависимости от ситуации, политической конъюнктуры совершенно разные задачи.

Бесспорно, республики в составе РФ отличаются от других субъектов Федерации тем, что, как отмечалось, они наделены статусом государств и правом иметь свою конституцию.

Следовательно, главная опасность для сохранения единой и неделимой Российской Федерации кроется не в количестве и равноправии статуса субъектов Федерации, а в политико-правовом (конституционном) и фактическом их неравноправии. Поэтому целостность Российской Федерации в подлинном ее смысле как многонационального государства зависит от конституционных гарантий обеспечения равноправия ее субъектов, всех наций (народов) и национальных меньшинств.

В сегодняшней Российской Федерации 21 национально–государственное, 11 национально–территориальных и 57 административно–территориальных образований – субъектов федерации. Российская Федерация состоит из различных субъектов федерации, которые отличаются друг от друга по целому ряду существенных признаков. Очень много споров среди российских политиков и ученых о том, что субъекты федерации не должны быть различными. Надо тут же подчеркнуть, что они не могут быть одинаковыми. Именно их регионально–территориальные, климатические, национально–культурные и прочие различия и образуют субъекты федерации. Но эти различия являются показателями множества и ни в коем случае не являются помехой обеспечения единства. Российская Федерация состоит из национально–государственных образований (республик), национально–территориальных образований (автономные области и автономные округа), а также административно–территориальных образований (края и области). Почти все они подписали Федеративный договор. Татарстан подписал отдельный двусторонний договор с федеральным центром. Чеченская Республика не подписала пока договор с федеративными органами власти. Но, как было зафиксировано еще в Федеративном договоре, субъекты федерации, которые не подписали подобные договоры, входят в состав федерации в соответствии с Конституцией. Таким образом, все субъекты Российской Федерации должны функционировать в рамках Конституции Российской Федерации и в силу этого соблюдают единые правила игры во всех сферах общественной и государственной жизни. Соответственно, их положение одинаково, их права одинаковы. И в рамках полномочий субъектов федерации они сохраняют огромные пространства для учета своих особенностей и проявления своей самобытности. Кроме того, вопрос равноправия субъектов федерации у нас решается не в отношениях между ними, а характером отношений каждого из субъектов федерации с федеральными органами власти в точном соответствии с Конституцией Российской Федерации, “во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны“. Эта важнейшая формула Федеративного договора имеет принципиальное значение для развития нашей федерации. И в рамках своих полномочий субъекты федерации могут свободно и всесторонне взаимодействовать друг с другом по горизонтали. Взаимоотношения между субъектами федерации в этом плане свободны от диктата федеральных органов власти. Это огромное пространство для разработки и осуществления региональной политики.

Таким образом, симметричный конституционный статус и равноправие субъектов Федерации являются взаимосвязанными принципами образования и функционирования федеративного государства. При непродуманном поощрении асимметрия может усугубить неравенство субъектов и, как следствие неравенство граждан России, межэтнические противоречия, поставив под угрозу целостность общества и государства. Однако главная опасность для сохранения единой и неделимой Российской Федерации кроется не в установлении симметричного конституционного статуса субъектов Федерации, а в консервации существующей асимметрии, составляющей политико-правовую основу фактического неравноправия между ними. В этом плане создание семи федеральных округов можно считать первым этапом начавшегося укрупнения ныне существующих 89 субъектов Федерации. Субъектами Федерации станут равноправные регионы (с историко-географическими названиями), представляющие собой моно- и многонациональные сообщества, объединяющие ряд областей национально-территориальных образований.

Список литературы

Источники

1. Конституция РФ. – М., -1993. - 63с.
2. Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» от 9 июля 1997 года №696 // Российская газета. – 1997. - 16 июля. – С.2.
3. Указ Президента Российской Федерации « О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 года №849 // Российская газета. - 2000. - 16 мая. – С.2.

Литература

1. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. – 1994. - №21. – С. 18-27.

Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и её субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. - 2001. - №1.- С.110-117.

Безруков А.В. Укрепление властной вертикали как средство реформирования российского федерализма. // Основы государства и права. – 2001. - №5. – С. 92-96.

Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. - №4. – С. 111-115.

Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // Полис. - 2000. - №5.-С.104-108.

Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России. // Полис. – 2000. - №5. – С. 32-53.

1. Карапетян Л. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации. // Федерализм. – 2001. - №1. – С. 67-90.
2. Карапетян Л. Субъекты Федерации: проблемы выравнивания конституционного статуса // Полис. – 2000. - №5. – С.15-27.