Министерство образования Российской Федерации

Пензенский Государственный Университет

Кафедра гражданского права и процесса

Курсовая работа

Дисциплина: Конституционное право РФ

Тема: Федеративное устройство РФ

Выполнил: студент группы 00Ю-1,

Терехов Е.В.

Проверил: к.и.н., доцент,

Еремин В.В.

г. Пенза

2001 год

Содержание

Введение 2

I. Форма государственного устройства: понятие, виды и значение для формы государства. 5

II. Федеративная форма государства 8

1. Понятие, признаки, задачи и принципы образования федерации. 9

2. Виды федераций 13

III. Федеративное устройство РФ 15

1. Становление и развитие Российской Федерации 16

2. Юридическая природа российского федеративного государства. 19

3. Государственный суверенитет РФ 21

4. Конституционное регулирование компетенции в РФ 24

5. Современные проблемы российского федерализма 28

Заключение 33

Список используемой литературы. 35

Список нормативно-правовых актов 36

# Введение

Государство – это сложная политическая организация, с различными функциями, формами, принципами образования и т.д. Как не существует двух совершенно одинаковых людей, так не существует двух совершенно одинаковых государств. И в определении типа государства нам помогает такое понятие как форма государства. Понятие формы позволяет узнать, как устроено управление, кто правит, какова взаимосвязь между частями государства и целым государством, какие методы используются для осуществления власти. Более полное представление о форме конкретного государства дает анализ трех его составных частей – формы правления, государственного устройства и государственно-правового режима. На мой взгляд, наиболее важными являются первые две составляющие, а третья носит очень субъективный характер, так как очень трудно объективно оценить, демократический режим в государстве или нет. Особенно это трудно сделать по отношению к другому государству, т.е. к тому, в котором ты не проживаешь, т.к. не знаешь исторических, культурных, религиозных и других особенностей народов, проживающих в этом государстве.

Для рассмотрения в своей курсовой работе я выбрал понятие государственного устройства, а именно государственное устройство России, т.е. федеративное устройство. Этот вопрос является актуальным уже на протяжении десятка лет и в настоящее время. Он не теряет интерес к себе не только среди исследователей правоведов и историков, но и простых людей, наблюдавших сначала за распадом союзного государства СССР в суверенные государства и последующие проблемы в этих государствах, затем за распадом и гражданской войной в Югославии и нерешенными до сих пор вопросами деления государства по национальным или какими-то иным признакам и так далее.

В настоящее время федеративная система существует в более чем двух десятках стран мира - это десятая часть всех стран мира, треть населения и больше половины территории всех стран мира. Также это самая сложная организация территориального устройства, требующая пристального внимания для решения существующих в таких государствах проблем.

В своей работе я стараюсь рассматривать вопросы не только с правовой и теоретической стороны, но и проводить какие-то исторические параллели и аналогии, искать примеры и ответы на некоторые вопросы в прошлом нашей страны и других государств.

Нельзя объять необъятное, поэтому в своей курсовой работе я остановлюсь лишь на наиболее общих понятиях рассматриваемых вопросов, ведь каждый вопрос может стать объектом большого научного исследования и таковым является. При этом я постараюсь не забывать приводить мнения различных исследователей по той или иной проблеме.

Проблемами форм государственного устройства занимались и занимаются многие исследователи. Когда вопросы государственного устройства попали в поле зрения Маркса и Энгельса, они считали, что унитарное государство имеет преимущество перед федеративным. Более высокая обобщенность труда, более тесные связи между трудящимися должны были, по их мнению, способствовать активизации революционного процесса, чего нельзя было достичь при федеративных началах. Однако такая посылка оказалась справедливой для таких стран, как, скажем, Германия, Франция, стран в национальном отношении практически однородных, где не было и не могло быть сколько-нибудь серьезных межнациональных конфликтов. Когда же они обратили свои взоры к Великобритании, то увидели, что под британскими колониями существуют четыре разных народа: английский, шотландский, ландский, валиийский и, что если государство там станет унитарным, то неизбежно размежевание не по классовым, а по национальным признакам. То есть, английский рабочий объединится с английским буржуа, шотландский с шотландским и т. д. Для того, чтобы избежать этого, утверждали Маркс и Энгельс, Британии необходима федеративная форма государственности, которая обеспечит равноправие различных народов, снимет национальный вопрос и станет средством консолидации различных национальностей.

Таким образом, в рамках марксистской теории под формой государства понимали внешнее выражение социально-классового и национально-территориального содержания государства, которое определяется характером взаимоотношениями между основными структурами государства - высшими органами государственной власти, между этими органами и органами власти и управления территориальных подразделений государства, но за рамками изучения оставались иные факторы, влияющие на форму государственного устройства, прежде всего национальные и исторические традиции, национальная психология, религиозное сознание, культурная среда, уровень идеологизации и политизации общества, экологические (географические) факторы и много другое.

В настоящее время отечественная теория государства и права как наука, постепенно преодолевающая методологический кризис, связанный с общим кризисом марксистской концепции общественного развития, может предложить более глубокое и достаточно обоснованное понимание формы устройства как одной из основных характеристик форм государства, дать более взвешенную классификацию этих форм, наметить более реальный прогноз их развития. Нечего и говорить, как это важно сейчас для политической жизни России, когда идет поиск наиболее эффективной формы организации территориального устройства страны. Не менее важно при этом учитывать и те факторы, которые ранее исключались из сферы научного рассмотрения - исторические традиции, национальная психология, религиозность и т.п.

При этом подчеркнем - современная теория государства удерживает все то позитивное, что было накоплено на предыдущих этапах её развития, в том числе и на марксистском направлении, а также более глубоко учитывает и все то, что по вопросам государственного устройства было накоплено иными теоретическими государственно-правовыми школами. Вместе с тем она исключает то, что было примитивно упрощено, входило в отечественную теорию государства и права как результат догматизации и вульгаризации марксистской теории.

Следует также отметить, что наряду с изучением формы государства с позиций теории государства и права в юридической науке государственное устройство, система власти изучаются более конкретно отраслевой наукой государственного (конституционного) права. Поэтому теория государства и права, как и следует из её методологии, дает лишь самые основные, отправные положения, касающиеся формы государственного устройства.

# I. Форма государственного устройства: понятие, виды и значение для формы государства.

Форма государственного устройства - национальное и администpативно-теppитоpиальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями, между центральными и местными органами и государственной власти. Организация государства рассматривается с точки зрения распределения государственной власти и государственного суверенитета в центре и на местах, их разделения между составными частями государства. Форма государственного устройства показывает:

- из каких частей состоит внутренняя структура государства;

- каково правовое положение этих частей и каковы взаимоотношения их органов;

- как строятся отношения между центральными и местными государственными органами;

- в какой государственной форме выражаются интересы каждой нации, проживающей на территории данного государства.[[1]](#footnote-1)

По форме государственного устройства все государства можно подразделить на три основные группы: федеративные, конфедеративные и унитарные (см. схему 1).

На сегодняшний день выработаны лишь две формы организации многонациональных государств - унитарная и федеративная. При унитаризме все решения, как внутригосударственной, так и во внешней сфере являются прерогатива одной единой, центральной власти.

Федерализм предполагает ту или иную степень самостоятельности национальных образований, входящих в состав единого государства.

Что же касается конфедерации, то речь в этом случае идет лишь о межгосударственных образованиях. Иными словами, это союз государств, объединившихся с определенными целями и для решения определенных задач, но сохранившие полную независимость. Нельзя отрицать, что участники конфедерации делегировали часть своих прав конфедеративной власти, но решения этой власти могут вступить в силу лишь с одобрения всех членов конфедерации.

Необходимость определенным образом построить территориальную организацию государства вытекает из того обстоятельства, что любое государство расположено на ограниченной территории, там же проживают граждане (подданные) этого государства. Для выполнения своего социального назначения - организации экономической жизни, защиты граждан, создания страховых запасов и т.п. - государство ведет разнообразную деятельность. Например, финансовую (взимает и распределяет налоги, сборы, пошлины и т.п.), экономическую (регулирует в той или иной степени распределительные, рыночные, производственные отношения), военную) осуществляет организацию военной службы) и т.д. Но вести всю эту деятельность из одного центра при значительной численности населения и больших размерах государства становится объективно невозможным.

После определенного порога численности граждан и размеров территории возникает необходимость разделить территорию на округа, штаты, земли, области, края, кантоны, районы, губернии, уезды и т.д., а также создать на этих территориальных образованиях местные (территориальные) органы власти. Возникает потребность распределить полномочия между центральными и местными органами власти и управления.

Как, например, шла территориальная структуризация США? При освоении Запада в ХVIII в. стали действовать следующие нормы. Когда на землях Запада население достигало определенных размеров («5 тысяч свободного мужского населения дееспособного возраста»), соответствующая территория должна была созвать «генеральную ассамблею», чтобы помогать назначенному губернатору управлять делами. А когда население достигало численности «60 тысяч свободных лиц», Конгресс должен был принять территорию в качестве нового штата «на равных правах с прежними штатами во всех мыслимых отношениях». Количество штатов постепенно выросло до 50. Почти во всех случаях новый штат проходил через этап территориального управления.[[2]](#footnote-2)

Кроме того, население того или иного государства может быть многонациональным. Каждая народность, нация может иметь свои традиции, исторический опыт государственности, культурные, языковые и иные духовные потребности. Следовательно, приходится учитывать при устройстве государства и этот многонациональный аспект населения.

Наконец, субъективные и даже случайные факторы - заимствования, политико-правовые подражания, колониальное воздействие, политические интересы и многое другое тоже влияют на территориальную организацию государства.

Территориальное устройство уходит своими корнями в глубокую древность. Уже древние восточные деспотии - империи - делились на провинции, города, сатрапии, завоеванные территории и т.д. Имели эти территориальные образования и свои органы власти и управления.

Так оно собственно и должно было быть при переходе человечества в IV - III тысячелетии до н.э. к государственной форме организации общества. Ведь именно возникновение первоначально городов - государств, а потом их различных форм привело к замене кровнородственных связей, которые были характерны для первобытного общества, территориальной организацией общества. Но эта территориальная организация объективно повлекла за собой членение государств на более мелкие образования, появление сложной структуры органов государства.

Разумеется, государство - это не сумма его территориальных образований, но без этой структуры государство функционировать не может.

Теория государства и права выделяет несколько видов территориального (национально-государственного и административно-территориального) устройства государства.

Схема 1

централизованное

**децентрализованное**

**унитарное**

**формы государственного устройства**

**простые**

сложные

конфедерация

федерация

национальная

территориальная

# 

# II. Федеративная форма государства

## 1. Понятие, признаки, задачи и принципы образования федерации.

Федерация представляет собой добровольное объединение нескольких ранее самостоятельных государственных образований в одно союзное государство. Федеративное государственное устройство неоднородно. В различных странах оно имеет свои особенности, которые определяются историческими условиями образования конкретной федерации и, прежде всего национальным составом населения страны, своеобразием культуры и быта народов, входящим в союзное государство. Например, можно рассмотреть Россию, в которой еще при Временном правительстве предпринимались первые серьезные попытки федерализации обширных губерний и регионов. Уже 22 марта 1917 г. был заслушан доклад министра-председателя внутренних дел Г.Е. Львова о реформе местного управления России "на основе преобразования органов непосредственного государственного управления на местах в органы самоуправления и предоставления последним всей полноты государственной власти". Но федерализм юридически был закреплен после октябрьской революции 1917 г. в конституции РСФСР 1918 г. В декабре она вместе с другими республиками (Украиной, Белоруссией и Закавказской федерацией) сформировала новое федеративное государство - СССР.

По мнению Хаффмана, федерализм - это такая форма организации правительства, которая стремиться примирить региональное разнообразие с определенным уровнем коллективного единства и делает это таким путем, при котором региональные правительства играют вполне конкретную роль.[[3]](#footnote-3)

Я считаю, что определение, которое дает Хаффман не точно; суть оговорок здесь сводится: во-первых, к некоторой неточности, содержащейся в приведенной дефиниции (федерализм, на мой взгляд, - не только и даже не столько "Форма организации правительства", сколько, прежде всего форма организации самого государства), во-вторых, к значительной абстракции приведенной дефиниции (она была бы более конструктивной и эффективной, если бы содержала в себе помимо самых общих теоретических выкладок и положений и более конкретные, четче идентифицирующие рассматриваемое явление суждения. Что же имеется ввиду? Прежде всего, указание хотя бы в общих чертах на основные общеродовые, свойственные всем без исключения федеративным системам признаки и черты, на принципы их построения и функционирования, а также на их основные цели и задачи.

Аксиоматичным, в частности, представляется то обстоятельство, что любая федеративная система, независимо от ее черт и специфических особенностей, выступает как единое союзное государство, состоит из двух или более относительно самостоятельных государств и государственных образований. Каждое из них, будучи субъектом федерации имеет свое собственное административно-территориальное деление, создает наряду с федеральными свои высшие органы государственной власти и управления, судебные, правоохранительные и иные органы, располагает своей конституцией и текущим законодательством, может иметь в редких случаях собственные воинские формирования и гражданство.[[4]](#footnote-4)

Следует выделить ряд основополагающих принципов образования, функционирования федеративной системы, с позиции которых следует рассматривать и оценивать любую, в том числе и Российскую федерацию:

- добровольное объединение государств или государственных образований в федерацию;

- равноправие субъектов федераций независимо от величины их территории, численности населения, экономического потенциала;

- плюрализм и демократизм во взаимоотношениях субъектов федерации между собой и с гражданами;

- широкие возможности граждан активно и беспрепятственно участвовать в федеральных и региональных политических процессах;

- соблюдение законности и конституционных прав, означает строгое и неуклонное соблюдение федерацией и субъектами федерации, федеративными и всеми остальными органами и организациями обычных и конституционных законов как в отношении друг с другом, так и с гражданами и формируемыми ими партийными, профсоюзными и иными общественно-политическими органами и организациями.

Любая федеративная система может быть эффективной лишь тогда, когда ее деятельность осуществляется в строгих рамках конституции и текущего законодательства, когда четко разграничены сферы деятельности и компетенция центральных и местных государственных органов, когда строго соблюдены права и свободы граждан. В этом смысле можно лишь приветствовать характеристику федерализма как "договорного отказа от централизма", как "структурно оформленную дисперсию полномочий" между различными государственными организациями - своего рода властными центрами, "законные полномочия которых гарантируются конституцией". Важно исходить так же из того, что федерализм - это не одномерное, а многомерное явление, что он имеет не только статический, но и динамический характер. Когда речь идет о многомерности федерализма, имеется в виду существование различных, более или менее одинаково значащих его сторон либо аспектов: исторических, политических, культурных, идеологических, и др. Федерализм, как представляется, это даже не столько статика, сколько динамика, процесс, причем не простой, а циклический. Это подтверждается периодически изменяющимся характером отношений между федерацией и ее субъектами. В разные периоды истории, данные отношения являются в различной степени жесткими, централизованными или децентрализованными. Федерализм независимо от того, в какой стране он устанавливается - в США, Германии, России, Канаде - существует не сам по себе и не для себя как самоцель, а приобретает смысл лишь в служении обществу, отдельному человеку.

Федерализм преследует, по крайней мере, пять основных целей. Среди них:

- "примирение единства и разнообразия";

- защита от тирании центральное правительство;

- создание условий для участия населения в политических процессах на нескольких уровнях власти;

- создание условий для повышения " эффективности производства через региональную конкуренцию" и выступление в качестве формы или пути "к стимулированию новаторских идей в региональных правительствах".[[5]](#footnote-5)

Главная же из целей - всестороннее обеспечение процесса свободного развития различных национальностей и народностей, принцип плюрализма и демократизма, гарантия прав и свобод граждан.

Следует выделить наиболее общие черты, которые характерны для большинства федеративных государств:

1. Территория федерации состоит из территорий ее отдельных субъектов: штатов, кантонов, земель, республик и т. п.

1. В союзном государстве верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной (федеральной) конституцией.

3. Субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы.

1. В большинстве федераций существует единое союзное гражданство и гражданство федеральных единиц.
2. При федеральном государственном устройстве в парламенте имеется палата, представляющая интересы членов федерации.

6. Основную общегосударственную внешнеполитическую деятельность в федерациях осуществляют союзные государственные органы. Они официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях.

Федеральную систему государственного устройства можно рассмотреть на примере Соединенных Штатов Америки: центральным элементом американского федерализма является наличие реальной власти отдельных штатов определять свою собственную политическую структуру, впрочем, как и саму политику. Штаты сами определяют "свой электорат", устанавливают обязательные требования "прохождения партийных кандидатов на государственные посты не иначе как через праймэриз (первичные выборы)". Другие же штаты в отличие от федерального законодательного органа могут создавать однопартийный парламент (штат Небраска), могут принимать законы, в соответствии с которыми суды и члены кабинета должны избираться (на федеральном уровне они назначаются). Отдельные штаты вправе принимать законы о проведении референдумов.

Конкретным проявлением и воплощением механизма «сдержек и противовесов» стали сама структура и порядок деятельности трех основных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Их носителями в США выступает конгресс, президент и федеральная система судов возглавляемая Верховным судом США.

С принятием Конституции 1787 года США из конфедерации превратились в федеративное государство. Создание федеративного государства отвечало интересам образования и функционирования эффективной государственной власти, способной защитить и обеспечить общие интересы объединившихся штатов. Одновременно выбор федеративной формы государственного устройства должен был послужить гарантией сохранения определенной самостоятельности штатов. И ограничить всесилие центральной власти. Федерализм выступал в качестве орудия и средства предотвращения узурпации власти или злоупотребление ею. Это было также своего рода разделения властей, но не по горизонтали, а по вертикали.

По Конституции все вопросы, связанные с предметом ведения штатов и центра, строго распределены. В тексте Конституции перечислено, что именно отнесено к ведению федерального парламента — конгресса (раздел 1 и 8 ст.1) и что запрещено отдельным штатам (раздел 10 ст.1). В тексте определено, что все то, что не отнесено Конституцией к полномочиям федерации, остается в компетенции субъектов федерации.

К ведению федерации отнесены важнейшие полномочия в сфере финансов и налогообложения, внешней политики и обороны, патентное и авторское право, федеральное судоустройства, порядок приобретения американского гражданства и некоторые другие вопросы. Также в США действует принцип верховенства федерального права.[[6]](#footnote-6)

## 2. Виды федераций

Существует два вида федераций: национальная и территориальная. Основное различие между территориальной и национальной федерацией состоит в различной степени суверенности их субъектов. Центральная власть в территориальных федерациях обладает верховенством по отношению к высшим государственным органам членов федерации. Национальное государство ограничивается суверенитетом национальных государственных образований. Общенациональная государственная власть осуществляет лишь координацию интересов субъектов федерации, обеспечивая их наиболее оптимальную внутреннюю и внешнюю деятельность. Субъекты национальной федерации в сфере международных отношений могут устанавливать дипломатические отношения с любым государством мирового сообщества, заключать политические, экономические и другие договоры. Национальный признак придает федерации такие особенности, которые не могут быть присущи территориальному федеральному государственному устройству.

Итак, можно выделить признаки как территориальной, так и национальной федераций.

Территориальная:

1. Государственные образования, составляющие данный вид федерации, не являются суверенными образованиями;
2. Субъекты лишены конституцией права прямого представительства в международных отношениях;
3. Установлен запрет одностороннего выхода из союза;
4. Управление вооруженными силами осуществляется федеральными органами.

Примером территориальной федерации являются США, Мексика и Германия.

Национальная:

1. Субъекты – национально-государственные образования;
2. Субъекты федерации объединяются согласно принципу добровольности;
3. Гарантированность суверенитета больших и малых наций;
4. Утверждения права на самоопределение.[[7]](#footnote-7)

В настоящее время национальной федерацией является Индия.

Ряд исследователей выделяет также смешанный тип федеративного устройства, к такому типу относится форма государственного устройства России. Применительно к российскому федерализму существует понятие «асимметричной» федерации, т.е. федерации, в которой правовой статус субъектов различается. Но об этом в следующей главе моей работы.

# III. Федеративное устройство РФ

## 1. Становление и развитие Российской Федерации

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

1. создание основ социалистического федерализма (1918-1936);
2. утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937-1985);
3. реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 года.[[8]](#footnote-8)

1) Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». В федерации, кроме того, виделся государственно-правовой базис мировой социалистической революции, которую проповедовали большевики. В.И. Ленин прямо называл советскую федерацию переходной формой к полному единству трудящихся разных наций. Оснований для цивилизованного федерализма в стране, до 1917 года бывшей унитарным государством, не было, ибо подавляющую часть населения составляли русские, и поэтому РСФСР могла сложиться только как федерация, основанная на автономии небольшого числа других наций с произвольными границами. Но это, разумеется, с самого начала была не федерация в общепризнанном смысле этого слова.

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 года. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только собственно России (как мы понимаем ее сегодня), но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР. Но на первых порах федерация всех бывших окраинных территорий Российской империи не получилось. Была провозглашена независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы, а Украина, Белоруссия, Туркестан и закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

На собственно российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 года. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.). Ясного представления о различиях между республикой и областью (а были еще трудовые коммуны и округа) не было, так как разграничения компетенции между центральным правительством и автономией не проводилось. Поэтому они часто меняли статус, а в ходе гражданской войны некоторые автономии вообще прекратили свое существование. Но большинство административно-территориальных частей России оставались в статусе областей и губерний, в которых были созданы административные органы для решения вопросов национальных меньшинств. Всего в 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Процесс создания автономий, изменения их границ и полномочий продолжался и после принятия в 1925 г. новой Конституции РСФСР. Принятая за год до этого Конституция СССР закрепила создание союзного государства, в котором РСФСР стала одной из равноправных республик; статус ее автономий и административно-территориальных единиц в принципе не изменился, подчиняясь проявившейся общей тенденции движения к фактическому унитаризму. Проводившаяся коммунистической партией политика индустриализации ломала национальные границы автономий, ибо была направлена на создание единой экономики страны. Постепенно утвердилось понимание того, что собственно национальные интересы укладываются в рамки культурной автономии каждого народа.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно увязано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и являло собой фиктивную федерацию. Считалось, что субъекты федерации являются национальными по форме и социалистическими по содержанию, но главное звено реального управления, каковым была коммунистическая партия, рассматривалось как сила интернациональная, что и превращало формально федеративное государство в фактически унитарное. Самым заметным результатом такого устройства как СССР, так и РСФСР явился подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этнически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. Национальная государственность в таком обществе неизбежно порождала дискриминацию других национальностей, поскольку в руководящие органы назначались или "избирались" преимущественно лица титульной национальности.

После создания СССР внимание к процессам государственного устройства РСФСР было существенно ослаблено. Во-первых, к этому времени всем стало ясно, что нелепая идея мировой революции и ожидания соответствующего расширения территориальных границ РСФСР потерпела полный крах. Во-вторых, в центре внимания правящей партии оказались вопросы укрепления Союза ССР, который преподносился как результат национальной политики партии и лично И. В. Сталина.

2). Ко времени принятия Конституций СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже по существу унитарным. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и 5 автономных областей (10 имевшихся национальных округов не были названы). Что касается краев и областей, в которых проживало подавляющее большинство населения страны, то они субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Автономные республики стали рассматриваться как несуверенные государства, их конституции, например, подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Весьма неопределенным оставалось положение автономных областей.

Конституционные гарантии не оказали какого-либо сдерживающего влияния на политику репрессий, которая осуществлялась под руководством коммунистической партии в масштабе всей страны. Без какого-либо правового камуфляжа были ликвидированы многие автономии, а целые народы подвергнуты массовой депортации. В 1941 г. эта варварская акция была осуществлена в отношении немцев Поволжья, в 1943 г. — калмыков и карачаевцев, в 1944 г. — чеченцев, ингушей и балкарцев. С мест проживания были принудительно выселены крымские татары, турки-месхетинцы, корейцы, греки, курды и др. В послесталинский период (в конце 50-х гг.) автономии некоторых из этих народов были восстановлены, но только в 1991 г. Законом РСФСР о реабилитации репрессированных народов эти акции были объявлены преступными, а народы реабилитированы.

Опыт государственного устройства советского периода ясно указывает, что тоталитаризм и федерализм несовместимы. Идеи преодоления "национального гнета" и утверждения "национальной государственности" служили средством, отвлекающим народы от создания подлинной демократии и правового государства. Интернационализм и "дружба народов", которыми так гордились коммунистические лидеры, держались на страхе и насилии, федерализм являл собой только прикрытие для жестко централизованного государства. В то же время идея национальной государственности пустила глубокие корни, многие народы видели в ней некую гарантию национального самосохранения.

3). Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития страны в целом и России в частности. Народные массы поддерживали меры по преодолению наследия тоталитаризма, ликвидации формализма федеративного устройства. Они требовали подлинной свободы и самостоятельности в решении вопросов собственного развития. Неумение властей найти адекватные политические ответы на этот вызов времени в соединении с нараставшими объективными потребностями в демократизации государственного устройства привели к распаду СССР и "параду суверенитетов" автономных образований РСФСР.

В 1990—1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В ряде республик (Чечня, Татарстан и др.) сепаратистские силы стали требовать выхода из состава Федерации. На IV Съезде народных депутатов РСФСР было принято решение об исключении из названия республик термина "автономная", они приобрели конституционный статус "республика в составе Российской Федерации".

В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который 10 апреля 1992 г. был включен в Конституцию как ее составная часть. Договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами Федерации. Самое же важное состояло в том, что Договором было проведено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе Федерации. Эти акции не решили всех проблем государственного устройства Российской Федерации и не привели к полной ликвидации националистических устремлений в ряде регионов. Хотя права субъектов Федерации и были расширены, но их равноправие по существу закреплено не было.

## 2. Юридическая природа российского федеративного государства.

Определяющим фактором выбора формы государственного устройства России является многонациональный состав ее населения (более 100 наций и народностей), при том, что 81,5 % населения составляют русские, 3,7% -татары, 2,9% - украинцы, 1,2% - чуваши, 0,9% - башкиры, 0,7% - мордва, 0,6% - чеченцы и т.д. Федерация, позволяющая избежать сверхцентрализации с одной стороны, и устанавливающая гарантии прав субъектов Федерации, является оптимальной формой национально-государственного устройства для России.

Следует выделить юридические признаки Российской Федерации, которые позволяют отнести ее к числу федеративных государств (для сравнения см. п.1 ч.II данной работы «Понятие, признаки, задачи и принципы образования федерации»):

1) территория Российской Федерации состоит из территорий субъектов Федерации, которые представляют собой ограниченно-правоспособные государственные образования, обладающие определенной учредительной властью;

2) компетенция между Федерацией и ее субъектами разграничивается федеральной конституцией;

3) в российском государстве верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам;

4) субъекты Федерации обладают правом принятия собственной Конституции (Устава), имеют сои высшие законодательные и исполнительные органы;

5) в России существует единое гражданство;

6) в российском парламенте – Федеральном Собрании Российской Федерации – имеется палата представляющая интересы субъектов Федерации (Совет Федерации);

7) внешнеполитическую деятельность осуществляют федеральные органы государственной власти. Они официально представляют Российскую Федерацию в межгосударственных отношениях.

Российская Федерация – нетипичная, отклоняющаяся от классических образцов федерация. Она является асимметричной, потому что ее субъекты обладают различным конституционным статусом, тогда как в симметричной федерации субъекты равностатусны. Особое правовое а по ряду позиций привилегированное) положение в России занимают республики, автономные округа, автономная область.

Конституция РФ 12 декабря 1993 года заложила конституционные основы российского федерализма, среди которых выделяют: целостность и неприкосновенность российской территории; равноправие всех субъектов Федераций; строительство и развитие РФ на двух равнозначных основах: национально-территориальной и территориальной; признания обладания государственным суверенитетом за РФ, а не за ее субъектами.

В зависимости от видов правовых актов, учреждающих федерацию, выделяют два типа федераций: конституционные и договорные.

Конституционные федерации создаются как бы «сверху» в результате принятия Конституции, а договорные возникают «снизу» на основе соглашения, договора между субъектами федеративных отношений.

В науке конституционного права относительно юридической природы современной РФ высказываются разные суждения. Одни ученые считают, что закрепленные в Федеративном Договоре система федеративных отношений позволяет считать Россию договорной Федерацией. Другие придерживаются противоположной точки зрения, полагая, что отечественная Федерация имеет конституционную форму и именно конституционным путем разграничивается компетенция между Федерацией в целом и ее субъектами, обсуждаются вопросы статуса территорий, изменения границ или объема полномочий ее субъектов. Тогда о договорной природе РФ в данном случае речи быть не может. Здесь следует учитывать, что концепция договорной федерации может служить идейным обоснованием распада федерации, т.к. ее субъекты, считая себя равноправными участниками договора, предусматривают возможность его одностороннего расторжения.[[9]](#footnote-9)

И, наконец, высказывается мнение о том, что Россия – конституционно-договорная Федерация. Этот вывод делается на основании того, что ряд положений Федеративного Договора нашли отражение в Конституции РФ 1993 года, и он продолжает действовать в части, не противоречащей Основному Закону. Такие концептуальные дискуссии свидетельствуют о не завершенности федеративного строительства в современном российском государстве.

## 3. Государственный суверенитет РФ

Категория суверенитета имеет политико-правовой характер, выражая сущность правовых полномочий государства в его внутренней и внешней политике. Суверенитет — это самостоятельность и свобода нации в установлении своего политического статуса и определении экономического, социального и политического развития, а также территориальное верховенство государства и его независимость в международных отношениях. Если конкретизировать данное положение, то можно сказать, что суверенитет — это свойство государственной власти. Составными элементами суверенитета являются верховенство, самостоятельность и независимость.

По отношению к различным властям внутри государства суверенитет означает верховенство государственной власти. Применительно к целям и функциям государства, выбору форм и методов его осуществления суверенитет означает самостоятельность институтов государственной власти. На международной арене суверенитет означает независимость государственной власти.

Государственный суверенитет, выражающий такие существенные свойства государственной власти, как ее верховенство и независимость, реализуется посредством деятельности государства, его органов, через его правовую систему. Поэтому и равнозначны понятия — государственный суверенитет и суверенитет государства.

Государственный суверенитет — это исходящая от народа верховная власть, состоящая в самостоятельном осуществлении государственных функций в рамках национального и международного права.

Несмотря на то, что верховенство, самостоятельность и независимость государственной власти могут проявляться в различных сферах общественной жизни: в экономике, законодательстве, внутренней и внешней политике, — суверенитет един и неделим.

Согласно устоявшемуся в конституционном праве подходу народ, нация и государство выступают субъектами суверенитета. Отдельными компонентами суверенитета государства являются народ и территория.

Категория суверенитета наиболее важна для федеративного государства, поскольку предполагает конкретизацию объема прав, которыми должна обладать Федерация для обеспечения ее государственного суверенитета. Наличие неотчуждаемых прав Федерации гарантирует сохранение государством его суверенитета.

Суверенитет государства реализуется через его суверенные права, которые составляют ядро полномочий государства, тот необходимый минимум, без которого не может существовать суверенное государство. Если суверенитет как определенное свойство государственной власти нельзя измерять объемом (иными словами не может быть речи о его сужении или расширении), то суверенные права — более подвижная категория, сопоставимая с компетенцией суверенного государства. В любом случае, суверенные права не могут выходить за рамки конституции государства.

К конституционным основам государственного суверенитета Российской Федерации относятся:

• верховенство Конституции РФ и федерального законодательства над законодательством субъектов Федерации (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ);

• территориальная целостность и неприкосновенность границ (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ);

• право защиты своего суверенитета во внутренних и внешних делах (ст. 56, п. "к" ч. 1 ст. 71 Конституции РФ);

• единые вооруженные силы (п. "м" ч. 1 ст. 71 Конституции РФ);

• единство экономического пространства, единое финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия (п. "ж" ч. 1 ст. 71, ч. 1 ст. 75 Конституции РФ);

• исключительное право на внешнеполитическую и международно-договорную деятельность (п. "к" ч. 1. ст. 71 Конституции РФ);

• управление федеральной государственной собственностью, регулирование важнейших отраслей народного хозяйства и стратегических природных ресурсов (п. "д" ч. 1 ст. 71 Конституции РФ).

Российский федерализм характерен тем, что несмотря на четкую определенность положений Конституции РФ об исключительном обладании государственным суверенитетом Российской Федерацией, практика показывает, что республики, входящие в состав Федерации, по прежнему продолжают считать себя суверенными государствами, как это закреплялось в республиканских декларациях о государственном суверенитете 1990—1992 гг. и нашло отражение в Федеративном Договоре 1992 года, республиканских конституциях и других документах.

Статья 61 Конституции Республики Татарстан, например, определяет указанный субъект Федерации в качестве суверенного государства, субъекта международного права, ассоциированного с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения.

Другим примером притязаний на обладание государственным суверенитетом республик является Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года, где в первой же статье записано: "Республика Башкортостан — суверенное государство в составе Российской Федерации".

И, наконец, одиозным проявлением посягательства на государственный суверенитет Российской Федерации служит подписанный в 1994 году Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Башкортостан и Республикой Абхазия, где стороны именуют себя суверенными государствами. Данный Договор — это пример явного вторжения субъекта Федерации в исключительную компетенцию России в области международного признания государства.

Таким образом, в настоящее время можно говорить о двух тенденциях толкования концепции государственного суверенитета в российском федеративном государстве. Первая, закрепленная в Конституции РФ, основывается на понятии единого, неделимого и распространяющегося на всю территорию Российской Федерации государственном суверенитете, отрицающего какую-либо возможность для субъектов Федерации иметь свой собственный государственный суверенитет.

Вторая тенденция, напротив, заключается в признании суверенитета за республиками в составе Российской Федерации в силу того, что в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ они называются государствами. Такой подход характерен для внутригосударственных договоров и законодательства республик. Исходя из такого понимания делается вывод, что в России наблюдается сочетание двух суверенитетов в рамках одного государства. Суверенитет федеративного государства как бы поглощает суверенитет входящих в него республик. Тенденция множественности государственного суверенитета таит в себе определенную опасность для существования единого целого федеративного государства.

Внешним проявлением государственного суверенитета являются символы государства — государственный флаг, герб, гимн. В Российской Федерации они устанавливаются федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят. Сейчас государственная символика России определена указами Президента РФ.[[10]](#footnote-10) Законодательством охраняются от посягательств и неуважительного отношения государственные символы Российской Федерации, поскольку в них в образном и лаконичном виде заключена информация об исторических корнях и ценностях государства. Столицей России является город Москва, статус которой определяется федеральным законом.

## 4. Конституционное регулирование компетенции в РФ

Государственный суверенитет в деятельности органов государственной власти по реализации внутренних и внешних функций государства. Только через основные функции государственной власти суверенитет воплощается в жизнь, становится фактическим свойством власти. Для того, чтобы выполнить данные функции, государство должно обладать определенной компетенцией.

Компетенция — это определяемый Конституцией или законом объем полномочий государственного органа или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности.

По отношению к государству — это круг прав и обязанностей в определенных сферах общественных отношений. Компетенция государства может быть реализована не только через органы государства, но и через референдум и другие институты прямой демократии.

Федеративное устройство предопределяет разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов. Компетенция государственного органа по устоявшемуся в юридической науке мнению определяется через предметы ведения и полномочия. При этом предмет ведения государственного органа — это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено соответствующими нормативными актами к компетенции данного органа. Тогда как полномочия органа государственной власти включают в себя права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов и осуществления иных государственно-властных действий в определенной сфере общественных отношений.[[11]](#footnote-11)

В соответствии с Конституцией РФ 1993 года компетенция государственных органов Федерации и ее субъектов разграничивается на:

• исключительную компетенцию федеральных органов власти;

• совместную компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов;

• исключительную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации.

К исключительной компетенции федеральных органов власти относятся все вопросы, связанные с функционированием государства на международной арене, вопросы, требующие единого регулирования по всей стране (энергетическая, космическая системы, денежная система и др.), федеральная собственность и управление ею, установление федеральных налогов и сборов, федеральные органы власти, федеративное устройство и территория России. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не имеют права вторгаться в исключительную компетенцию федеральных органов.

Предметы совместного ведения в отличие от предметов находящихся в исключительном ведении Федерации, предполагают, что центр и субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

Исходя из смысла ст. 72 Конституции РФ предметы совместного ведения можно условно подразделить на несколько групп.

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

• обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции России и федеральным законам;

• защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;

• защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

• установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы, регулирования экономики, социального и культурного развития:

• разграничение государственной собственности;

• установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

• общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

• охрана памятников истории и культуры;

• координация вопросов здравоохранения;

• защита семьи, материнства, отцовства и детства;

• социальная защита, включая социальное обеспечение.

3. Вопросы экологии и экологической безопасности:

• вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

• природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

• особо охраняемые природные территории;

• осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

4. Вопросы, деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы:

• кадры судебных и правоохранительных органов;

• адвокатура, нотариат;

• административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

5. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Здесь действует правило о том, что если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта Федерации, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты Федерации вправе представлять федеральным органам государственной власти рекомендации о заключении международных договоров, касающихся их интересов.

Уже сложилась определенная иерархия правовых источников, регулирующих совместную компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Здесь определяющим актом является федеральная Конституция. На ее основе принимаются федеральные законы, которым не могут противоречить законы субъектов Федерации. Федеральным законом "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 года к числу нормативных актов данной сферы правового регулирования отнесены договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. В настоящее время по состоянию на август 1999 года такие договоры заключены с 46 субъектами Федерации и в их развитие подписано несколько сотен соглашений на уровне исполнительных органов государственной власти.

Проблемы определения прав Федерации и ее субъектов в рамках их совместной компетенции, как показывает практика, являются одними из самых трудноразрешимых в федеративном строительстве. С одной стороны, здесь не предполагается жесткая регламентация на уровне федерального законодательства, с другой стороны, конституционный принцип равноправия субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти диктует необходимость установления на уровне Федерации единых принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Данную задачу сейчас решает упомянутый ранее Федеральный закон от 24 июня 1999 года, который сформулировал в качестве руководящих начал регулирования данной сферы отношений следующие принципы.

• Принцип конституционности, который означает, что федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации, в том числе договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ как предметы исключительного ведения Российской Федерации, так и предметы совместного ведения. При этом данные нормативные правовые акты не могут содержать положений, которые ведут к изменению конституционно-правового статуса субъекта Федерации, ущемлению или утрате основных прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности России и единства системы государственной власти.

• Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов, который предполагает, что в случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям российской Конституции, федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, должны действовать положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

• Принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, который закрепляет равенство прав всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений.

Споры, связанные с разграничением полномочий, стороны должны решать путем переговоров, через согласительные комиссии, а в случае необходимости — в Конституционном Суде РФ. При этом ранее заключенные договоры и соглашения должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством, на что новый Федеральный закон отводит достаточно большой срок — 3 года.

Спецификой конституционного разграничения предметов ведения в Российской Федерации является применение в Конституции РФ децентрализованного подхода к определению предметов ведения собственно субъектов Федерации. Содержание вопросов ведения самих субъектов Федерации основывается на принципе "все, что не запрещено, то разрешено, то есть все, что не относится к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов, является компетенцией этих субъектов. Такая позиция федеральной Конституции свидетельствует о прогрессивном, демократичном характере распределения объема полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, разрешая последним обладать всей полнотой государственной власти в рамках своей компетенции.

## 5. Современные проблемы российского федерализма

Проблемы становления современного федеративного государства являются насущными и одними из важнейших для современной России. Во многом от того, удастся ли перейти к подлинно федеративному государству, зависит дальнейшая судьба России: сохранение единства государства, успешное проведение экономической реформы, демократизация политической жизни, интеграция с соседними государствами, эффективное функционирование законов и многое другое.

Конституция Российской Федерации 1993 года в целом заложила современную правовую основу развития федеративного государства и федеративных отношений в России. В статье 1 Конституции Российской Федерации записано: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». В статье 5 Конституции зафиксировано: «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации…Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны».

Как показала практика, закрепленные в главе 3 Конституции Российской Федерации основополагающие принципы и механизмы взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации в целом обеспечивают эволюционный характер развития федеративного государства.

В то же время чем глубже идет развитие федеративных отношений, тем яснее становится противоречивость и недоработанность ряда конституционных положений, острее выражается потребность в дальнейшем развитии конституционных норм, касающихся Федерации.[[12]](#footnote-12)

Итак, мы подошли к основному нашему вопросу, а именно к современным проблемам российского федерализма.

Исследователь данного вопроса Лысенко В.Н. выделяет четыре проблемы:

1. Симметричность и асимметричность Российской Федерации;

2. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий;

3. Повышение роли Совета Федерации в развитии федеративных отношений;

4. Федеративное вмешательство в права субъектов Федерации.

На мой взгляд, первый и второй пункт можно объединить в одну большую проблему разграничения предметов ведения и полномочий между органами федеральными государственными органами и органами власти субъектов Федерации, так как это и есть вопрос об асимметрии Федеративного устройства.

По этой проблеме существует множество мнений, порой даже противоречивых. Так Л.М. Карапетян, исходя из сконструированной им «идеальной» модели федерализма, постулирует обязательность одинакового, равноправного, правового статуса субъектов федерации и на этой основе, с теми или иным оговорками, но, в конечном счете, достаточно категорично отвергает возможность существования асимметричных федераций. Л.М. Карапетян утверждает: «При «асимметричности» статуса субъектов государство перестает быть федеративным.[[13]](#footnote-13) Довольно в критической даже ироничной манере, но с убедительной доказуемостью, несостоятельность этой теории раскрыта Э.В. Тедевосяном в статье «О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций». Но, не смотря на это, теория Карапетяна имеет право на существование.

Самой серьезной проблемой является противоречие между принципом равноправия субъектов РФ (ст.5 КРФ) и разностатусность республик, с одной стороны, краев и областей – с другой, автономных округов – с третьей. В настоящее время в связи с неурегулированностью федеративных отношений появляются нормативные акты, разграничивающие статусы различных субъектов Федерации. Основными такими нормативными актами являются Конституция Российской Федерации и Федеративный договор, который подписали на сегодняшний момент около 50 субъектов Федерации. Зачастую вопреки КРФ в них (в договорах) содержится перераспределение не только совместных предметов ведения и полномочий, но и ряда предметов ведения и полномочий РФ в пользу субъектов РФ (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) и т.д.). Часто это приводит к всевозможным путаницам и неразберихам. Именно такого рода Федерации и принято называть асимметричными. Но возможно ли построение в России симметричной Федерации? Наверное, в ближайшее время этого сделать не удастся, потому что «наша Федерация продолжает базироваться на двух принципах: национально-государственном и территориальном… и полностью уравнять в правах республики как национально-территориальные образования и края и области как территориальные образования не удастся и не нужно. Речь должна идти только о специфических правах, связанных с особенностями национального состава и национальных отношений в республиках (право на второй государственный язык, на национальную культуру), но отнюдь не с социально-экономическими и политическими правами и тем более льготами и привилегиями».[[14]](#footnote-14)

Таким образом, Российская Федерация в обозримой перспективе фактически будет сохраняться как асимметричное государство. Но эта асимметрия будет проявляться не на уровне важнейших конституционных полномочий, прав и обязанностей, а на уровне специфических особенностей, связанных с экономическими, культурными, историческими, национальными географическими особенностями того или иного субъекта Федерации.

Другой важной проблемой федерализма является повышение роли Совета Федерации в развитии федеративных отношений, определение его статуса и вопрос о «вертикали» власти. Этот вопрос, сформулированный Лысенко в 1997 году нашел отражение в 2000, когда по инициативе Президента РФ, поддержке обеих палат Федерального Собрания был принят пакет законов определяющий:

1. Порядок разделения Российской Федерации на семь территориальных округов: Северо-Кавказский (центр – Ростов-на-Дону), Центральный (Москва), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Приволжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск) и Дальневосточный (Хабаровск). Такое разделение не ставит под сомнение суверенитет отдельных регионов и не ставит регион, в котором находиться «столица» округа в привилегированное положение, не ставит власть представителя президента выше представителей власти субъектов Федерации, а лишь упорядочивает систему «вертикали власти» на местах, в регионах. Каждый из округов возглавляется представителем президента по этому округу, а он в свою очередь назначает своего представителя в одном из регионов его округа. По словам президента Российской Федерации В.В. Путина такое разделение служит средством централизации власти, укреплении контроля со стороны центральных органов к органам местной власти. В связи с этим нельзя не упомянуть о распоряжении президента о приведении уставов и конституций всех субъектов Федерации к стандарту Конституции РФ, так как зачастую конституции и уставы некоторых субъектов не только не соответствуют, но и противоречат Конституции РФ. В случае не выполнения этого распоряжения к высшим должностным лицам таких субъектов могут применяться санкции, вплоть до уголовного наказания. Эта реформа долго обсуждалась и обсуждается, но необходимость в проведении реформы, на мой взгляд, утвердится спустя некоторое время.

2. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». Суть сводится к тому, что раньше в Совете Федерации было два представителя от региона – глава исполнительной и законодательной властей. Теперь их также два, но представители законодательного и исполнительного органов субъекта выбираются законодательными собраниями субъектов. Здесь выборы не прямые – выбирают выборщики. Споры по этой реформе дошли до того, что некоторые главы исполнительной власти субъектов демонстративно перестали посещать заседания Совета Федерации. Однако, это не изменило общего положения и отношения к ней большей части Совета Федерации.

3.Суть третьей и четвертой части реформы заключается в том, что президент Российской Федерации может отстранить от занимаемой должности главу исполнительной власти любого субъекта Федерации, несмотря на то, что он выбран народом, а не назначен собственно президентом РФ. Однако, для процедуры отстранения необходимы существенные причины. Немного уравновешивает это положение следующее: глава исполнительной власти субъекта Федерации имеет возможность отстранять от занимаемых должностей выборных глав городов и районов своего субъекта. Конечно, эти нововведения с одной стороны помогут достичь лучшей подотчетности и контролируемости деятельности со стороны президента РФ с одной и глав субъектов Федерации с другой, однако возможность отстранять от должностей выборных глав районов и городов со стороны глав субъектов РФ, может привести к политическим раздорам и противостояниям в тех регионах, к которых власть и авторитет главы субъекта велика (Александр Лебедь в Красноярском крае, Аман Тулеев в Кемеровской области и др.).

С принятия реформы «о вертикали власти» прошло больше года. Заметного влияния на федеративные отношения эта реформа не оказала, разве что увеличилось число чиновников. Некоторых изменений следует ждать тогда, когда истекут сроки полномочий действующих глав субъектов Российской Федерации, и их место займут выборные представители. А до этих пор, представители исполнительной власти в Совете Федерации занимаются законодательной деятельностью, что в принципе противоречит принципу правового государства, установленного в 1 ст. Конституции РФ, а именно, «разделение властей».

Важной проблемой российского федерализма является степень вмешательства федеральных государственных органов в дела субъектов Федерации. Именно «степень» вмешательства важна для рассмотрения, т.к. идея о вмешательстве или невмешательстве давно решена в пользу первого. Предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы ведения субъектов РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов зафиксированы в важнейших нормативных актах государства. Это – Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, Федеративный договор, принятый 31 марта 1992 года и Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 года. Однако в КРФ сказано, что Президент РФ вместе с судом необходимой юрисдикции вправе разрешать споры между органами власти РФ и органами власти субъектов, проблемные ситуации внутри субъекта (вплоть до отмены результатов выборов). В статьях 85 часть вторая и в статье 88 прописано, что Президент РФ может «приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам...» и «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционных законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение…»

Не могу не сказать еще об одном изменении, связанным с федеративным устройством и решением государством насущных проблем Федерации. Дело в том, что во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 1230 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" было упразднено министерство по делам Федерации, а вопросы их ведения были переданы трем другими министерствам: МВД России, МИДу России и Минэкономразвития России.

К сожалению, объем работы не позволяет в полной мере рассмотреть все проблемы российского федерализма и, завершая данный вопрос, я хотел бы сказать о том, какие направления скорее будет включать реформирование федеративных отношений (а оно неизбежно):

1. Укрепление целостности РФ как единого федеративного государства, укрепление единого правового пространства, координация правотворчества в регионах.

2. Последовательная реализация конституционного равенства субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что должно способствовать преодолению фактического политического и социально-экономического неравенства субъектов Федерации.

3. Оптимальное разграничение полномочий Федерации и ее субъектов. Чтобы достичь этого, необходимо более четко определить границы компетенции Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Имеются предложения о необходимости проведения такого разграничения в федеральном отраслевом законодательстве.[[15]](#footnote-15)

# Заключение

Из сделанного мной исследования о федеративном устройстве РФ можно сделать некоторые выводы:

*1. Значение Федерации как формы государственного устройства* в настоящее время очень велико. Мною уже было сказано, что федеративная система существует в более чем двух десятках стран мира - это десятая часть всех стран мира, треть населения и больше половины территории всех стран мира. Но эти показатели, которые делают федеративную форму наиболее эффективной, в вопросе о делении государства, не главные. Главное, на мой взгляд, то, что государства с федеративной формой устройства более динамичны в плане развития правовых отношений, по сравнению с унитарной формой и в разной степени в таких странах, но может осуществляться всестороннее обеспечение процесса свободного развития различных национальностей и народностей, принцип плюрализма и демократизма, гарантия прав и свобод граждан.

2. *В чистом виде не существует определенно федеративного государства.* Так можно сказать в отношении Соединенных Штатов Америки, государства с федеративной формой устройства. Очень многие общие признаки федерации, сформулированные в теории государства и права, не просматриваются в Федерации США, хотя именно это государство является одним из первых стран с федеративным устройством. Но вопросом рассмотрения в курсовой работе было государственное устройство России и поэтому:

2. *Российская Федерация – нетипичная, отклоняющаяся от классических образцов конституционная форма федерации*; в ее состав входят субъекты, организованные как по национальному, так и по территориальному признаку.

3. Еще одной особенностью российского федерализма является *фактическая* (в разрез с принципами Конституции РФ) *разностатусность субъектов РФ*. Такие Федерации принято называть асимметричными.

4. *Выбор формы государственного устройства должен быть связан со многими факторами:* историческими, экономическими, культурными, религиозными, географическими и др. Так определяющим фактором выбора формы государственного устройства России является многонациональный состав ее населения (более 100 наций и народностей), при том, что 81,5 % населения составляют русские, 3,7% -татары, 2,9% - украинцы, 1,2% - чуваши, 0,9% - башкиры, 0,7% - мордва, 0,6% - чеченцы и т.д. Федерация, позволяющая избежать сверхцентрализации с одной стороны, и устанавливающая гарантии прав субъектов Федерации, является оптимальной формой национально-государственного устройства для России.

5. Россия находится только на начальном этапе развития федеративных отношений. За 11 лет после принятия Декларации о государственном суверенитете много было и негативного и позитивного. На ошибках и неудачах нашего руководства начала 90-х годов, когда была вероятность распада России на мелкие суверенные государства вслед за СССР, выросла новая страна, в которой много проблем национального, социально-экономического, политического характера. Проблемы становления современного федеративного государства являются насущными и одними из важнейших для современной России. Во многом от того, удастся ли перейти к подлинно федеративному государству, зависит дальнейшая судьба России: сохранение единства государства, успешное проведение экономической реформы, демократизация политической жизни, интеграция с соседними государствами, эффективное функционирование законов и многое другое.

И я верю, что если не моему поколению, а нашим детям и внукам посчастливится жить в истинно демократическом государстве, гражданском обществе, должным образом обеспечивающими, а не только провозглашающими права человека и гражданина независимо от расы и вероисповедания.

# Список используемой литературы.

1. Алексеев С.С. Государство и право. М.,1993 г.

2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000.

3. Баргондия Б.А. Российский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий // Социально-политический журнал. – 1996 г. №4.

4. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Юрист, 1994 г.

5. Карапетян Л.М.: К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций)// Государство и право. – 1996 г. - №12.

6. Кушнир А.: Федерация или унитарное государство.// Народный депутат 1992 г. №6.Пусточаров В.: Российский федерализм - сегодня и завтра// Международная жизнь. - 1994 г. - №3.

7. Лившиц Р.З. Теория права. М.: БЕК, 1994 г. Тадевосян Э.В.: О моделировании в теории Федерализма и проблема асимметричных Федераций// Государство и право. - 1997 г. - №8.

8. Лысенко В.Н.: Развитие Федерации и Конституция России (конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений)// Государство и права. - 1997 г. - №8.

9. Натан Р., Хаффман Э.: Современный федерализм: сравнительные перспективы// Международная жизнь. 1991 г. №4.

10. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1996 г.

11. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М., 2000 г.

12. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Под ред.

Страшуна Б.А. М.: Бек, 1996 г.

13. Теория государства и права: курс лекций. Под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М. 2000 г.

14. Государственный строй США: М.,1976.

15. Юридический энциклопедический словарь. М.1984 г.

# Список нормативно-правовых актов

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)

2. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года // ВВС РСФСР. 1990. №2.

3. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 года.

4. Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.)

5. Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» от 3 августа 1994 года.

6. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 1, 11 октября, 24 декабря 1993 г.).

7. Указа Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 1230 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"

8. Положение о Государственном флаге Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 года.

9. Положение о Государственном гербе Российской Федерации, утв.

Указом Президента РФ от 30 ноября 1993 года.

10. Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г.

№ 2689-I "О Федеративном договоре".

1. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. С. 117-118 [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственный строй США: М.,1976. С. 57. [↑](#footnote-ref-2)
3. Натан Р. , Хаффман Э. . Современный федерализм: сравнительные перспективы// Международная жизнь. 1991 N4 с. 35 [↑](#footnote-ref-3)
4. Юридический энциклопедический словарь. М. 1984 с. 394 [↑](#footnote-ref-4)
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. С. 119-120 [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Страшуна Б.А. С. 303-317. [↑](#footnote-ref-6)
7. С.В. Клименко, А.Л. Чичерин. Основы государства и права. С. 27. [↑](#footnote-ref-7)
8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000, стр. 294-298. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М., 2000 г., стр. 249-251. [↑](#footnote-ref-9)
10. Положение о Государственном флаге Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 года.

    Положение о Государственном гербе Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 1993 года. [↑](#footnote-ref-10)
11. Баргондия Б.А. Российский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий // Социально-политический журнал. – 1996 г. №4, стр. 56-67. [↑](#footnote-ref-11)
12. В.Н. Лысенко. Развитие Федерации и Конституция России (конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений)// Государство и право. 1997 г. №8. С. 15. [↑](#footnote-ref-12)
13. Л.М. Карапетян. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций)// Государство и право. 1996 г. №12. С. 62. [↑](#footnote-ref-13)
14. Лысенко В.Н.: Развитие Федерации и Конституция России (конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений)// Государство и права. - 1997 г. - №8. С. 16 [↑](#footnote-ref-14)
15. А.Е. Козлов. Конституционное право, с. 226. [↑](#footnote-ref-15)