Оглавление

Введение

1. Территориальное устройство государства

1.1 Унитарное государственное устройство

1.2 Сложное государственное устройство

2. Федерация

2.1 Модели федерализма

3. Российская Федерация

3.1 Истоки федеративной государственности России

3.2 Конституционная модель российского федерализма

3.3 Проблемы Российского федерализма

3.4 Четыре этапа российского федерализма

3.5 Россия - унитарная Федерация

4. Конфедерация

Заключение

Список использованных источников

## Введение

Общепризнанно, что элементы составляющие государство, - это территория, население и публичная власть. Среди элементов государства особо выделяется именно её территория. Так как без собственной территории не может быть государства. Форма государственного устройства представляет собой внутреннее деление государства на составные части: административно-территориальные единицы, автономные, культурные, политические образования. Она отражает характер отношений государства в целом и отдельных его частей.

Проблема форм государственного устройства является традиционной для теории государства и права. Вместе с тем рассматриваемая тематика имеет важное теоретическое и практическое значение. Ее актуальность обусловлена теми процессами, которые характерны как для государственного строительства в России, так и для формирования межгосударственных отношений в эпоху глобализации. Многие вопросы, касающиеся форм государственного устройства и остающиеся до сих пор нерешенными и дискуссионными.

В данной работе будут рассмотрены основные формы территориального устройства государства - унитарные и федеративные. Особое внимание будет уделяться федерации. Это выделение обусловлено, прежде всего, тем что в России именно эта форма государственного устройства. И на примере Российской Федерации, мы проследим становление федерализма, его основные плюсы и минусы. Рассмотрим, в каких условиях он зарождался.

Отдельно будет рассмотрена конфедерация. Тема конфедерации является одной из самых дискуссионных. А именно, вопрос о том, в каком качестве её рассматривать - как особую форму государственного устройства, либо как территориальную организацию союза государств.

## 1. Территориальное устройство государства

В последние годы само понятие "форма государственного устройства" подвергается критике, намечается тенденция к исключению его из научного оборота, замене более адекватным термином. Чиркин В.Е. указывает, что в политической литературе понятию "государственное устройство" придавалось излишне широкое содержание: нередко имелся в виду государственный строй в целом, а иногда включались и некоторые важнейшие элементы общественного строя (например, партии) [[1]](#footnote-1). Поэтому в последние годы этот термин стремятся заменить формулировкой "территориально-политическое устройство" государства. Из-за отсутствия достаточно аргументированной альтернативы по традиции сохраняется термин "государственное" устройство, но в юридической литературе при его употреблении имеется в виде только устройство территории государства, соотношение государства как целого с его основными частями.

Внутреннее деление государства, правовое положение его частей, их взаимоотношения друг с другом и с центральными органами власти охватываются понятием "территориальное устройство государства"[[2]](#footnote-2). В учебной и научной литературе прослеживается единство в характеристике этого термина. На сегодняшний день выработаны только две бесспорные формы государственного устройства - унитарная (простая) и сложная. [[3]](#footnote-3) За основу типологизации формы государственного устройства здесь берут критерий "простоты". Примитивность и алогичность подобного подхода очевидна. В дальнейшей классификации ведутся споры. В частности, современные учёные третьей формой государственного устройства выделяют конфедерацию, тогда как другие определяют её лишь как союз государств. Также появилось такое понятие, как региональное государство, это понятие ещё не воспринято основными законами, хотя является научным термином. Также в классификации сложных государств выделяют такие понятия, как протекторат и уния. Но для того, чтобы более наглядно проследить эту специфику, необходимо дать характеристику традиционным, классическим формам государственного устройства. [[4]](#footnote-4)

## 1.1 Унитарное государственное устройство

Унитарное государство - это единое цельное государство, состоящее из административно-территориальных единиц, которые подчиняются центральным органам власти и признаками государственности не обладают.

Унитарная форма государственного устройства имеет ряд признаков, которые характеризуют ее с различных аспектов. На территории унитарного государства действует одна конституция, единая система законодательства, одно гражданство. В нем функционирует единая денежная система, проводится обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая и кредитная политика. Унитарное государство предполагает единые, общие для всей страны представительные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют верховное руководство соответствующими органами местного самоуправления или органами управления на местах. Кроме того, составные части унитарного государства не обладают государственным суверенитетом. Они не имеют своих самостоятельных воинских формирований, законодательных органов и других атрибутов государственности[[5]](#footnote-5).

Территория унитарного государства состоит из определённых частей, которые принято именовать административно-территориальными единицами. Критерий их выделения может быть различным: экономическая целесообразность, исторические, географические особенности и т.д. Главное при этом то, что центральная власть определяет границы тех или иных частей унитарного государства и их статус.

Управление административно-территориальными единицами может осуществляться, как централизованно, т.е. назначенным из центра чиновником, таки децентрализовано, т.е. на началах местного самоуправления. Границы местного самоуправления весьма подвижны, чётких критериев здесь нет, за исключением одного принципа: вопросы государственного значения решаются не на местах, а "в центре"[[6]](#footnote-6).

Форма унитарного государства даёт возможность более полной концентрации ресурсов в руках "центра", она может способствовать ускорению экономического и культурного развития страны, складыванию единой нации. Именно в этих целях в ряде развивающихся стран федеративные государства были преобразованы в унитарные[[7]](#footnote-7).

В современном мире простые (моноструктурные) государственные образования представляют собой скорее исключение и являются в большей степени архаизмами, сохранившимися в процессе социально-политической эволюции (к числу таких государств можно отнести Ватикан, Сан-Марино, Люксембург и некоторые другие "государства-карлики") [[8]](#footnote-8).

## 1.2 Сложное государственное устройство

Сложное государство предполагает существование государства, включающего в себя другие государственные образования. В типологии сложных государств, принято выделять такие классы, как протекторат и уния.

Протекторат - это международный договор, по которому одно государство обязывается оказывать другому покровительство. А именно: осуществлять его представительство во внешних делах осуществлять вооружённую защиту, а иногда оказывать экономическую и культурную помощь.

Под унией понимают союз, соединение объединение государств. Среди уний различают конфедерации, федерации, объединения монархических государств в форме реальной и персональной унии, фузии, инкорпорации и империи[[9]](#footnote-9).

В настоящее время абсолютное большинство государств имеют сложное территориальное устройство. Наиболее интересными в плане изучения, с нашей точки зрения, представляются федерация и конфедерация.

## 2. Федерация

Федеративную форму государственного устройства называют "сложной", поскольку федерация представляет собой союзное государство, части которого обладают признаками государственностиhttp://www.allpravo.ru/diploma/doc33p/instrum1619/item1621.html - \_ftn22#\_ftn22. Как отмечается в литературе, федеративное государственное устройство является уникальным, так как, во-первых, оно неоднородно, во-вторых, разнообразно. Несмотря на разнообразие и неоднородность федеративного устройства в разных странах можно, тем не менее, выделить наиболее общие черты, характерные для большинства из них:

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

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

субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, которая не может противоречить федеральной, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы;

существует единое союзное гражданство и гражданство федеральных единиц;

основная общегосударственная деятельность осуществляется союзными государственными органами, которые официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях (США, ФРГ, Бразилия, Индия и др.)

одна из палат парламента представляет интересы субъектов федерации

как правило, субъекты федерации лишены права сецессии, т.е. не могут в одностороннем порядке выйти из федерации[[10]](#footnote-10).

Федерации образуются либо в результате договора между независимыми государствами, осознавшими необходимость государственного объединения для совместной реализации своих общих интересов и превращающимися в субъекты федерации, либо вследствие присоединения к государству территорий с сохранением их определенной государственной обособленности, либо в результате возрастания степени автономии территориальных единиц высшего уровня и приобретения ими государство-подобных черт.

Государственные образования, входящие в состав федерации, считаются субъектами федерации. Этим подчеркивается производность суверенитета федерации от суверенитетов государственных образований. Это верно лишь отчасти. Формирование федеративного государства можно представить в виде логической схемы суммирования суверенитетов, которые субъекты добровольно передали "центру". Однако, суверенитет в государстве неделим, т.е. он не может быть одновременно и у "центра" и у частей государства.Т.о. если составные части передали свой суверенитет "центру", то у передавших его больше нет. Поэтому в федеративном государстве на всей его территории действуют федеральные законы. [[11]](#footnote-11)

## 2.1 Модели федерализма

Этимологически в основе понятия "федерация" лежит латинское "feod-eration" - чем-то созвучное со словом "союз". В государственно-правовом аспекте под "федерацией" следует понимать соединение нескольких государств или территориальных образований в интересах достижения общей цели с помощью федеральной власти. Каждому отдельному государству присущи свойственные только ему особенности регулирования федеративных отношений, в зависимости от ряда факторов, включая, политические, экономические, социальные, правовые, что позволяет классифицировать их в определённые группы - модели федерализма. Исходя из правовой регламентации, выделяются: "конституционная модель", "регламентарная модель", "традиционная модель". [[12]](#footnote-12)

"Конституционный федерализм" считается наиболее демократической формой государственного устройства, обеспечивающий гарантии прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства. Классическим государством такого типа является США.

"Регламентарная модель" отличается, прежде всего, статусом регламентирующего правоотношения центра и его составных частей. Основными принципами "регламентарного федерализма" являются добровольность объединения государств и государственных образований и все остальные признаки, относящиеся к понятию федерация.

Отличительной особенностью "традиционного федерализма" является порядок образования государства снизу, по инициативе субъектов, добровольно слагающих с себя статус суверенитета взамен на суверенность[[13]](#footnote-13).

## 3. Российская Федерация

Россия - государство с федеративным устройством. В состав Российской Федерации входит 83 равноправных субъекта, в том числе 21 республика, 9 краёв, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Федеративному устройству РФ посвящена третья глава Конституции. Там же определено, что федеративное устройство РФ основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти её субъектов, а также на равноправии субъектов РФ.

Система органов государственной власти субъектов Федерации определяется общими принципами, устанавливаемыми Федерацией в Конституции. В каждом регионе имеется законодательный (представительный) орган (парламент, законодательное собрание) и исполнительный орган (правительство). Во многих существует также должность высшего должностного лица (губернатор), которые наделяются полномочиями законодательными органами власти субъекта РФ по представлению Президента и могут занимать свой пост неограниченное число раз.

Россия также подразделяются на 8 федеральных округов, в каждом из них работает полномочный представитель президента. Субъекты Федерации имеют своё административно-территориальное деление. Как правило, основными единицами в составе субъекта являются районы и города республиканского (областного, краевого) значения. [[14]](#footnote-14)

По всем признакам Россия является федеративным государством, но на сегодняшний день многие эксперты беспокоятся, как об обеспечении единства федеративного устройства, так и о "выживания" самого федерализма нашего государства.

## 3.1 Истоки федеративной государственности России

Для глубокого и всестороннего исследования и понимания современных проблем и тенденций развития Российской Федерации нельзя обойтись без знания её прошлого, процесса её возникновения и развития.

В настоящее время ведутся споры об исторических корнях российского федерализма. Часто, исследователи усматривают федералистские тенденции в период образования государства в процессе объединения княжеств, земель царств. Эта точка зрения заслуживает внимания, но отличается высокой степенью гипотетичности и требует дополнительных историко-правовых изысканий. [[15]](#footnote-15) Процесс образования государства на Руси шёл разными путями: добровольные союзы, спасительные присоединения, не были исключены и завоевательные походы. Так постепенно Россия превратилась в сильное унитарное государство, федерализм в официальных кругах царской России никогда не поддерживался и не признавался.

Россия была унитарным государством 1055 лет, т.е. с момента образования государства в 862 году и до провозглашения её федерацией в 1917. [[16]](#footnote-16) За это время был накоплен богатейший опыт построения унитарного государства, собрана практика построения децентрализованного государственного управления, которая гармонично учитывала исторические, экономические, культурные, национальные традиции различных территорий страны. [[17]](#footnote-17) Система управления страной учитывала особенности положения различных регионов. Применялись различные правовые, управленческие, организационные методы и формы правления. Благодаря этому Россия сохраняла стабильное существование в течении длительного периода. Но уже тогда можно было увидеть некоторые элементы асимметрии, наличии различных вариантов определения статуса территорий, входящих в империю.

Идеи российского федерализма начали формироваться с XIX века, в обстановке самодержавной целостности. Появилось множество публикаций по проблемам автономии и федерации. Стоит отметить, что значительная часть большевиков были сторонниками унитарного государства. В.И. Ленин первоначально негативно высказывался о федеративной форме государственного устройства. Россия располагала всеми объективными условиями для децентрализации в форме федеративного устройства. Так, западные наблюдатели отмечали, что "никакая конституция, даже самая замечательная, не решит проблемы, порождёнными необъятными размерами России и сложным демографическим составом её населения". [[18]](#footnote-18) Эти условия существовали и в период самодержавия в России, но власть царя их нейтрализовала. Однако для их претворения в жизнь достаточно было назревания критической политической ситуации, подъёма крестьянских масс, то есть возникновения революционной ситуации. [[19]](#footnote-19)

1917 - январь 1918 года - переломный период, революция позволяет проявиться федеративным тенденциям. Коренным образом изменился весь политико-правовой уклад России, включая и муниципальные органы власти. В сложившейся кризисной ситуации взгляды большевиков относительно федерации изменились. Они понимали невозможность сохранения России как унитарного государства. И в январе 1918 года в Декларации прав трудящегося и эксплуатированного народа, принятой на III Всероссийском съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Россия впервые была провозглашена федерацией. Позднее, норма о государственном устройстве РСФСР в той же редакции вошла в первую советскую Конституцию. [[20]](#footnote-20) Данная Конституция впервые определяла основы устройства общества на конституционном уровне, носила открытый классовый характер. Однако, закрепляя положения о федеративном устройстве России, в Конституции фактически отсутствовали субъекты федерации. Дальнейшее развитие федеративных отношений характеризовалось тем, что центральная власть, по воле правящей партии самостоятельно создавала автономии. Таким образом, федеративная республика у нас не возникала, а делалась. Всё решалось правящей "верхушкой", и демократического самоопределения населения тех или иных территорий не требовалось. На протяжении более чем двадцати лет происходили изменения и преобразования республик, автономий. Руководство мало задумывалось о выстраивании национальной политики. Большевики обрекли государство на "вечно проблемный" национальный вопрос, в любой момент ослабления власти готовый взорваться волной сепаратистских движений. [[21]](#footnote-21)

Так большевикам удалось создать уникальную государственную, правовую конструкцию, не имевшую аналогов в истории. Специфические черты "федеративной системы" созданной в РСФСР, заключаются в следующем: провозглашение фактически унитарного государства федерацией; субъекты федерации выделялись на территории государства по решению партийного руководства; многообразие форм автономий, фактический статус которых различался лишь в их наименовании; неоднородное федеративное устройство государства. Существовали территории, не входившие в автономии, соответственно не являвшиеся субъектами федерации. Эта часть государства была основана на принципах обычного унитарного государства.

Следующий этап становления государственности связан с созданием нового союзного государства. Параллельно с возникновением РСФСР в 1918 году, на территории бывшей Российской империи возникли формально независимые государственные образования советского типа на Украине, в Белоруссии, Азербайджане и др. Большевикам тогда удалось собрать большую часть территорий Российской империи в единое государство.30 декабря 1922 года на съезде Советов было провозглашено образование Союза Советских Социалистических Республик (СССР). Были приняты соответствующие декларации и Договор об образовании союзного государства. Противоречивая конструкция "федерализма" созданная в государстве, требовала теоретического осмысления. Была пересмотрена теоретическая база федерализма. Тогда были заложены основные теоретические расхождения, которые проявляются и сейчас. Многие термины и определения расходятся с западными представлениями о данных явлениях. Советская наука находилась под идеологическим контролем, поэтому адекватного представления о существующем государственном устройстве быть и не могло. В принципе, всем конституциям советского типа был присущ фиктивный характер. Они провозглашали принципы, которых фактически не существовало. В Советском государстве был деспотический принцип власти, говорить о существовании федеративных отношений не приходится. Но государство становилось слишком сложным по своей территориальной структуре, и поэтому жёсткая централизация в управлении тормозила развитие общества.

Кризис государственности подтолкнул руководство страны к активным действиям. В середине 80-х годов по инициативе партийно-государственного руководства началось обновление экономических основ и политического устройства. Распад Советского Союза был вызван многими факторами, в том числе и стремлением союзных республик к национальной государственности. Первым шагом к этому было принятие 12 июля 1990 года Декларации о суверенитете РСФСР. Россия перестала быть частью другого федеративного государства. Декларация вместе с последовавшим призывом "брать столько суверенитета, сколько сумеет проглотить" подтолкнула некоторых лидеров регионов к необоснованным притязаниям на полную независимость от центральной государственной власти. [[22]](#footnote-22) Этот процесс, дополненный системой отдельных договоров центра с регионами, в которых они "выбивали" себе дополнительные привилегии, прежде всего экономические, постепенно стал вести Россию к фактической угрозе ползучей конфедерации страны, чреватой её распадом, разрушающей целостность Российского государства. [[23]](#footnote-23)

Далее последовала немедленная реконструкция унитарной формы государственности и попытки сохранить целостность государства. Единственным выходом из опасной ситуации было преобразование российской государственности на основе реального федерализма. Попыткой приостановить распад страны было подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора, признающего суверенитет республик в составе России. Договор также закреплял статус субъектов Федерации. Таким образом, сфера федеративных отношений распространилась на всей территории государства. Радикально не изменив своего национально-государственного устройства, Россия перестроилась на создание реальных федеративных отношений. Договор в какой-то степени снизил внутриполитическое напряжение в стране, однако и закрепил неравноправное положение субъектов Федерации. [[24]](#footnote-24)

## 3.2 Конституционная модель российского федерализма

Важнейшее значение имело принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации. Вопреки всем скептическим высказываниям она выжила, и вот уже 17 лет Россия живёт по её нормам, постепенно реализую заложенные в ней идеи. Россия определена там, как "федеративное государство" (ч.1 ст.1 КРФ). Сегодня уже можно утверждать, что именно оформление конституционной федерации оказалось в 1990-1993 годах единственным спасением от исчезновения государства.

Рассмотрев выше, политические и исторические условия, в которых зарождалась действующая сейчас Конституция, мы можем адекватно воспринимать модели федеративных отношений, зафиксированных там. Она полно и последовательно зафиксировала изменения, произошедшие в государстве, закрепила новые качества федеративного устройства. Конституционное оформление получили основные принципы классического федерализма.

Конституция 1993 года фактически установила, что Россия - это конституционная симметричная федерация, состоящая из 83 (изначально было 89) юридически равноправных субъектов, образованная по общегражданскому территориальному принципу, но со значительной этнической составляющей. В основе лежат запреты выхода из состава РФ; одностороннего изменения статуса субъектов; запрет преобразования административных границ в государственные; недемократических форм правления в субъектах; нарушение верховенства федеральной Конституции и законов. Стоит отметить, что в Конституции РФ отсутствует характеристика субъектов Федерации как "суверенных", что в своё время вызывало недовольство республик в составе РФ. [[25]](#footnote-25)

## 3.3 Проблемы Российского федерализма

Россия получила свой федерализм "сверху" как продукт договорённости политических элит страны. [[26]](#footnote-26) Но всё же, в обозримом будущем именно федеративное устройство российской государственности, его совершенствование должны стать приоритетом государственно-политического развития страны. [[27]](#footnote-27)

Территориальный фактор можно определить как зависимость управляемого государства от размера его территории. Чем больше территория государства, тем сложнее оно управляется из единого центра.

О.Е. Кутафин указывает на то, что при федерализме "открывается больше возможностей для устройства управления на местах в соответствии с их интересами, а интересы одного региона не приносятся в жертву других. В результате образуются многочисленные центры интересов, характеризующиеся своими особенностями, и вместо единообразия создаётся единство в многообразии, что и составляет высшую цель общественного развития". [[28]](#footnote-28) Но нельзя не заметить, что на практике образование "многочисленных центров" приводит к конкурентной борьбе между ними, в частности посредством реализации прав, связанных с разным статусом субъектов федерации. Равноправие субъектов Российской Федерации - принцип федеративного устройства, впервые получивший закрепление в нынешней Конституции Российской Федерации. Она специально подчеркивает его важное проявление - равноправие всех субъектов между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это равноправие, прежде всего, проявляется: в равенстве их прав и обязанностей как субъектов Федерации; в конституционно установленных равных пределах компетенции субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенцией самой Российской Федерации; в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации. Нынешняя Конституция Российской Федерации, закрепив принцип равноправия субъектов, внесла и некоторые другие новшества, утверждающие его. В Федеративном договоре 1992 г. и в тексте прежнего Основного закона имелись различия в компетенции субъектов, в частности предоставлялись большие права республикам; теперь это устранено. В то же время имеются различия в государственной организации субъектов Федерации. Среди них есть республики, обладающие признаками государства, и государственно-территориальные образования, не имеющие, например, своих конституций, высших органов государства, что, однако, не влияет на их равное положение в Федерации. Естественны и фактические различия между субъектами в экономическом потенциале, численности населения, размерах территории, географическом положении и т.д. [[29]](#footnote-29)

Безусловно, нельзя игнорировать и национальные моменты. Уникальность и своеобразие Российской Федерации состоят в сочетании в себе национального и территориального начала. Но на территории любого субъекта федерации сейчас проживает много национальностей. Поэтому одной из актуальных проблем является обеспечение единства федеративного государства в сочетании национального и территориального факторов.

Почему одна нация находится под особой защитой и гарантией со стороны государства, а другие нации попадают под общие условия защиты и реализации своих прав? Принцип защиты национальных меньшинств нельзя противопоставлять другим конституционным принципам государственного устройства РФ, его нельзя отрицать, но нельзя и абсолютизировать. Политика страны не должна идти по пути национальной обособленности и размежевания, усиливая эту тенденцию внеконституционными процессами наделения территорий особым статусом. Многие положения характеризуют не столько особый правовой статус административно-территориальных единиц, сколько перечень мер идеологического плана.

Складывающееся национально-государственное устройство является механизмом, обеспечивающим "возмещение неравенства", которое на практике означает не что иное, как перераспределение общегосударственных ресурсов и средств в пользу малых народов за счёт больших. [[30]](#footnote-30)

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время, они не хотят утратить свою самостоятельность и обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это - объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Федерализм в его современном прогрессивном прочтении не противостоит ни идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, ни интересам регионов, их стремлениям к повышению своей самостоятельности. Если федерализм основан на демократических принципах, на устоях правового государства, если он действительно гуманистичен, то тогда наиболее полно проявляются его достоинства: общий крупный рынок, свободное движение капиталов, товаров и услуг, свобода передвижения людей; более благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Важно однако, постоянно помнить, что достоинства федерализма проявляются не автоматически.

Очень важно, чтобы стабильность, устойчивость принципов, провозглашенных в Конституции 1993 г. сочетались с динамизмом их реализации, гибкостью и подвижностью применяемых форм и методов. С од-

ной стороны, необходимо, чтобы были установлены и действовали надежные гарантии, препятствующие возрождению унитаристских, авторитарных начал в деятельности центра; субъекты Федерации должны чувствовать себя в безопасности от опасных переходов в системе управления. С другой стороны, федерализм должен иметь достаточный потенциал в противостоянии сепаратизму и безудержному регионализму. [[31]](#footnote-31)

## 3.4 Четыре этапа российского федерализма

За 17 лет конституционного развития России с федерализмом произошли довольно серьёзные метаморфозы. Можно выделить четыре этапа этой трансформации.

Первый этап (1993 - 1995 гг.), можно назвать "стихийным". Это выражалось, прежде всего, в том, что "развитие федеративных отношений в основном зависело от сиюминутных политических интересов президента". [[32]](#footnote-32) При этом центр не вполне руководил происходящими процессами. На этом фоне происходило принятие региональных конституций, уставов и законодательства, не учитывавших положений федеральной Конституции и законов.

Второй этап (1996 - 1999 гг.) - федерализм "направляемый". Центр по-прежнему слаб, но уже обретает какой-то контроль над ситуацией. Преимущественно это происходит за счёт уступок требованиям региональных властей и перераспределения полномочий в пользу регионов. В этот период становится очевидным, что как минимум 50 конституций и уставов противоречит федеральной Конституции. Начинается ревизия нормативной базы, в том числе с участием Конституционного Суда РФ.

Третий этап (2000 - 2003 гг.) - так называемая федеративная революция В.В. Путина. В рамках его программы были предприняты такие основные меры, как:

создание федеральных округов и института полномочных представителей Президента в них;

изменение порядка формирования Совета Федерации;

отказ от договоров между федеральным центром и субъектами;

приведение конституций и законодательства субъектов в полное соответствие с федеральной Конституцией и законами.

Стоит отметить, что регионы в целом не противились против путинского курса, понимая необходимость и неизбежность централизации.

Четвёртый этап. В 2004 году фактически начался переход к административному федерализму. Наиболее существенными моментами здесь явились: отказ от прямых выборов глав субъектов; сужение сферы полномочий регионов. Если исходить из того, что показателем федерализма должен быть достигнутый уровень децетрализации, дела у нас идут плохо. Спасение российского федерализма - это мобилизация регионов для проведения преобразований "снизу вверх". Сегодня в России лишь существующая неоднородность служат спасением от трансформации федерализма реального в "административный". [[33]](#footnote-33)

## 3.5 Россия - унитарная Федерация

Для истории европейского федерализма такой вопрос не стоит. Ещё в 1962 году немецким правоведом Конрадом Хессе ФРГ была охарактеризована, как "унитарная федерация". Такой вывод связывался с возрастанием инициативы и влияния Федерации в сфере законодательной, исполнительной и судебной властей. Немецкие субъекты регулировали лишь вопросы культуры, местной полиции и право общин. Российская Федерация в отдельных аспектах ещё более унитарна, чем ФРГ. В России отношения между центром и субъектами продолжают строиться на жёсткой, централизованной основе. В первую очередь, унитаризация проявляется в сфере законодательства. Законодательная компетенция концентрируется в руках федерального центра. И на этом основании федеральный центр в состоянии самостоятельно осуществлять законодательство по всем вопросам совместного ведения. Вторым признаком унитаризации Российской Федерации служит существование иерархически организованной вертикали власти, как исполнительной, так и законодательной. Президенту РФ предоставлено право выносить предупреждения законодательным органам власти субъектов федерации. А в исключительных случаях внести в государственную думу проект о роспуске того или иного представительного органа субъекта федерации. Третьим признаком унитаризации РФ является сокращение договорной практики разграничения компетенций между Федерацией и её субъектами. Действует приоритет положений Конституции РФ перед положениями вышеназванных договоров. Таким образом, федеральному центру фактически предоставлена возможность в одностороннем порядке отказаться от исполнения положений договоров, заключаемых с субъектами федерации. [[34]](#footnote-34)

## 4. Конфедерация

Традиционно конфедерацию рассматривают в рамках государственного устройства с оговоркой, что в этих случаях речь идет не об устройстве государства, а о территориальной организации союза государств. Однако в последнее время появилась тенденция к выделению из формы государственного устройства форм международных объединений государств. Необходимо подчеркнуть, что когда речь идет о форме государственного устройства, всегда рассматривается организация власти по территории именного государства, а не иного образования. Традиционный взгляд на конфедерацию и иные формы объединений государств как на формы государственного устройства основан на том, что в теории государства четко не определено место подобным образованиям, поэтому их рассматривают в рамках сходного с ними института. Существуют сторонники точки зрения, согласно которой форму государственного устройства следует рассматривать в широком смысле, тогда можно полноправно включать в это понятие и территориальное устройство союзов государств. Представляется, что такой подход содержит в себе внутреннее противоречие. Если в рамках формы государственного устройства рассматривать устройство объединений государств, то мы должны будем прийти к выводу, что государство и объединение государств - это практически идентичные понятия, и это сходство позволяет нам рассматривать территориальное устройство тех и других в рамках одного института. Однако, как известно, государство имеет признаки, которые отличают его от всех иных образований.

Однако на международной арене выступают не только государства, но и иные субъекты - различные государственные объедения. В теории международного права они получили название - международные организации. В доктрине международного права резюмируется наличие определенного понятия "международная организация" или по меньшей мере наличие определенных признаков, достаточно адекватно ее характеризующих. И в доктрине международного права, и в международно-правовых договорах, выделяются признаки международной организации. Во-первых, это должна быть постоянно действующая межгосударственная организация. Причем должны быть соблюдены три основных требования для ее учреждения: а) учреждение организации в соответствии с международным соглашением; б) наличие у нее как минимум одного органа управления; в) учреждение организации в соответствии с нормами международного права. Во-вторых, должно существовать разграничение законных полномочий и целей между организацией и ее государствами-членами. В-третьих, международная организация должна обладать законными полномочиями, осуществляемыми на международном уровне. В-четвертых, она основана на принципе суверенного равенства государств-членов, при этом членство в организации подчинено определенным правилам, характеризующим участие государств в деятельности ее органов и представительство государств при организации. В-пятых, международной организации принадлежат привилегии и иммунитеты, обеспечивающие ее нормальную деятельность.

Корме международных организаций существуют объединения государств, которые имеют иную правовую природу и которые ранее определяются через термин - конфедерация. Такие объединения находятся как бы в промежуточном состоянии - это уже не международные организации, но еще и не государства, т.е. это международно-правовые объединения, в которых появляются зачатки государственно-правовой природы. Как международно-правовое объединение, объединение государств характеризуются тем, что создано и действует на основании международного договора, государства сохраняют независимый статус, суверенитет. Международно-правовой характер объединения обусловлен так же тем, что решения общих органов проводятся в жизнь решениями и действиями органов государств, входящих в объединение, хотя это не обязательно, если объединение обладает признаками национальности. В общие войсковые формирования государство добровольно направляет свой контингент и сохраняет право на его отзыв, а само воинское подразделение не теряет государственной принадлежности. У объединения государств в строгом смысле слова нет своей территории, поскольку таковой считается сумма территорий государств-участников. Однако при этом просматриваются контуры будущего государства: создание единых руководящих органов; принятие ими решений, действующих на территории объединения; образование общих войсковых формирований, таможенных и пограничных структур; отчисления денежных средств на содержание органов и указанных подразделений; возможное хождение единой валюты либо валюты на всей территории объединения; вынесение принципиального решения о равной защите интересов граждан на территории государств-членов, а также введение института гражданства.

В современной теории государства и права нет определения понятия "объединение государств". В науке достаточно подробно исследуются проблемы происхождения государств, его формы, функции, механизм, которые со своих позиций затрагивают вопросы межгосударственного объединения. Многие аспекты объединения государств отражены в международном публичном праве, однако здесь они изучаются, как правило, с позиции международных организаций.

Используя метод сравнительного анализа и опираясь на существующие научные позиции, имеющие отношение к межгосударственным объединениям, можно дать определение понятию "объединение государств" как государственному образованию, созданному на основе интеграции самостоятельных государств для достижения определенных целей, сочетающему в себе признаки международного объединения и государственности.

Таким образом, при характеристике формы государственного устройства, необходимо различать виды форм именно государственного устройства, не смешивая их с формами межгосударственных объединений, поскольку, как было показано, государства и объединения государств имеют разные признаки и правовую природу. В теории государства и права вопрос о формах объединений государств никогда не рассматривался как самостоятельный институт. О нем говорилось как о территориальной организации государств, образующих союз при определении формы государственного устройства. В настоящее время в литературе некоторые исследователи предлагают рассматривать виды межгосударственных объединений как третью, переходную форму государственного устройства наряду с институтами унитарного и федеративного государства, обозначив, таким образом, место объединений государств в теории государства и права. Представляется, что рассматривать вопрос о формах межгосударственных объединений необходимо отдельно от института формы государственного устройства. [[35]](#footnote-35)

Конфедерация **-** это союз (сообщество) суверенных государств, добровольно объединившихся для удовлетворения определенных общих интересов и целей политического, экономического или оборонного характера. Конфедерации, как правило, носят временный характер.

Для осуществления совместных дел в конфедерациях формируются некоторые общие органы, состоящие из представителей субъектов конфедерации и реализующие их согласованные решения. При этом члены конфедерации сохраняют свой суверенитет, свою систему государственной власти, свое законодательство и свое гражданство.

## Заключение

Подводя итоги можно сказать - исторически сложились две "классические" формы государственного устройства: унитарное государство и федеративное государство (федерация). Конфедерация не является самостоятельным государством, а всего лишь содружеством, союзом абсолютно независимых государств, созданным для достижения каких - либо конкретных целей (оборона от общего врага, экономическое развитие, политическое объединение и т.д.).

Как правило, унитарное государство характерно для однонациональных государств, где большинство населения является представителем одной нации. Также унитарная форма государственного устройства характерна государствам с монархической формой правления. Исторически унитарная форма государственного устройства сложилась самой первой, вместе с самим государством. Все без исключения государственные образования древности и средних веков обладали этой формой государственного устройства.

В наше время, как уже отмечалось ранее, унитарное государство также существует, но это явление не носит столь значительного и всеобъемлющего характера, как раньше. Унитарная форма характерна для небольших (так как небольшая территория легко управляема с помощью обычных административных методов), однонациональных (из - за отсутствия необходимости осуществления права каждого народа на самоопределение и самостоятельное государственное строительство), а также для монархических государств (в связи с традициями). Примерами могут служить Польская республика, Италия, Япония и др. Кроме того, унитарная форма государственного устройства характерна для государственных образований, являющихся субъектами, какой - либо федерации. Так, любая республика в составе Российской Федерации является государством с унитарной формой правления.

Федеративное государство. Это союзное государство, части которого обладают государственным суверенитетом, который не нарушает целостность всего союзного государства. Эти части принято именовать субъектами федерации. Они обладают своим законодательством, особой судебной системой, самостоятельными органами управления. Вместе с тем на территории субъектов федерации действуют также общефедеральные государственные институты, обеспечивающие функционирование федеративного государства как единого целого.

Сейчас эта форма государственного устройства характерна в основном для крупных и средних по территории демократических государств, особенно многонациональных, где принцип суверенитета каждой нации может найти отражение в предоставлении государственности в рамках федерации (Российская Федерация). Главное различие между обеими формами (федерация и унитаризм), заключается в том, что при унитарной форме территория государства состоит из политико-административных или административных единиц, тогда как при федеративной форме высшие территориальные единицы представляют собой государственно-подобные образования или даже государства - субъекты федерации. Соответственно для федеративной формы, характерно конституционно установленное разграничение компетенции между федерацией в целом и ее субъектами, существование и границы которых обычно гарантированы конституцией, тогда как в унитарном государстве компетенция территориальных единиц, как и нередко само их существование и границы, устанавливаются текущими актами центральной власти. Можно сказать, что субъекты федерации всегда обладают государственной автономией.

И наконец - конфедерация. Она не является формой государства, так как ни одно из государств, входящих в конфедерацию, не утрачивает своего суверенитета; части конфедерации не только обладают своими органами власти и управления, но зачастую сохраняют свою национальную денежную систему, армию, полицию и т.д. Конфедерация возникает, как правило, на недолгий срок, для решения каких - либо общественных целей (объединение усилий в той или иной сфере человеческой деятельности: внешней или внутренней политике, военном деле, культуре или искусстве, экономике и др.). Как правило, конфедерация не имеет собственных органов управления; чаще всего создаются консультативные, наблюдательные или контрольные органы.

Исторически эта форма сложилась вместе с федерацией, но на практике встречалась и встречается крайне редко. Это все-таки переходная форма государственного устройства, и поэтому она возникает на несколько лет, не больше.

Однако существует мнение, что конфедерация может стать со временем весьма распространенным явлением.

Следует также указать на юридическое различие между федерацией и конфедерацией. В принципе оно заключается в том, что федерация - это форма территориального устройства государства, а конфедерация - форма межгосударственного союза, то есть объединения независимых государств. Но выявить это различие практически тоже не всегда просто. Конфедерация, как и федерация, может иметь общие органы типа парламента, правительства, верховного суда, однако юридическая специфика заключается в том, что в отличие от актов федеральных органов власти акты органов конфедерации, во всяком случае акты законодательной и исполнительной власти, не действуют непосредственно на территориях государств-субъектов конфедерации, а нуждаются в подтверждении (ратификации) их соответствующими органами, которые могут их и нуллифицировать, то есть отклонять.

## Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993г.: в ред. федер. конституц. Законов от 30.12.2008. № 6-ФКЗ: от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Рос. газ. - 2008. - №7. - 21янв.

2. Бурбина Ю.В. Истоки федеративной государственности России // История государства и права. - 2009. - № 4. - С.7 - 10.

3. Зуйков А.В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 12. - С.21 - 25.

4. Иванов В.В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал Российского права. - 2002. - № 1. - С.91 - 100.

5. История России. Мультимедиа-учебник [Электронный ресурс]. - Электрон ст. - Режим доступа к ст.: http://www.history.ru/index. php? option=com\_ewriting&Itemid=0&func=chapterinfo&chapter=1422&story=1192

6. Кетов Ю.М. Проблемы федеративного устройства государства // Конституционное муниципальное право. - 2005. - № 9. - С. 19 - 24.

7. Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - 4-е издание. - М.: Проспект, 2010. - 608 с.

8. Крылова Е.Г. Федерализм как демократическая территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 16. - С.14 - 21.

9. Лоханская, О.С. Объединения государств: общетеоретические и международные вопросы [Электронный ресурс] / О.С. Николаева. - Электрон. ст. - Режим доступа к ст.: http://www.allpravo.ru/diploma/doc33p/instrum1619/item1621. htm

10. Макаров А.В. Сочетание национального и территориального факторов при обеспечении единства федеративного государства. / А.В. Макаров, В.В. Бессонова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 6. - С.18 - 22.

11. Мальсагов М.А. Российский федерализм: генезис и основные этапы развития // История государства и права. - 2007. - № 6. - С. 19 - 26.

12. Пастухова Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. - 2007. - № 8. - С.89 - 94.

13. Ромашов Р.А. Проблемы структурирования и функционирования системы современного российского законодательства в контексте федерализма / Р.А. Макаров, С.Л. Сергевнин // Правоведение. - 2005. - № 3. - С.4 - 12.

14. Россия [Электронный ресурс] / Википедия. - Электрон ст. - Режим доступа к ст.: http://www.Wikipedia.org/wiki/%DO%BE%D1%8F

15. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1999. - № 4. - С.98 - 106.

16. Саленко А.В. Россия - унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. - 2001. - № 2. - С.63 - 72.

17. Сапельников, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Сапельников, И.Л. Честнов. - уч. Для юридических высших учебных заведений. - СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. - 279 с.

18. Семитко А.П. Актуальные вопросы современной российской государственности и политико-правовой системы // Вестник ГУ. Серия Право. - 2005. - № 4. С.84 - 98.

19. Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. - 2006. - № 3. - С.27 - 39.

20. Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы // Свободная мысль. - 2006. - № 6. - С.32 - 40.

21. Спиридонов, Л.И. Теория государства и права / Л.И. Спиридонов; М.: "Фирма Гардарика", 1996. - 304 с.

22. Уокер Э. Формирование взаимоотношений центра и регионов новой России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1995. - № 1. С.6 - 19.

23. Чиркин, В.Е. Государствоведение / В.Е. Чиркин. - учебник; М.: Юристъ, 1999. - 400 с.

1. Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 1999. С. 157. [↑](#footnote-ref-1)
2. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1996. С. 60. [↑](#footnote-ref-2)
3. Иванов В. В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 92. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ромашов Р. А., Сергевнин С. Л. Проблемы структурирования и функционирования системы современного российского законодательства в контексте федерализма // Правоведение. 2005. № 3. С. 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лоханская О.С. Объединения государств: общетеоретические и международные вопросы [Электронный ресурс] // Всё о праве. URL: http://www.allpravo.ru/diploma/doc33p/instrum1619/item1621.html (дата обращения 07.03.2010). [↑](#footnote-ref-5)
6. Сапельников А. Б., Честнов И. А. Теория государства и права : учебник для юридических высших учебных заведений. С-Пб.: Знание, 2006. С. 98. [↑](#footnote-ref-6)
7. Чиркин В. Е. Указ. соч. С.168. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ромашов Р. А., Сергевнин С. Л. Указ. соч. С. 4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Спиридонов Л. И. Указ. соч. С. 61. [↑](#footnote-ref-9)
10. История России. Мультимедиа-учебник [Электронный ресурс]. URL: http://www.history.ru/index.php?option=com\_ewriting&Itemid=0&func=chapterinfo&chapter=1422&story=1192 (дата обращения 15.03.2010). [↑](#footnote-ref-10)
11. Сапельников А. Б., Честнов И. Л. Указ. соч. С. 98-99. [↑](#footnote-ref-11)
12. Крылова Е. Г. Федерализм как демократическая организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 15. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. [↑](#footnote-ref-13)
14. Россия [Электронный ресурс] // Википедия URL: http://ru. Wikipedia.org/wiki/%DO%BE%D1%8F (дата обращения 22.03.2010). [↑](#footnote-ref-14)
15. Бурбина Ю. В. Истоки федеративной государственности России // История государства и права. 2009. №4. С. 7. [↑](#footnote-ref-15)
16. Там же. С. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. Семитко А. П. Актуальные вопросы современной российской государственности и политико-правовой системы // Вестник ГУ. Серия Право. 2005. № 4. С. 87. [↑](#footnote-ref-17)
18. Уокер Э. Формирование взаимоотношений центра и регионов новой России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 1. С. 15. [↑](#footnote-ref-18)
19. Бубрина Ю. В. Указ. соч. С. 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М: Проспект, 2010. С. 87. [↑](#footnote-ref-20)
21. Мальсагов М. А. Российский федерализм: генезис и основные этапы развития // История государства и права. 2007. № 6. С. 21. [↑](#footnote-ref-21)
22. Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 32. [↑](#footnote-ref-22)
23. Пастухова Н. Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. 2007. № 8. С. 91. [↑](#footnote-ref-23)
24. Бурбина Ю. В. Указ. соч. С. 9. [↑](#footnote-ref-24)
25. Зуйков А. В. Размышления о Российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21-22. [↑](#footnote-ref-25)
26. Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы //Свободная мысль. 2006. № 6. С. 38. [↑](#footnote-ref-26)
27. Крылова Е. Г. Указ. соч. С. 17. [↑](#footnote-ref-27)
28. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 115. [↑](#footnote-ref-28)
29. Кетов Ю.М. Проблемы федеративного устройства государства // Конституционное муниципальное право. 2005. № 9. С. 21 – 23. [↑](#footnote-ref-29)
30. Макаров А.В., Бессонова В.В. Сочетание национального и территориального факторов при обеспечении единства федеративного государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 18. [↑](#footnote-ref-30)
31. Кетов Ю. М. Указ. соч. С. 25 – 26. [↑](#footnote-ref-31)
32. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 101. [↑](#footnote-ref-32)
33. Зуйков А. В. Указ. соч. С. 22 – 25. [↑](#footnote-ref-33)
34. Саленко А. В. Россия – унитарная федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. 2001. № 2. С. 63 – 72. [↑](#footnote-ref-34)
35. Лоханская О. С. Указ. соч. [↑](#footnote-ref-35)