МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Н.П. Огарева
ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

кафедра регионоведения и политологии

КУРСОВАЯ РАБОТА

**ФОРМЫ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

Автор: Башкирова Ю.В.
103 группа
специальность регионоведение
Руководитель: Доленко Д.В.
Оценка:

Саранск, 1999

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Унитаризм и федерализм как способы политико-территориальной организации государственно-политической системы 3

1.1. Унитаризм 3

1.2. Федерализм 5

*1.2.1.* *Понятие и сущностные черты федерализма* 5

*1.2.2.* *Основания федерализма* 7

2. Российский федерализм: прошлое, настоящее, перспективы развития 9

2.1. Становление федерализма в России 9

2.2. Особенности и проблемы российского федерализма. 11

2.3. Дискуссии о перспективах развития российского федерализма 13

Заключение

Проблемы федерализма приняли особо острое звучание в конце XX в., когда целый ряд событий дал повод для сомнения в перспективно­сти федераций. Среди них распад СССР, Югославии "цивилизованный развод" Чехословакии, события в Молдове, За­кавказье, Чечне и ряде других регионов. Но в то же время вполне благополучно функционируют в рамках федеративного госу­дарственного устройства такие государ­ства, как США, ФРГ, Ав­стралия, Австрия, Швейцария и ряд других раз­витых капитали­стических стран. Федеративная форма государственного устрой­ства принята в Бельгии.

Таким образом, очевидно, что категорическое отрицание фе­дера­лизма неуместно. Для понимания сущности федерализма, его перспек­тивности относительно других форм территориально-поли­тической орга­низации общества, что особенно важно для России, где федерализм на­ходится на стадии становления, федерация представляет собой весьма неустойчивую систему и встречает массу критики, крайне важно выде­лить и проанализировать фак­торы, способствующие становлению федера­тивногî устройства è его стабилизации. Необходим анализ противоре­чивых процессов становления федерализма, мировых и региональных тенденций раз­вития этих процессов, теорий федерализма, выделение характери­стик, свойственных федерализму в целом.

Представление и понимание цельной динамичной системы должно способствовать определению оптимального пути развития для нашей страны и особенностей процессов развития современ­ного мира в целом.

# Унитаризм и федерализм как способы политико-территориальной организации государственно-политической системы

Все многообразие конкретных способов политико-территори­альной организации власти в государственных образованьях может быть све­дено к нескольким основным типам связей: централиза­ции, децентрали­зации, автономии, местному самоуправлению, фе­дерализму. Первые че­тыре из перечисленных типов характерны для простого или унитарного государства [8; 73].

Прежде чем приступить к их непосредственной характери­стике, необходимо отметить, что понятия "унитарное государ­ство" и "унитаризм", "федерация" и "федерализм" не тождест­венны. Первые яв­ляются аналитическими понятиями, обозначаю­щими особые конституцион­ные институты, принципы и процедуры. Федерализм же и унитаризм яв­ляются принципами государствен­ного устройства, результатом реализа­ции которых и будут кон­кретные формы территориальной организации власти в государ­стве.

## Унитаризм

Большинство государств современного мира являются унитар­ными. Унитарным считается государство, не имеющее в своей внутренней тер­риториальной структуре других государств. Оно делится, как правило, лишь на административно-территориальные единицы (районы, города, сельские поселения и т.д.), из кото­рых складывается его администра­тивно-территориальное устрой­ство. Административно-территориальные единицы не наделены соб­ственным правовым статусом. Им обладают лишь управляющие или органы государственной власти либо органы местного самоуправ­ления.

Поскольку унитарное государство не имеет в своем составе дру­гих государств, для него характерны одна конституция, один высший орган законодательной власти, один высший орган испол­нительной вла­сти, единая система высших судебных органов, единое гражданство. Унитарное государство может существовать самостоятельно, как от­дельное суверенное государство либо входить в состав другого госу­дарства на федеративных началах [13; 109].

Отличительной чертой унитарного государства является также то, что центральное правительство в большинстве случаев может изменить свое отношение с периферией, проводя политику централизации или де­централизации, наделять места правами са­моуправления или автономии.

Согласно трактовке этих понятий современной западной по­литиче­ской наукой, централизация предполагает назначение цен­тральными ор­ганами власти тех органов, которые управляют со­ставными частями го­сударства, а децентрализация – формирова­ние органов, управляющих составными частями государства, неза­висимо от центральных органов [9; 24].

Известный русский государствовед С.А. Котляревский разли­чал три вида децентрализации:

1. административную децентрализацию как передачу особых полно­мочий агенту центральной власти на месте;
2. децентрализацию в форме самоуправления, при которой часть госу­дарственной власти переносится на местные органы;
3. автономию, как более широкое местное самоуправление, когда функ­ции государственной власти переносятся на местные ор­ганы [2; 73].

Отличие местного самоуправления от автономии более четко сфор­мулировано Н.И. Лазаревским, считавшим, что самоуправле­ние захваты­вает лишь административные функции, в то время как автономия пред­полагает распространение на часть функций зако­нодательных [2; 74]. Правда, А.С. Ященко считал, что понятие децентрализация шире поня­тия автономии и самоуправления, т.к. под децентрализацией разуме­ется как установление местной ав­тономии и самоуправления, как и во­обще увеличение власти ме­стных органов и независимости их от прави­тельственных дейст­вий [8; 74].

Что касается конкретных форм автономии и местного само­управле­ния, то они весьма разнообразны в зависимости от исто­рической эпохи и культурно-национальных особенностей.

Можно выделить следующие основные черты местного само­управле­ния:

1. наличие собственной установленной законом компетенции мест­ных ор­ганов власти;
2. наличие собственной материальной базы, то есть муниципальной соб­ственности и муниципального бюджета;
3. наличие представительного выборного органа, имеющего собст­венный исполнительный аппарат;
4. отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности ни­же­стоящих исполнительных органов, вышестоящим.

Местное самоуправление может проявляться как в форме предста­вительной, так и непосредственной демократии. Оно мо­жет существо­вать на разных уровнях политико-территориального устройства: от ни­зового до регионального. Кроме того, в от­дельных государствах, на­ряду с органами местного самоуправле­ния, существуют должностные лица, назначаемые центральной вла­стью (так называемые континенталь­ная или французская модель местного самоуправления), а в других система территориальных органов власти действует в пределах предос­тавленных ей полно­мочий и прямое соподчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует (англосаксонская модель).

В целом эффективное местное самоуправление позволяет осу­щест­вить:

1. решение местных проблем силами местного сообщества;
2. максимальное сближение органов власти и общества, власти и граж­дан, обеспечивая их права на участие в управлении обще­ственными делами.

Во многих унитарных государствах используется территори­альная автономия. Как уже сказано, она отличается от местного самоуправле­ния тем, что ее полномочия захватывают и часть за­конодательной сферы. Но объем этих полномочий может сущест­венно различаться: от права издавать постановления лишь в ад­министративной области (Япония) до законодательства по широ­кому кругу вопросов вплоть до системы органов местного (регионального) самоуправления (Италия).

В одних случаях, автономия предоставляется всем областям страны (Италия), в других – лишь некоторым частям государства, имеющим либо особое географическое положение, либо отличный от ос­тального государства национальный состав населения. В этом случае выделяются национально-территориальные (Грузия) и ре­гиональные ав­тономные образования. В Испании существуют как национальные, так и региональные автономии.

При практическом рассмотрении организации государственной вла­сти нельзя забывать замечание Г. Кельзена о том, что госу­дарства никогда не бывают полностью централизованными или пол­ностью децен­трализованными, соответствуя этим характеристикам лишь частично, но приближаясь при этом то к одному, то к дру­гому идеальному типу [2; 76-80]. По мнению Д.В. Доленко, "государство должно быть централи­зованным в том смысле, чтобы центр располагал эффективными рычагами осуществления своей компетенции в решении задач общегосударствен­ного характера, в обеспечении его единства и целостности, но оно должно быть достаточно децентрализованным в том смысле, чтобы обес­печить территориальным общностям максимальные возможности в само­стоятельном решении местных проблем" [8; 84].

## Федерализм

Большинство государств современного мира являются унитар­ными. Но к федеративным государствам относятся страны, являю­щиеся миро­выми политическими и экономическими лидерами (США, ФРГ, Канада, Ав­стралия), в которых живет чуть меньше половины населения планеты. Кроме того, федеративную форму государст­венного устройства провоз­глашает и Конституция России 1993 г. Все это делает необходимым рассмотреть особенности федерализма как способа территориальной ор­ганизации государственно-поли­тической системы, его предпосылки, преимущества и опасности применительно к мировой практике государ­ственного строитель­ства, т.к. это должно способствовать пониманию черт россий­ского федерализма, тенденций развития российской госу­дарст­венности.

### *Понятие и сущностные черты федерализма*

Обзор точек зрения разных авторов относительно понятия и сущ­ности федерализма и, соответственно, основных характери­стик федера­тивного государства свидетельствует о том, что в политико-правовой литературе отсутствует единое понимание его природы. Так федератив­ное государство определяется как орга­нический союз нескольких госу­дарств; как государство, общее для нескольких государств, как госу­дарство с неограниченным суверенитетом; как сложное государство, которое состоит из го­сударств; как сложное государство, которое со­стоит из не су­веренных государств [14; 5-6].

Точно также не существует и общепринятого определения фе­дера­лизма. Специалисты, например, Института законодательства и сравни­тельного правоведения при Правительстве Российской Федерации пони­мают федерализм как форму решения вопроса о территориально-полити­ческой организации общества и разграни­чения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованьями [6; 25]. Н.Ю. Козлова понимает под федерализмом "принцип связей частей и целого в территори­ально-политическом устройстве государства, а также как поли­тико-правовую идею достижения компромисса между обще­государ­ственными и местными интересами" [14; 5].

В.Ф. Халипов охарактеризовал федерализм как "государственный строй, основанный на принципе федерации", т.е. основанной на опре­деленной конституции и иных основопо­лагающих законах системы [30; 382], а О.И. Чистяков вообще ви­дит в федерализме лишь результат распространения принципов ав­тономии на всей территории государства [9; 23].

Широта диапазона этих определений связана, по мнению М.Н. Мар­ченко, с многомерностью и динамическим характером федера­лизма, ко­торые дают основания выделять такие его стороны, как культурную, правовую, фискальную и т.д., которые изменяются в соответствии с изменением общественной жизни [16; 44-45]. Кроме того, сама природа федеративного государства дуали­стична, т.к. обнаруживает и общие, свойственные всем федера­циям, и специфические для каждого конкрет­ного государства черты [24; 11].

Исходя из этого, американский исследователь М. Риган сде­лал вывод, что не существует каких-то общезначимых черт феде­рализма, кроме конституционных гарантий независимого существо­вания субъектов федерации. Близкую точку зрения высказал А.Г. Осипов, выделивший две специфические черты, присущие федера­тивным системам:

а) "экс­плицитная или подразумеваемая идеологема суверенного или квазису­веренного характера полномочий, имеющихся у час­тей федерации",

б) "наличие у субъектов федерации собственной системы исполни­тельной власти (иногда и судебной) или двойное подчинение исполнительных органов федерации и ее субъектам..." [20; 122].

Эти черты являются универсальными, но, с другой стороны, мно­гие признаки федераций нельзя признать бьющими и всеобъем­лющими, но они являются важнейшими признаками определенной группы федераций, что может быть значимо для осмысления фено­мена федерализма в целом.

Австрийский ученый Д. Соломон выделил следующие черты, свойст­венные большинству классических федераций:

1. наличие у центрального правительства полноты власти для управле­ния субъектами федерации;
2. конституционное распределение полномочий таким образом, чтобы они не могли измениться ни федеральным правительством, ни правитель­ством субъектов федерации;
3. достаточный объем полномочий у федерации и ее субъектов для того, чтобы прямо воздействовать на граждан, чтобы прави­тельства субъ­ектов федерации не действовали лишь как по­средники при применении полномочий центрального правитель­ства, т.е. не были объектами фе­деральной власти;
4. обеспечение со стороны судебной власти такого положения, чтобы ни центральная власть, ни местная не преступали преде­лов своих пол­номочий, установленных конституцией [24; 145].

Советский ученый А.А. Празаускас в работе "Индия: нацио­нальная политика и федерализм" основными признаками федера­лизма считает:

1. разделение полномочий между федеральным центром и субъектами фе­дерации;
2. конституционные гарантии территориальной целостности субъек­тов федерации;
3. исключительный контроль федерального центра над внешними сноше­ниями и обороной;
4. верховенство центра в принятии поправок к федеральной кон­ститу­ции;
5. двухпалатная структура федеральной законодательной власти;
6. разделение судебной власти или двухступенчатая система су­дов, включающая высший федеральный суд и независимые от него суды субъектов федерации;
7. разделение служб.

Такие выводы А.А. Празаускас сделал в основном, опираясь на опыт индийского федерализма, но следует отметить, что они имеют об­щепринципиальное значение.

Современные российские исследователи Р.Г. Абдулатипов и Л.Ф. Болтенкова выделяют десять элементов, составляющих поня­тие принципа федерализма:

1. определение государственной власти как федеративной;
2. осуществление государственной власти на основе договорно-консти­туционного распределения полномочий между федераль­ными органами государственной власти и органами власти субъ­ектов федерации;
3. самостоятельность субъектов федеративных отношений в осуще­ствле­нии принадлежащих им полномочий;
4. формальное равноправие субъектов федерации;
5. право участников федеративных отношений на двустороннее ре­гулиро­вание государственно-властных полномочий;
6. право выбора субъектом федерации формы своей политической органи­зации;
7. системообразующее единство и неразрывная связь субъектов фе­дера­ций;
8. обязанность субъекта сохранять целостность федерации и ее истори­чески сложившейся территории;
9. исключительное право федерации вступать в более крупные союзы;
10. невозможность для субъектов федерации вступать в какие-либо союзы за ее пределами [2; 21-25].

Необходимо отметить, что не одна из ныне существующих фе­дера­ций не соответствует всем этим десяти чертам одновре­менно.

Что касается федерализма именно как способа территориаль­ной организации государственно-политической системы, то Д.В. Доленко выделил три агрегированных черты:

1. взаимодействие центра с региональными центрами власти на ос­нове разделения полномочий;
2. участие региональных политических организмов в формировании структуры власти центра;
3. решающая роль центра в формировании региональных центров власти, т.е. в централизации и децентрализации политической системы госу­дарства

Одним из важнейших для понимания сущности федерализма яв­ляется вопрос о государственном суверенитете в федерации. В политико-пра­вовой науке вопрос этот остается дискуссионным. Спор при этом, на­чиная с XIX в., ведется между сторонниками трех конфликтующих пози­ций. Представители первой – Г. Елли­нек, П. Лабанд, В. Чиллоуби – считали, что суверенитетом обла­дает лишь федеративное государство в целом, т.к. государство, входящее в состав другого, т.е. в извест­ной степени подчинен­ное ему, не может обладать "полной независимо­стью во внутрен­них делах и в ведении внешней политики" [30; 361]. Противопо­ложную точку зрения высказывали М. Зейдель и Дж. Кэлхун, по мнению которых суверенитет принадлежит составным частям феде­ра­ции, обладающим правом цессии. Но в этом случае союзное го­сударство будет иметь не государственно-правовой, а междуна­родно-правовой ха­рактер, т.е. станет союзом государств – кон­федерацией. Третий, ком­промиссный подход, делится на две ветви. К первой относятся А. Токвиль, Г. Вайу и др., утвер­ждавшие, что суверенитет делится между федерацией и ее субъек­тами в соответствии с закрепленной в консти­туции долей разде­ления властных полномочий по вертикали. Второй подход сформу­лирован русским государствоведом А.С. Ященко в теории сотруд­ничества различных органов власти в образовании суверенитета, согласно которой в федерации суверенитет не принадлежит ни центру, ни субъектам, но лишь тому и другому в их соединении в неразрывное целое. Носителем суверенитета является только об­щегосударственная власть, образующаяся на основе консенсуса местных и центральных властей. Как пишет одна из современных сторонников этой концепции Г.И. Королева-Конопляная, "в феде­ральном государстве власть заклю­чена в сферах, находящихся в юрисдикции федеральных частей и центра не рядом с друг дру­гом... а в друг друге" [15; 114].

Различаются несколько моделей федерализма (хотя в юрис­пруден­ции вопрос о правомерности выделения их остается откры­тым). В част­ности В.Е. Чиркин на основе изучения государст­венно-правового и по­литического опыта федеративных государств выделили следующие мо­дели:

1. основанные на союзе государств и автономии союзных частей;
2. договорные и конституционные федерации;
3. централизованные и децентрализованные;
4. симметричные и асимметричные, причем асимметричные включают в себя: структурно-асимметричные, скрытую асимметрию и явную асим­метрию [31; 150-151].

В рамках этих моделей может реализовываться та или иная кон­цепция федерализма. Существуют две основные концепции реа­лизации федеративных отношений – дуалистическая и кооператив­ная. Первая, получившая обоснование в сборнике политических эссе "Федералист" и интерпретированная впоследствии А. Токви­лем, усматривает суть федерализма в разделении полномочий и функций между союзной властью и властями субъектов федерации на основании конституционно-право­вого статуса последних. Вто­рая концепция акцентирует внимание на сотрудничестве между элементами федеративной структуры и вообще на практической стороне федерализма. Эта, более гибкая, по сравнению с дуали­стической, концепция получила распространение в различных фор­мах во многих странах (оригинальная модификация кооперативного фе­дерализма в Канаде, коррелятивный федерализм в Австралии).

Существуют также концепции интеграционного (Латинская Аме­рика), контактного (Австралия), двуязычного (Канада) и др. федера­лизма. Для более четкого выделения понятия федерализм необходимо отграничить его от конфедерализма. В современной политологической литературе конфедерации рассматриваются как союзы суверенных госу­дарств с целью защиты извне и совмест­ного осуществления определен­ных государственного плана, к числу признаков которых относят:

1. образование финансовых ресурсов союза из взносов государств – чле­нов;
2. принадлежность вооруженных сил каждому из государств – чле­нов, хотя формально они могут находиться под общим командо­ванием;
3. вступление союзных законов в силу, только после опубликова­ния их каждым членом союза (право нуллификации);
4. составление законодательного органа из равного количества пред­ставителей субъектов конфедерации, обладающих равными правами;
5. отсутствие общего для всех государств – членов бюрократиче­ского аппарата;
6. коллегиальный характер исполнительных органов;
7. несмотря на то, что международная политика проводится со­вместно, не исключается самостоятельность в конкретных во­просах.

Конфедерация является образованием международно-право­вого, а не государственно-правового характера. В союз вступают лишь прави­тельства, а не народы, новой союзной нации не соз­дается [9; 27-28]. Конфедерации являются нестабильными образо­ваньями. Они существуют пока действуют факторы, побудившие их к сплочению, а потом распада­ются (Ахейский и Этамийский союзы) или преобразуются в федерацию (Швейцария) либо в уни­тарное государство (Нидерланды). Почему это происходит, что способствует образованию и сохранению федеративной формы госу­дарственного устройства, какие преимущества она имеет пе­ред унитаризмом, когда какую форму территориальной организации вла­сти необходимо предпочесть – эти вопросы рассматриваются политиче­ской наукой и являются важнейшими для нашей стоящей на перепутье страны.

### *Основания федерализма*

История свидетельствует, что не существует универсальной формы государственного устройства. Государственная форма, при­носящая бла­годенствия одному народу, будет гибельна для дру­гого. Федеративное, как и всякое другое, государственное уст­ройство имеет свои основа­ния, без которых государство либо развалится от гражданских смут и трений, либо станет де-факто унитарным (такие федерации называются фиктивными или псевдо-фе­дерациями).

Говоря о жизненных основах федерации, И.А. Ильин выделял сле­дующие:

1. Наличие нескольких самостоятельно оформленных государств, догова­ривающихся друг с другом о соединении в новое госу­дарство. Эта черта характерна для классических федераций, образовавшихся в XVII – начало XX вв. (США, Швейцария, Гер­мания, Австралия), но новейшая история знает случаи создания стабильных федеративных образований через федерализации уни­тарных государств (Бельгия).
2. Эти оформленные государства должны быть сравнительно неве­лики. "Есть территориальные, этнические и хозяйственные раз­меры, при которых федеративная форма совсем не "рентируется": она стано­вится не облегчением порядка, безо­пасности жизни и хозяйства, а нелепым затруднением", ибо "чем больше территория, чем многочис­леннее население, чем разнообразнее составляющие его народы, чем сложнее и крупнее державные задачи – тем труднее осуществить фе­деративную форму государства..." [11; 219].
3. Действительная необходимость объединяющихся государств друг в друге. "Там, где центробежные силы превышают центростреми­тельные и где малые государства неспособны к объединению, там ищут спасе­ния не в федеративной, а в унитарной форме! <...> Если же имеется налицо множество национальностей, раз­личных по языку, по крови, по религии, то федеративное объе­динение их будет почти невероят­ным". [11; 220].
4. Высокий уровень развития правосознания у народов объединяю­щихся стран. "...федерация и демократия возможны только там, где в на­роде воспитано чувство долга, где ему присущи сво­бодная лояль­ность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести, и способность к общинному и государственному самоуправлению" [11; 20].
5. Способность объединяющихся народов к компромиссу, что пред­пола­гает их определенную культурную гомогенность, т.к. при определен­ном уровне экономической, этноконфессиональной, культурно-мен­тальной дифференциации соглашение становится практически невоз­можным [113; 21].

Современные исследователи среди факторов, способствующих со­хранению федеративного устройства, выделяют следующие:

1. Экономическая выгода именно союзнических отношений и проти­водей­ствие централизации со стороны групп капитала, влияние которых ограничивается региональным уровнем.
2. "Федеративный" характер существующих политических партий (например, в США, Канаде, Австралии): их структура приспо­соблена к федеративному устройству, партии на местах распо­лагают большой властью.
3. Большая, по сравнению со страной в целом, общность (культурная, языковая, историческая, религиозная и т.д.) частей федеративного государства.
4. Особенности географического положения субъектов федерации (большая территория федерации, наличие естественных препят­ствий и т.д.).
5. Психологический фактор. "Можно сказать, что федерация имеет в об­щественном сознании корни более глубокие, чем даже в государст­венно-правовых институтах, и в меньшей мере, чем они, подвержена воздействию происходящих в мире изменений" [24; 5].

Но, как известно, федерация не единственная форма объеди­нения государств. Разрозненные государственные образования за­чаñтую объе­диняются на основе унитаризма, (Франция состояла из 161 полугосу­дарственного образования к началу XIX в. слив­шихся в единую дер­жаву, Италия в середине XIX в. состояла из 9 ко­ролевств, герцогств и княжеств, от которых сейчас сохрани­лись лишь названия). Что же побуждает государства объединяться именно в федерации или даже ре­организовывать унитарное госу­дарственное устройство по принципу фе­дерализма?

При возникновении федерация рассматривалась как целесооб­разная форма демократии в большом по размерам государстве. Та­кой точки зрения придерживались Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, ав­торы "Федералиста", А. Токвиль Д. Соломон считает, что фе­де­ративная система оправдывает себя в силу того, что у прави­тельств субъектов федерации имеется юридическая власть над меньшими по размерам еди­ницами, а это позволяет им быть "ближе к народу", чем федеральное правительство. Еще один до­вод, по его мнению, заключается в том, что распределение пол­номочий по вертикали при федеративной системе ставит надежный заслон злоупотреблениям со стороны центральной вла­сти. В иде­альном варианте, говоря словами А. Токвиля, "союз свободен и сча­стлив, как маленькая страна, но славен и силен, как боль­шая" [28; 137].

Г.И. Королева-Конопляная считает, что федерализм в исто­рии рассматривался не только как предпосылка формирования го­сударства с сильной центральной властью, но и как результат дезинтеграционных процессов в централизованном государстве, теряющим контроль над своими территориями. Федерализм, таким образом, "является наиболее действенным средством урегулирова­ния конфликтов, особенно нацио­нальных, поскольку центральная власть предоставляет своим террито­риям (или вынуждена предос­тавить) возможность выбора форм внутрен­него управления или объединения в союз независимых государств" [15; 108].

Федерация, конечно, не является панацеей, которая бы могла устранить все возникающие на национальной почве. Для разрешения их, как указывал А.С. Ященко, существуют различные политические формы, соответствующие степени национального объ­единения: для единой и од­нородной нации – унитарное государ­ство; для нации раздробленной, но стремящейся к объединению – федерация; для наций, уже объединенных единой государственной жизнью, но друг друга уравновешивающих, - автономия и децен­трализация; для национальностей, являющихся незна­чительным элементом в общегосударственной жизни малых народов, – права общей индивидуальной свободы (национально-культурная автоно­мия). Другой путь – это распад единого государства, т.к. со­единен­ные в нем национальности "равны по силе, но враждебны по духу" [15; 109].

В заключение, необходимо отметить, что в современном мире от­сутствует четкая грань между федерализмом и унитаризмом, многие ин­ституты, свойственные преимущественно федерациям, достаточно широко применяются и в унитарных государствах. Кроме того, по мнению Е.С. Строева, нет "ни одного федератив­ного государства, правительство которого не использовало бы при необходимости методы, присущие странам унитарным", т.к. "федеральный центр этих государств выпол­няет функции, которые регионы, как часть целого, не могут, да и не должны выполнять <...>. Осуществляя данные функции, федеральный центр действует по принципу централизма" [27; 4].

# Российский федерализм: прошлое, настоящее, перспективы развития

Современная российская государственность функционирует в рам­ках реализации парадигмы федерализма. Трудности, с которыми она сталки­вается на этом пути, делают необходимым и актуаль­ным изучение эво­люции федерализма в России, его связи с тра­дициями русской государ­ственности, его особенностей, проблем, тенденций и перспектив даль­нейшего развития.

## Становление федерализма в России

С формально-правовой точки зрения история российского фе­дера­лизма берет свое начало с 1918 г. Однако, некоторые осо­бенности развития российской государственности дают основание специалистам относить его зарождение к более раннему историче­скому периоду. Рус­ский историк И. Костомаров считал, что "Русь стремилась к федера­ции, и федерация была формой, в ко­торую она начала облекаться" [9; 96].

А.С. Ященко придерживался точки зрения, что "...в про­шлой ис­тории постепенного образования государственного строя России неод­нократно возникали политические формы, которые, если и не были фе­деративными в собственном смысле, то, во всяком случае, заключали в себе некоторые элементы федератив­ности (автономии и самоуправления, основанных на некотором со­глашении)" [7; 430].

Распространена и иная точка зрения. И.А. Ильин считал, что всем ходом отечественной истории доказана "неспособность русского народа к федерации" [11; 250]. В истории России, по его мнению, было четыре периода, когда было возможно устано­вить федеративное единение:

1. Киевская Русь до татарского нашествия (1000 – 1240 гг.);
2. Суздальско-Московская Русь под татарским игом (1240 – 1280 гг.);
3. Смутное Время (1605 – 1613 гг.);
4. в период Февральской революции 1917 г.

Уже Мономаховичи выговорили новое политическое слово: "договорное начало не по силам Руси, в федерации нет спасения, надо искать спа­сения в единодержавии (унитарном начале)". Большевики же установили в России "унитарную тиранию" с тем, чтобы "надругаться сразу и над федеративной и над унитарной формой государственности" [11; 250].

Сходной точки зрения придерживается А.И. Солженицын. Он выде­лил четыре главные характеристики традиции российской го­сударствен­ности: унитарность, автократия, плодотворное сожи­тельство народов и земство. "Федерация же надуманная, искусст­венная в ее ленинских формулах... вåдет к произволу центробеж­ных сил" [25; 101].

Более перспективным представляется подход современных ис­следо­вателей федерализма Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой и Ю.Ф. Ярова, считающих, что федеративное и унитарное начало создавали две тенденции в области государственного устройства. "История России, - пишут они, - показывает, что тенденция к федерализму "дремлет" в более спокойные, стабильные периоды развития государства. Вспышку идей федерализма и сопутствующей ему крайности – сепаратизма – обу­славливают социально-полити­ческие потрясения, взрывы и даже попытки кардинальных реформ" [3; 17].

Что касается фактической стороны дела, то Россия была провоз­глашена Федерацией в Декларации прав трудящегося и экс­плуатируемого народа, принятой на III Всероссийском съезде Со­ветов рабочих, сол­датских и крестьянских депутатов в январе 1918 г. Принятая в июле 1918 г. Конституция РСФСР закрепила федеративный принцип организа­ции государственной власти. В ней указывалось (ст. 11), что "Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в ав­тономные областные союзы, во главе которых... стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти ав­тономные об­ластные союзы входят на началах федерации в РСФСР" [3; 249-250].

В первой половине 1918 г. основной и единственной формой авто­номии была автономная республика. Однако уже во второй половине 1918 г. создается новая форма автономии – трудовая коммуна, а с 1920 г. начинает широко применяться еще одна форма автономии – ав­тономная область. Процесс создания нацио­нальных республик затянулся почти на два десятилетия. Все они создавались на основе законов центральной власти, т.е. по воле правящей партии, а не через демо­кратическое самоопределение населения тех или иных территорий.

Качественно новый этап в развитии советского федерализма свя­зан с образованием СССР, куда вошли Россия и еще три фор­мально не­зависимых республики (Украина, Белоруссия и ЗСФСР). Во-первых, вступление РСФСР в СССР совпало с завершением ста­новления самой России: в 1923 г. были упразднены автономные трудовые коммуны, а в 1925 г. возникла новая форма автономии – национальный округ. Во-вторых, выполняя требование Конституции СССР 1924 г. о приведение союзными республиками своих консти­туций в соответствие с Конститу­цией СССР, XII Всероссийский съезд Советов утвердил измененный текст Конституции РСФСР, со­гласно которому ограничивался круг пол­номочий верховных орга­нов России. Однако РСФСР в рамках СССР оста­валась суверенным государством, обладающим правом сессии.

Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало при­нятие в 1937 г. новой Конституции РСФСР, где закреплялось и конкре­тизировалось федеративное устройство Республики.

Конституция РСФСР 1978 г. вновь зафиксировала суверенный ста­тус РСФСР и право ее свободного выхода из СССР, но не вне­сла каких-либо существенных изменений в статус автономных рес­публик, автоном­ных областей и автономных округов (так стали называться националь­ные округа). Реальная же жизнь стала ак­тивно уходить он конституци­онных канонов. Последовательная либерализация всех основ жизни страны, ослабление тоталитар­ного режима, стремление национальных элит к полновластью и са­мостоятельности привели к распаду СССР, по­чин чему положила РСФСР, приняв 12 июля 1990 г. Декларацию о суве­ренитете. Этот документ, будучи, по мнению Д.В. Доленко, продикто­ван интере­сами политической борьбы, вместе с последовавшим призывом "брать столько суверенитета, сколько сумеете проглотить", сти­мули­ровал процесс провозглашения суверенитетов российских ав­тономий, создав опасность дезинтеграции России [10; 52].

Попыткой приостановить этот процесс стало подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора, признающего суверенитет республик в составе России, а также закрепляющего статус субъ­ектов Федерации за кроями, областями, автономной областью, ав­тономными округами, горо­дами Москва и Санкт-Петербург. Дого­вором предусмотрено разграниче­ние предметов ведения и полно­мочий между федеральными органами го­сударственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Федеративный договор стал существенным шагом, изменившим суть российского федерализма. Главными особенностями совет­ского федера­лизма были, во-первых, то, что федеративное уст­ройство охватывало лишь часть территории РСФСР, на другой же ее части существовало простое административно-территориальное устройство, во-вторых, то, что Российская Федерация, в отличие от классических федераций, по­строенных по территориальному типу, была по своему предназначению способом разрешения нацио­нального вопроса. Кроме того, необходимо отметить фиктивный характер советского федерализма, т.к. политиче­ская власть на­ходилась в руках КПСС, а партийные организации, осу­ществляв­шие власть в субъектах Федерации, являлись, по мнению Н.П. Медведева, "ничем иным, как территориальными подразделениями, абсо­лютно едиными на всей территории партии", что сводило субъекты Фе­дерации до положения, "административных провинций" [17; 28-37].

Подписание Федеративного договора существенно изменило ситуа­цию. С одной стороны, Федеративный договор в определен­ной мере удовлетворил требования сторонников договорной Феде­рации: из Феде­рации автономных республик, созданных законода­тельными актами цен­тральной власти и провозгласивших затем в одностороннем порядке свой суверенитет, она превратилась в до­говорно-конституционную фе­дерацию, где статус субъектов феде­рации устанавливается не право­выми актами федерации, а дву­сторонним договорным актом и закреплен конституционно. Таким образом, статус субъектов федерации уже не может быть изменен в одностороннем порядке.

С другой стороны, Федеративный договор не является дого­вор о создании нового государства, а договором о разграничении полномочий и предметов ведения органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Следовательно, органы государствен­ной власти субъектов Федерации не могут принять решение об уп­разднении Федерации.

Кроме того, подписание Федеративного договора расширило состав субъектов Федерации: теперь или стали не только респуб­лики, но и территориальные образования – сфера федеративных отношений распро­странилась на всю территорию государства.

Это новое качество федеративного устройства России более полно и последовательно зафиксировано в принятой 12 декабря 1993 г. Кон­ституции Российской Федерации. Она закрепила фе­деративное устрой­ство России в составе 89 субъектов, которыми являются национально-государственные, государственно-террито­риальные и национально-тер­риториальные образования, которые, как установлено в ст. 5 Консти­туции, равноправны между собой. Получили конституционное оформление все основные принципы классического федерализма: верховенство на всей территории страны Конституции Российской Федерации и федераль­ных зако­нов, государственная целостность, разграничение предметов ве­дения и полномочий между органами государственной власти Рос­сий­ской Федерации и органами государственной власти ее субъ­ектов и др. Кроме того, в Конституции отсутствует характери­стика субъектов Фе­дерации как "суверенных".

Таким образом, можно констатировать, что принятие 12 де­кабря 1993 г. Конституции российской Федерации означает окон­чательную ин­ституционализацию нового, отличного от совет­ского, качества россий­ского федерализма, обладающего рядом существенных особенностей, обусловленных как особенностями эволюции, так и политической ситуа­цией в стране.

## Особенности и проблемы российского федерализма.

Становление механизма федеративных отношений и его функ­циони­рование в настоящее время во много зависели и зависят от объектив­ных условий, сложившихся в российском обществе. От­сутствие развитых традиций гражданского общества, некоторые особенности политической культуры (этатизм, патернализм, эга­литаризм и т.п.), полиэтничность страны и этнодисперсность на­селения, значительные размеры государ­ственной территории обу­славливают ряд существенных особенностей российского федера­лизма. Бахлов И.В. выделил пять таких характерных черт по со­ответствующим сферам отношений:

1. ассиметричность конституционно-правового статуса субъектов феде­рации. Несмотря на то, что Конституция России фиксирует равнопра­вие всех субъектов федерации, фактически можно вы­делить три вида субъектов, различных по виду "государственности". Это, во-первых, национально-государст­венные образования со своими конституциями (республики), во-вторых, национально-территориальные образования (автономные округа и автономная область), в-третьих, государст­венно-территориальные образования (края и области). Ассиметрич­ность отношений центра и регионов усугубляется практикой подписа­ния специальных договоров с отдельными субъектами;
2. наличие автономных национальных образований, входящих в со­став края или области. Возникает феномен, когда части одного целого одновременно являются частями другого, уникальный в мировой прак­тике федерализма;
3. высокая централизация практически всех элементов системы бюджет­ного федерализма, что выражается в доминировании фе­деральных на­логов;
4. отсутствие единого национально-культурного пространства, что в определенной степени детерминировано общим приоритетом но­менкла­турных наций, отсутствием единой общенациональной идеи и т.д.;
5. приоритет интересов национальностей, понимание наций как субъек­тов политических отношений [6; 66-68].

Таким образом, можно сделать вывод, что реализуемая на совре­менном этапе модель российского федерализма характеризу­ется сочета­нием классического и советского федерализма, при­чем влияние послед­него и определяет специфику федерализма в России.

Итак, функционирование механизма федеративных отношений в Рос­сии отличается значительным своеобразием. Оно заключается еще и в том, что имеется значительное число проблем.

Важнейшей из них является отсутствие единого правового про­странства. В конституциях ряда республик содержатся нормы, противо­речащие Конституции Российской Федерации. Это, по мне­нию Н.П. Меде­ведева, вносит элементы конфедерализма в органи­зацию государст­венно-политической системы Причин здесь не­сколько. Но важнейшей из них, как считает Е.С. Строев, явля­ется нечеткое распределение рос­сийским законодательством ком­петенции федерации и ее субъектов, что создает столь "широкое" и аморфное правовое поле, что каждая из участвующих в федера­тивных отношениях сторон "имеет возможность трактовать консти­туционные основы развития российского общества в свою пользу" [27; 7]. Встает проблема приведения нормативных актов, приня­тых в сфере совместной компетенции, во взаимное соответствие, причем не до, а после принятия.

Еще одно негативное последствие неопределенности в зако­нода­тельной сфере, никоим образом не гармонирующее с провоз­глашаемым в Конституции идеалом правового государства, - "диффузия ответствен­ности разных эшелонов власти, связанная с параллелизмом структур и законодательства" [20; 131].

Следующей важной проблемой отечественного федерализма яв­ляется неравенство субъектов Российской Федерации, обусловлен­ное функцио­нированием института двусторонних договоров и со­глашений между Цен­тром и регионами. Исследователи этого про­цесса констатируют, что "после заключения названных договоров и соглашений начала углуб­ляться тенденция повышения правового и социально-экономического статуса субъектов Федерации, подпи­савших подобные договоры и согла­шения с Центром, по сравнению со статусом субъектов федерации, не подписавших таких догово­ров" [22; 14].

При этом имеется значительная дифференциация по статусу и следи группы заключивших подобные договора регионов. Зачастую уве­личение прав регионов не сопровождается адекватным ростом ответст­венности региональных властей перед Федерацией и про­живающими на территории этих регионов гражданами [22; 14]. Та­ким образом, дого­ворной процесс выступает как "очередное... средство легализации не ограниченной законом власти бюрократи­ческих элит в центре и на мес­тах".

Договорной процесс затрагивает и сферу бюджетного федера­лизма, – ряд регионов увеличивают свои полномочия в фискальной сфере, что в условиях централизованной системы финансово-бюд­жетных отношений приводит к мультипликации регионального нера­венства – "возникает система узаконенного неравенства федера­тивных отношений" [19; 113].

Говоря о причинах неравномерности развития субъектов Фе­дерации нельзя забывать и об объективном для эволюции россий­ской государст­венности процессе, – упоминавшемся выше факте образования субъектов Федерации решенияìè центральной власти, - которые, в условиях пере­хода от фиктивного федерализма к реальному, с большим трудом, по причинам, прежде всего эконо­мическим, претендуют на статус само­стоятельных субъектов Фе­дерации. Разрешить данное противоречие пу­тем механического укрепления субъектов Федерации невозможно, через соглашение между субъектами, как предусматривает ч. 3 ст. 67 Кон­ституции Российской Федерации, - малореально.

Еще одна проблема реализуемой модели федерации связана с эска­лацией потенциала этнической конфликтности под влиянием доставшейся от советской эпохи идеологемы "национальной госу­дарственности". Возникает проблема отношений между представи­телями титульной нации и прочими постоянными жителями "национального" региона. Наличие по­добных образований озна­чает появление поля деятельности для полити­ков, эксплуатирую­щих лозунги этнических или региональных интересов и, соответ­ственно, пытающихся выступать в роли их защитников. Но подоб­ная деятельность объективно требует поддержания определенного уровня конфликтности в отношениях с центральной властью, что оказы­вает дезорганизующее влияние на механизм федеративных отношений [20; 137].

Другой аспект этой проблемы заключается в том, что из 128 ста­тистически учетных этносов Российской Федерации лишь 21 имеет свои государственные образования, еще 11 – автономные образования. Ос­тальные этнические группы собственной государ­ственности не имеют. Подобное положение скрывает в себе госу­дарство дестабилизирующий и этноконфликтный потенциал, способ­ный при определенных условиях при­вести к кризису государст­венности. Кроме того, в сложившейся ситуа­ции получилось так, что в устройстве федерации политические приори­теты получила не государствообразующая нация – русская, а другие народы Рос­сии, составляющие всего 13% населения. По существу, феде­рали­зация проведена в интересах меньшинства населения.

В.Ф. Шумейко видит одно из главных препятствий в станов­лении российского федерализма в отсутствии "федералистского согласия", т.е. "такой федералистской идеологии, которая про­низывала бы созна­ние всех политиков, всех граждан... Пока оно не сформируется, самые лучшие законы, самые совершенные струк­туры не раскроют всех тая­щихся в них возможностей" [32; 12].

Итак, формирующийся механизм федеративных отношений в России сталкивается с различными трудностями. Одной из самых значительных из них является неадекватность реализуемой модели федерализма про­возглашаемым в Конституции принципам, потреб­ностям российского об­щества.

## Дискуссии о перспективах развития российского федерализма

Современный российский федерализм испытывает трудности не только практически-политического, но и теоретического порядка. Это связано с недостаточной проработкой принципов федерализма примени­тельно к российским условиям как в XIX, так и в конце XX в. В рус­ской политической мысли были и убежденные сторон­ники, и категориче­ские противники федерализации России. Среди сторонников – Н. Му­равьев с его проектом преобразования Рос­сии на началах федерализма, члены "Общества соединенных сла­вян", сочетавшие в своей программе федералистские и панслави­стские принципы, М. Бакунин, противопоста­вивший существующим государствам "великий, спасительный принцип Фе­дерализма..." [5; 17] (впоследствии он перешел на конфедералистскую пози­цию), П. Кропоткин, создавший Лигу Федералистов, объединившую приверженные к федерализму политические партии, П. Сорокин, считав­ший идеальным для России "превращение в свободную феде­рацию наро­дов, спаянную сознанием общности интересов, глубо­кой привязанности к общему отечеству..." [26; 174]. Среди про­тивников введения феде­рации в России – П. Пестель, считавший федеративное государственное устройство неприемлемым для Рос­сии "при обширном ее пространстве и большом различии племен, ее населяющих" [12; 456], И.А. Ильин, о точке зрения которого упоминалось выше, В.П. Семенов Тян-Шанский, писавший, что фе­деративное устройство России "было бы для нее без­условно ги­бельно в смысле могущественного владения" [23; 161], А.С. Ященко, хотя и отличавший положительные свойства федеративного уст­ройства как такового, указывал на необходимость противо­действия всякому федеративному течению в России, как разруши­тельному [15; 118].

Что касается политических партий, поддерживавших идею ус­танов­ления в России федеративного государственного устрой­ства, то сюда можно отнести, прежде всего, национальные партии ("Дашнакцутюн", "Социал-демократы в Польше и Литве"), что от­ражает скорее стремле­ние национальных окраин к автономии, чем к федерации. Из общерос­сийских партий идею федерации поддер­живали только социалисты-рево­люционеры. Большевики же, орга­низовавшие Россию на началах Федера­лизма, будучи открытыми унитаристами, приняли федеративное устрой­ство в силу острой необходимости в условиях распадающегося государ­ства, как пе­реходную ступень на пути к социалистическому унита­ризму, не имея при этом ни теоретического, ни практического опыта.

Постсоветский этап развития России, переход от "декоративного" к "реальному" федерализму вызвал целый ряд проблем, о которых ска­зано выше, обострил все задачи федера­лизации, способствовав возоб­новлению дискуссий о путях даль­нейшего развития российской государ­ственности.

Анализ литературы показывает, что дальнейшее развитие России возможно в трех основных направлениях: на унитаризацию, на совер­шенствование модели федерализма, на формирование кон­федерации. По­следняя точка зрения имеет наименьшее число при­верженцев. К ним от­носятся З. Бжезинский и ряд прозападно на­строенных специалистов. Сюда же, впрочем, можно отнести и тех, кто настаивает на сохранении без изменений имеющейся модели федерации, т.к., по мнению аналити­ков, "продолжение договор­ного устройства вне рамок общей для регионов страны социально-экономиче­ской и нормативно-правовой базы... неизбежно разру­шит единое социально-экономическое, правовое и политическое пространство и в результате – Российскую Федерацию в целом" [22; 10-11].

Крупнейший представитель унитаристской традиции в русской по­литической мысли – А.И. Солженицын. О его воззрениях на введение федерализма в России уже говорилось. Тем более он не приемлет феде­ративное устройство по национально-государствен­ному типу ("злогениальное изобретение") и практику заключения двусторонних договоров и соглашений между центральной властью и субъектами Феде­рации ("Связанная десятками этих дополни­тельных договоров и еще сотнями подобных соглашений, Россия вообще станет недееспособным государством"). Необходимо пред­принять эволюционный переход к уни­тарному государству, - счи­тает Солженицын. Для этого необходимо ввести на место нацио­нально-территориального чисто территориальное, т.е. губернское государственное устройство. Разделение полномочий между Цен­тром и регионами необходимо, но оно должно иметь форму не от­дельных договоров, а единого для всей страны закона. Кроме того, должно быть проведено аналогичное разделение между гу­бернскими и районными властями [25; 103-104].

Из политических партий современной России тезис о необхо­димо­сти перехода к унитаризму содержит программа Либерально-демократи­ческой партии России.

Ряд авторов (А. Осипов, А. Подберезкин) также полагают, что оптимальным вариантом развития России является унитарное государ­ство с развитым региональным самоуправлением. Но счи­тая, что пред­ложение ликвидировать ныне существующие нацио­нально-государственные образования способно привести к обост­рению межнациональных отноше­ний, что переход к унитаризму в ближайшем будущем маловероятен, учитывая степень защищенности Конституции от изменений и состав верхней палаты парламента, они видят наиболее соответствующим стра­тегическим и геополи­тическим интересам российского общества следую­щий сценарий развития – формирование программы, обеспечивающей ста­новление и развитие в границах России реальной федерации.

Для этого, как считает А. Осипов, необходимо реализовать в России федерацию по типу германской, в которой региональные органы власти могут действовать в сфере конкурирующей компе­тенции только тогда, когда свои полномочия не использует феде­ральная власть [20; 137].

По мнению авторов доклада научно-экспертного совета при пред­седателе Совета Федерации Федерального Собрания России, сформиро­вать социально-экономические, этнополитические и нор­мативно-право­вые основы российского федерализма можно только при соблюдении сле­дующих требований:

1. безусловное соблюдение принципа равенства всех субъектов Фе­дера­ции в их взаимоотношениях, как с Федерацией, так и в целом друг с другом. Сделать это, необходимо постепенно при­ведя законодатель­ную базу регионов в соответствие с Консти­туцией РФ, не допуская никаких исключений;
2. признание практики подмены социально-экономических и право­вых ос­нов развития российского федерализма этнополитиче­скими основами угрожающей национальной безопасности, страте­гическим интересам общества и Российского государства. Должно быть исключено соци­ально-экономическое неравенство регионов (республик и областей) в области выделения субси­дий, трансфертов, выдачи экспортных квот и пошлин;
3. отказ от федеральной поддержки субъектов федерации, чье ру­ково­дство способствует дискриминации "нетитульных наций", и деятель­ность исполнительных органов государственной власти которых не соответствует вышеназванным требованиям, нарушая тем самым цело­стность экономического, информационного, по­литического простран­ства России;
4. введение в федеративные отношения элементов асимметричности только после законодательного закрепления и создания меха­низмов реализации первых трех требования и исключительно на временной основе. Исключения, асимметричность в отношении центра и субъек­тов, должны рассматриваться не как уступка субъекту, не как так­тический компромисс центральных и ре­гиональных политических элит, а как инструмент укрепления –единого государства [21; 236-238].

Таким образом, можно констатировать, что разрешение про­блем российского федерализма, становление адекватного заложен­ным в Кон­ституции принципам механизма федеративных отношений видится в за­креплении и реализации принципов классического федерализма. Ряд специалистов добавляют к вышеперечисленным еще несколько задач, разрешение которых должно способствовать становлению реального фе­дерализма. Это, прежде всего, конкре­тизация местного самоуправле­ния, которое необходимо не только для оперативного и качественного решения локальных проблем, но и по причини его полезности для госу­дарственного устройства в целом – как противовеса центробежным уст­ремлениям регионов [19; 117].

Кроме того, формирование реальной федерации требует нали­чия особой формы общественных отношений, а потому необходима федерали­зация общественных отношений в целом [22; 80].

Можно подытожить, что лишь при соблюдении совокупности выше­приведенных принципов возможно остановить дезинтеграцион­ные тенден­ции, перейти к стабилизации, одновременно ориенти­руясь на формиро­вание реальной федерации, построение сильного и прочного государ­ства. Необходима переориентировка вектора развития российского фе­дерализма, для чего требуется согласие различных ветвей власти, Центра и субъектов Федерации, понима­ние ими проблем и особенностей российской государственности, реалистичный подход к их разрешению.

Федерализм – одна из форм организации жизни народов и го­су­дарств, которая сосуществует в современном мире наряду с унитариз­мом. При этом надо отметить, что большинство госу­дарств современно­сти – унитарные. Существует также такой не­когда весьма распростра­ненный тип политико-территориального устройства как конфедерация. Таким образом, федерализм, феде­ративная форма государственного уст­ройства следует рассматри­вать как один из возможных вариантов объе­динения субъектов государственности, обусловленных, как правило, совпадающими интересами те или иных субъектов (народов, государст­венных формирований и т.п.) к объединению усилий для выживания, за­щиты своего существования от внешних разрушающих воздействий, во имя развития и эффективного влияния на региональные и миро­вые про­цессы. При этом определить, какая форма государствен­ного устройства является более прогрессивной и современной не­возможно.

В этой связи исследователи выделяют несколько групп фак­торов, способствующих предпочтению федерализма унитаризму: эт­нические (этнический признак, этнорелигиозные, этнолингвисти­ческие особен­ности населения какого–либо субъекта федерации), исторические (историческая, культурная, религиозная общность частей государ­ства); географические (большая государственная территория, наличие форм ландшафта, затрудняющих сообщение субъектов государственно­сти); экономические (экономическая выгода именно союзных отношений, наличие региональных групп капитала) и др.

Среди факторов, стабилизирующих федеративное государст­венное устройство, выделяются следующие: государственная оформленность субъектов федеративных отношений; их относи­тельно небольшой размер; действительная взаимная необходимость частей федерации; развитое правосознание населения союзного государства и общая демократизация общества.

Федерация – относительно "молодая" форма государственного уст­ройства; первая федерация – США – оформилась в 1789 г. Но до этого долгое время существовали конфедерации, которые, яв­ляясь нестабиль­ной формой территориально-политического уст­ройства, как правило, преобразовывались в унитарную или феде­ративную державу или же рас­падались.

В XIX – XX вв. федерации получили довольно широкое рас­простра­нение. При этом новообразованные союзные государства обнаруживали как общие черты, свойственные всем федеративным формам государст­венного устройства, так и специфику отдельной федерации. Этим объ­ясняется то, что в современной политико-правовой литературе отсут­ствует единое понимание природы фе­деративного государства. Так, фе­дерация определятся как орга­нический союз нескольких государств; как государство с неогра­ниченным суверенитетом; как сложное госу­дарство, которое со­стоит из государств; как сложное государство, которое состоит из несуверенных государств. Т.к. каждое федератив­ное государ­ство уникально, для каждого из них существует своя ори­гиналь­ная концепция федерализма или даже несколько таковых. Наибо­лее распространены дуалистический и кооперативный федерализм. Кон­цепция первого, будучи сформулированной, в основных своих чертах еще в одном из первых трудов, осмысляющих федеративную форму госу­дарственного устройства, - "Федералисте" - и будучи интерпретиро­ванной А. Токвилем, усматривает суть федерализма в разделении пол­номочий и функций между союзной властью и властями штатов на осно­вании конституционно-правового статуса штатов. Эта концепция более характерна для раннего этапа исто­рии федерализма. Вторая теория ак­центирует внимание между элементами федеративной структуры и вообще на практической стороне федерализма. Эта теория, более гибкая, чем дуалистиче­ская концепция, получила распространение в различных своих мо­дификациях во многих странах (оригинальный вариант канад­ского кооперативного федерализма, коррелятивный федерализм в Авст­ралии).

Говоря об общих чертах, свойственных федеративной форме госу­дарственного устройства в целом, исследователи выделяют: конституци­онное разграничение компетенций или предметов веде­ния между федера­цией и ее субъектами; непосредственное уча­стие субъектов федерации в осуществлении центральной власти; конституционное закрепление га­рантий целостности федераций и прав ее субъектов; конституционное закрепление полномочий та­ким образом, чтобы они не могли изменяться ни федеральным пра­вительством, ни субъектами федерации; достаточный объем полно­мочий у федерации и ее субъектов для того, чтобы прямо воздей­ствовать на граждан, чтобы правительства субъектов федерации не действовали лишь как посредники при применении полномочий цен­трального правительства, т.е. не были объектами федераль­ной власти; обеспечение со стороны судебной власти такого на­ложения, чтобы ни центральная, ни местная власти не преступали пределов своих полно­мочий, установленных конституцией.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Российской Федерации. М., 1997.
2. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994.
3. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. М., 1992.
4. Алексеев Н.Н. Советский федерализм //Политология ХХ века: Хрестоматия. Саранск, 1994.
5. Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика. М., 1989.
6. Бахлов И.В. Механизм федеративных отношений: специфика Рос­сии и опыт Австрии //Обновляющая Россия: формиро­вание но­вого гуманитарного пространства: Мате­риалы Меркушкин. науч. чтений. Сб. статей. Саранск, 1997.
7. Доленко Д.В. Особенности российского федерализма //Россий­ская провинция: история, культура, наука: Мате­риалы II-III Сафаргалиев. науч. чтений. Саранск, 1998.
8. Доленко Д.В. Политико-территориальная организация обще­ства. Саранск, 1997.
9. Доленко Д.В. Территориальная организация общества: со­ци­ально-политический анализ. Саранск, 1995.
10. Доленко Д.В. Федеративное устройство России: проблемы и альтернативы //Регионология. Саранск, 1993.
11. Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т.2. Кн.1. М., 1993.
12. История политических и правовых учений: Учебник /Под. ред. В.С. Нерсесяна. М., 1988.
13. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Рос­сии: Учебник. М., 1998.
14. Козлова Н.Ю. Буржуазные учения î федерализме XVIII-XIX вв. М., 1988.
15. Королева-Конопляная Г.И. В поисках средства соединения раз­деленного //Федерализм № 3 1996.
16. Марченко М.Н. Сравнительное исследование проблем феде­ра­лизма //Вестник Московского университета. Серия 11 Право № 1 1993.
17. Медведев Н.П. Национальная политика России. От унита­ризма к федерализму. М., 1993.
18. Медведев Н.П. Становление федерализма в России. М., 1995.
19. Митрохон С.С. Модели федерализма для России. В поисках аль­тернативы хаосу и распаду //Федерализм № 1 1997.
20. Осипов А.Г. Отечественный федерал-романтизм и строи­тельство правового государства //Федерализм № 3 1996.
21. Подберезкин А.И. Русский путь: сделай шаг! М., 1998.
22. Развитие федеративных отношений в России: проблемы и пер­спективы //Федерализм № 1 1997.
23. Семенов-Тян-Шанский В.П. О могущественном территори­альном владении применительно к России //Федерализм № 2 1996.
24. Современный буржуазный федерализм. М., 1978.
25. Солженицын А.И. Традиции российской государственности и перспективы федерализма //Федерализм № 3 1996.
26. Сорокин П.А. Автономия национальностей и единство го­судар­ства //Федерализм № 2 1996.
27. Строев Е.С. Российский федерализм: нужно идти дальше общих формул //Федерализм № 3 1996.
28. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.
29. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Меди­сона и Дж. Джея. М., 1993.
30. Халипов В.Ф. Власть: словарь. М., 1997.
31. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравни­тельный анализ //Государство и право № 8-9 1994.
32. Шумейко В.Ф. Реальный федерализм как основа государст­вен­ного устройства России //Федерализм № 2 1996.