**Курсовая работа**

**по дисциплине «Теория государства и права»**

**на тему:**

**«Теории федерализма на современном этапе»**

Москва, 2010 г.

**Оглавление**

Введение

Глава 1 Генезис современных теорий федерализма

1.1 Основные исторически сложившиеся теории федерализма

1.2 Федерализм в теории институциональных матриц

1.3 Системный подход и системный анализ в исследовании федерализма

Глава 2 Научная мысль о современном федерализме в России

2.1 Освещение вопросов федерализма в постсоветский период

2.2 Проблемы и перспективы современного российского федерализма

Заключение

Список используемых источников и литературы

**Введение**

# Человеческая история не раз наглядно доказала, что чрезмерная концентрация власти не менее опасна, чем её чрезмерная диффузия. Существовавшие империи претерпевали кризисы, вызванные именно чрезмерной концентрацией власти, не в меньшей степени, чем средневековые государства страдали от феодальной раздробленности.

# Именно поэтому проблема поиска оптимальной формы государственного устройства, проблема эффективной организации государственной власти при сохранении максимума управляемости и оперативности – одна из актуальнейших во всех науках, изучающих государство, и прежде всего в юриспруденции.

# Бесспорно, что общие определения, понятия должны развиваться и уточняться в соответствии с исторической практикой и её научным осмыслением. Но при этом не следует забывать, что эти уточнения не могут изменить сущностную характеристику рассматриваемого явления или предмета… Задача науки состоит не в том, чтобы оправдывать противоречащую естественно-историческим процессам политическую практику. Она призвана на основе объективного анализа этих процессов выявлять определяющие социального прогресса, вырабатывать обоснованные рекомендации по оптимальной организации жизнедеятельности государства и общества и, конечно же, упреждать волюнтаризм политиков.[[1]](#footnote-1)

# Человеческое общество не возникло заново, оно лишь развивается. А это означает, что даже самые современные изменения и тенденции могут и должны пониматься сквозь призму уже наработанных человечеством концепций, взглядов, теорий.

**Глава 1 Генезис современных теорий федерализма**

#

# 1.1 Основные исторически сложившиеся теории федерализма

#

# Проявления федеративных отношений в разных странах мира имеют многовековую историю, а конституционно-правовое установление федерализма существует около двух столетий. Прообразы федеративных образований имелись на Древнем Востоке, в Древней Греции и Древнем Риме. Вся средневековая Европа имела такие образования. В новое и новейшее время они наблюдались также у англосаксонских, германских, латинских и славянских народов.[[2]](#footnote-2)

Основателем теории федерализма считается И. Альтузиус (1562-1638), который разработал так называемую **федералистскую теорию народного** **суверенитета**. Согласно этой теории, государство характеризовалось как союз общностей, иерархически возвышающийся над меньшими по размерам общностями или союзами, связанными между собой прямо или косвенно особым соглашением.[[3]](#footnote-3) Альтузианское формирование государства представляло собой процесс объединения, поступательно распространяющийся на все уровни социально-политической организации - от семьи, цеха, гильдии, церковного прихода - до провинции и государства: союз индивидов, добровольно объединенных в семьи и корпорации, образует общину, союз общин – провинцию, а союз провинций и городов – государство.

К классическим теориям федерализма относят теории, появившиеся в США в XVIII-XIX веках: дуалистическая теория, теория прав штатов, теория кооперативного федерализма.

**Теория дуалистического федерализма** была разработана американскими федералистами А. Гамильтоном и Д. Мэдисоном и явилась основой государственного строительства, использовалась при написании Конституции США 1787 г. Эта теория представляла федеративное государство как сложное единое целое, в основе которого лежат двухуровневая структура и обоюдное невмешательство в сферу полномочий, как федерального Центра, так и субъекта Федерации. Федеральный Центр имеет минимально необходимые для управления страной полномочия, все остальное находится в компетенции субъектов Федерации.

Теории дуалистического федерализма противостояла **теория прав штатов**, предусматривавшая суверенитет штатов и право штата на выход из созданного союза. Основными разработчиками теории являются Д. Кэлхун и Т. Джефферсон. Первый был идеологом рабовладения и призывал не уступать федеральному правительству даже части суверенитета. Второй считал, что договор, лежащий в основе союза, может быть расторгнут в случае, если Федеральный Центр в своей деятельности выходит за рамки делегированных ему полномочий.

Развитие капиталистических отношений и начавшаяся в ХIХ веке индустриализация поставили перед научной мыслью новые и весьма серьезные проблемы. Идеи федерализма, сформулированные А. Гамильтоном и Д. Мэдисоном, подверглись критической переоценке в трудах американцев Дж. Кларка, Т. Дая, Э. Коруина, ставших родоначальниками теории, сыгравшей определенную роль в развитии федерализма. Теория дуалистического федерализма в результате своей эволюции постепенно трансформировалась в **теорию кооперативного федерализма**. Кооперативный федерализм рассматривает уровни федерации как взаимосвязанные и сотрудничающие, утверждает предпочтительность использования согласительного и договорного характера решения вопросов и разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами.

Рассмотренные теории федерализма получили дальнейшее развитие в ХХ веке, вплоть до конца 70-х годов. Каждая теория стремилась найти наиболее эффективные инструменты и методы для достижения целей федеративных государств, их успешности. Но развитие практики федерализма давало новую информацию о факторах, которые не были ими учтены. Потребность разработки новых методологических подходов непосредственно связана с бурным развитием экономики, ускорением научно-технического прогресса. В 70-80-е годы ХХ века сформировалось много новых концепции федерализма (конкурентного федерализма, технократического федерализма, федеративного общества, нового федерализма и др.)

**Концепция нового федерализма** была введена в научный оборот администрацией Президента США Р.Никсона, а затем широко использовалась при Р.Рейгане. Основной идеей этой концепции является необходимость возвращения субъектам Федерации полномочий, присвоенных, по мнению сторонников этой концепции, Федеральным Центром. Считается, что концепция нового федерализма является лишь обновленным вариантом теории прав штатов, поскольку использует основные положения последней.

Несмотря на то, что в рамках новых концепций исследования федерализма ведутся не только в традиционном правовом русле, они вносят существенный вклад в федералистскую мысль, раскрывая новые важные аспекты исследуемого явления. **Концепция конкурентного федерализма** обращена к теме соревновательности субъектов Федерации: конкурентное начало, присущее федеративной системе, рассматривается в ней как одно из важнейших преимуществ федеративного устройства.

**Концепция федеративного общества**, основными представителями которой являются Э. Баркер, У. Ливингстон, А. Лейпхарт, основана на идее первичности общества и вторичности его институтов. Федеративным считается многосоставное общество с компактно проживающими обособленными сегментами, заключившими между собой договор.

Аналогичные взгляды мы встречаем и у представителей **теории социального федерализма**: процесс объединения на основе единого принципа союза, поступательно распространяющийся на все уровни социально-политической организации.

**Концепция технократического федерализма** поднимает проблему сращивания федеральных властей с высшими должностными лицами субъектов Федерации, что ведет к созданию закрытых корпоративных взаимоотношений. Главный тезис ее сторонников - возращение к традиционным двухуровневым отношениям, усиление контроля над федеральными органами со стороны субъектов Федерации.

Обобщая результаты исследования теорий федерализма, можно сделать вывод, что многие современные концепции федерализма представляют собой не целостные учения (каковым является, например, теория кооперативного федерализма), а лишь теории, разработанные или применительно к одному из элементов федеративного устройства государства, или же для решения какой-то конкретной проблемы (как, например, теория технократического федерализма).[[4]](#footnote-4)1

Проблемы научной классификации федералистских теорий связаны с тем, что представители заявленных «новых» направлений, зачастую, просто используют взгляды и идеи своих предшественников.

Между теориями федерализма существуют определенные связи и преемственность. Так теория прав штатов является, по нашему мнению, основной, а концепция нового федерализма - производной от нее; теория дуалистического федерализма является основной, а теория кооперативного федерализма – производной. Идеи и положения концепции «федеративного общества» и «социального федерализма» во многом являются заимствованиями из трудов И. Альтузиуса. По существу, современные теории федерализма вернулись к тому, с чего начинала «федералистская теория народного суверенитета», раскрывая сущность федерализма через два ключевых понятия - «союз» и «договор». Таким образом, прослеживаемые многочисленные параллели в классических и современных теориях дают нам основание утверждать о процессах цикличности в развитии федералистских теорий и несменяемости основных понятий.

Федерализм (а если взять несколько шире – полицентризм) является базовой моделью организации человеческого общества, вновь и вновь репродуцируемой им на разных этапах развития. Уходя с той или иной политико-правовой арены, федерализм снова и снова возвращается на нее, заставляя вспоминать о себе народы и государства. Федерализм – это не только модный (либо, как в нашем случае - вышедший из моды) политический лозунг, но и системная категория; это не только форма, но и содержание; это не только цель, но и ценность.[[5]](#footnote-5) Именно поэтому исследования в области теории федерализма никогда не потеряют своей актуальности и требуют новых подходов, новых взглядов для осознания всех проблем и потребностей в этой сфере.

#

# 1.2 Федерализм в теории институциональных матриц

Федерация (от лат. faederatio - союз, объединение) означает соединение независимых территориальных субъектов. В научной, прежде всего юридической, литературе понятия федеративности и унитарности применяются часто лишь в отношении форм государственного устройства. В то же время все более распространяется точка зрения о том, что эти термины несут в себе более глубокое содержание и отражают внутреннюю сущность политических систем и обществ в целом, построенных по этим принципам.

Попробуем определить этот целостный комплекс закономерностей, присущих федеративным и унитарным обществам, и, соответственно, политическим устройствам, используя не описательный, а институциональный подход. Такого рода институционализм рассматривается в обществоведении России как исторически ему присущий, имеющий собственную, а не заимствованную из нео-институционализма, основу.[[6]](#footnote-6)

Применение институционального подхода позволяет конкретизировать различия между этими системами и выделить два типа институтов, которые доминируют при том или ином типе политического устройства. Выполняя одни и те же общественные функции базовые институты при федеративных или унитарных политических устройствах имеют качественно различное содержание. И тот, и другой институциональный комплексы образуют органическое единство. Ни один из указанных институтов федеративного или унитарного устройства государств не может быть "изъят" из конфигурации соответствующей политической системы, все они равно значимы для ее действия, взаимосвязаны и обуславливают действие друг друга. [[7]](#footnote-7)

# Попыткой теоретического объяснения устойчивой специфики федерализма в странах с определенным типом исторического развития явилась созданная в конце 90-х годов теория институциональных матриц, согласно которой общественная жизнь любой страны находится под воздействием т.н. институциональной матрицы, представляющей собой систему базовых институтов, регулирующих воспроизводство основных общественных подсистем - экономики, политики и идеологии. Носителем институтов рыночной экономики, федерализма и субсидиарности[[8]](#footnote-8) является институциональная матрица Y, характерная для США и большинства стран Европы, а также противоположных черт - редистрибутивной экономики[[9]](#footnote-9), унитарного политического устройства и коммунитарности[[10]](#footnote-10), присущих России и большинству стран Азии - матрица X.

Покажем "Дерево" понятий теории институциональных матриц (рис.1). Оно "растет сверху вниз", поскольку отражает логику последовательного оперирования понятиями сначала общими, агрегированными, содержание которых развертывается затем в группах понятий более конкретных, частных.

Теория институциональных матриц базируется на определенном представлении об обществе, поэтому именно общество составляет вершину "дерева" понятий, его исходный пункт. Далее это представление разворачивается, т. е. конкретизируется. Свойственные Х и Y-матрицам комплексы базовых политических институтов в концентрированной форме выражают различия между двумя альтернативными типами политического устройства. Сколь угодно много ни рассматривали бы мы конкретных политических систем, в конечном счете, они характеризуются доминированием либо первого, либо второго комплекса политических отношений.

**Рис. 1**

И та, и другая политическая система может быть воспринята населением государства и как принудительная, действующая на основе насильственно внедряемых мер, и как справедливая, разделяемая жителями, действующая на основе "общественного договора". Условием, предпосылками такого договора является научное и практическое осмысление складывающихся в обществе политических моделей, их развитая социальная артикуляция (в виде адекватных правовых норм) и признание их гражданами и всеми социальными группами как естественной, эффективной и отвечающей их общим интересам.

Итак, какие именно базовые институты формируют институциональное ядро западных политических систем, характерных для Y-матрицы? Прежде всего, в такой политической системе территориальное устройство государства регулируется институтом федерации. В данном случае речь идет не о формально-юридическом понятии федерации, отражаемом в названиях и конституциях конкретных государств, но о федерации как "определенном виде политического института" (King, 1982, p. 19), реально пронизывающим все стороны политической жизни. Так, например, 14 июля каждого года во Франции официально уже много лет празднуется День независимости, или День федерации, хотя эта страна не относится в юридическом смысле к федеративным государствам. Но название празднику дано самой сущностью проведенных в ходе революций государственных преобразований, осознанных и народом, и руководством страны.

**Институт федерации** определяет правила взаимодействия частей государства между собой и государства как целого. Прежде всего, федерация означает равенство и суверенность входящих в состав государства территориальных образований. Одновременно она предполагает четкое разграничение роли и функций федерального Центра и субъектов федерации. Несмотря на наличие общих целей, в сферах, закрепленных за ними текстом основного закона государства, федеральное правительство и субъекты федерации сохраняют свой суверенитет. Распределение компетенций власти между центральным правительством и составными частями - "продукт конституционного договора между двумя уровнями управления, ни один из которых не в состоянии изменить или отменить этот договор" (Osaghae, 1990).

Система региональных отношений при федерации лишена элементов иерархического подчинения, ее субъекты не соподчинены. Федеральное правительство также не возвышается над субъектами федерации - федеральные власти и регионы сосуществуют как равноправные и параллельно действующие центры власти в пределах своих компетенций.

Душой федерации, по выражению уже цитировавшегося японского исследователя Игосы Осагхи, является "нецентрализация" (Osaghae, 1990, p. 98). Субнациональные сообщества существуют как самодостаточные политические и экономические образования, и центральное правительство не может по своему желанию децентрализовать или рецентрализовать осуществление власти.

Исторически федерации возникали, как правило, путем объединения отдельных территориальных сообществ для объединения усилий и дополнительного противостояния угрозе со стороны третьих сил. После объединения и определения функций центральной власти каждое из территориальных образований сохраняло в рамках внутреннего государственного устройства высокую степень политической и экономической самостоятельности, а не становилось лишь административной единицей.

Для западных обществ федерация - будучи таковой не по названию, но по сути - представляла собой преобладающий путь формирования государств.

В унитарно-централизованном политическом устройстве институтом, регулирующим территориальную организацию общества и определяющим взаимодействие его территориальных частей, является **институт административного деления** государства. Действие этого института означает, что имеет место соподчиненность территориальных единиц при верховенстве Центра и существует единое поле компетенции, или круга полномочий, подлежащих общему ведению государства в целом и его территориальных частей. Это означает также, что действуют общие принципы и единая система организации власти во всех территориальных частях страны.

При административном делении вся государственная территория исходно представляет собой единый объект управления, а выделение тех или иных территориальных единиц служит, прежде всего, задаче упорядочивания единого хозяйства. При этом образующие государство территории и поселения характеризуются иерархией статусов. Тем самым административное деление означает привилегированное районирование пространства, при котором регионы образуют иерархию и соподчинены (Каганский, 1995, с. 92-95). Иерархические вертикальные отношения доминируют над территориальными горизонтальными связями.

На Руси территориальная структура имела отчетливо выраженный иерархический характер уже с X века, так как государство в тот период представляло собой "союз волостей и пригородов под властью старшего города" (Владимирский-Буданов, 1886, с. 40). При этом город земли являлся старшей общиной, следующий уровень иерархии представляли пригороды, затем - сельские волости. Вершиной иерархии являлся центральный город русского государства - в то время это был Киев. Вышестоящий уровень налагал на нижестоящие уровни территориальной структуры подати, концентрировал у себя судебную и религиозную власть

Правоведы отмечают, что в истории развития западных государств, например, германских, иерархии и подчиненности территориальных общин, аналогичных российским, ни в этот период, ни позже, не наблюдалось (Владимирский-Буданов, 1886, с. 284).

Итак, используя положения развиваемой концепции институциональных матриц, можно увидеть, что внешне похожая политическая жизнь разных обществ, в которых функционируют, казалось бы, одинаковые организационные формы, имеет в своем основании систему либо унитарных, либо федеративных базовых политических институтов. Два типа политической структуры представляют собой два типа институционализации процесса передачи прав отдельного гражданина общественным структурам для организации совместных действий в едином государстве, два способа достижения политического консенсуса. Через тот или иной институциональный комплекс в государствах обеспечиваются, в конечном счете, мобилизация общественных сил на достижение коллективных целей, а также согласование индивидуальных, локальных (местных) и общегосударственных интересов, т.е. реализуются основные функции политической подсистемы в обществе.[[11]](#footnote-11)

#

# 1.3 Системный подход и системный анализ в исследовании федерализма

#

# Традиционные методы исследования позволяют выявить отдельные закономерности и тенденции развития федерализма, определить проблемы и наметить возможные пути их преодоления. Однако эти методы не позволяют создать целостную картину федерализма. С их помощью не объясняется сущность федерализма, причины возникновения и основные факторы эволюции. Данные, полученные традиционными способами, обладают невысоким прогностическим потенциалом, они неточны и в значительной степени формализованы. Упование на формально-юридический подход часто приводит к тому, что исследуются не реальные явления, а виртуальные конструкции. Наконец, такая теория не дает практике четких направлений в долгосрочном планировании развития.

# Для выхода из этого методологического кризиса мы предлагаем сосредоточить внимание на более активном использовании системного подхода – методологического направления в науке, основная задача которого состоит в разработке методов исследования и конструирования систем разных типов и классов. В качестве подотрасли системного подхода может быть использован и системный анализ – совокупность методов и средств, используемых при исследовании и конструировании сложных объектов, принятия и обоснования решений при проектировании, создании и управлении социальными, экономическими и техническими системами.

# Первый «шаг» внедрения системного подхода при исследовании федерализма состоит в том, что федерация рассматривается в качестве системы - объекта, представляющего собой некоторое множество элементов, находящихся в рациональных отношениях и связях между собой и образующих целостность, единство, границы которого задаются пределами управления. Для системного метода характерно целостное рассмотрение федерации как системы, состоящей из совокупности субъектов федерации, взаимосвязь которых приводит к возникновению новых интегративных свойств федеративной системы, которые отсутствуют у составляющих ее элементов (подсистем). Для федеративной системы характерны основные признаки сложных систем:

# · наличие совокупности элементов – субъектов федерации;

# · объединение элементов в рамках целостной совокупности – суверенного государства;

# · наличие связей между элементами как через организующее начало – федеральный центр, так и через непосредственное взаимодействие между регионами в различных сферах деятельности, причем характерной чертой федерализма как системы является как раз многообразие связей между элементами;

# · устойчивость связей и взаимодействий между элементами в системе;

# · общее целеполагание - целью развития федеративной системы федерализма является достижение возможно большей устойчивости отношений внутри системы.

# Таким образом, с системных позиций федерацию можно охарактеризовать как сложную целостную целенаправленную систему, обладающую структурой и состоящую из элементов (государственно-территориальных образований, субъектов федерации). Однако существенное значение для системного подхода имеет не только статика, но и динамика поведения систем, выявление его вероятностного характера. С этой точки зрения федерализм представляет собой самоорганизующуюся открытую систему. Системы такого типа характеризуются тем, что могут черпать энергию и информацию непосредственно из окружающей среды способами, недоступными другим системам. Исследованием механизмов самоорганизации занимается синергетика - научная дисциплина, возникшая в 60-е годы ХХ в. благодаря трудам Г.Хакена, И.Пригожина и других авторов. Сравнительные исследования федеративных систем показывают, что федерализм в большинстве случаев развивался в соответствии с синергетическими принципами нелинейности, неустойчивости, незамкнутости и динамики.[[12]](#footnote-12)

# Состояние и эволюция федеративной системы определяется тремя основными факторами: внешняя среда, наличие ресурса развития и способ управления территориями. Для того чтобы реальная федерация как система была жизнеспособной она должна быть открытой для внешней среды и не отставать от нее в темпах развития (иметь для этого соответствующие ресурсы и потенциал). Для обеспечения самоорганизации системы (возможности получать ресурсы развития извне) необходима слабоиерархическая (сетевая) структуризация государственной системы, при угрозе от внешней среды укрепляющаяся и «симметричность» в правовом и финансовом статусе субъектов федерации (элементов системы).

# Последствиями несистемной деятельности государства по собственному же реформированию становится угроза распада федерации, разрушение правового поля, сепаратизм, кризис управления, экономическая беспомощность большинства субъектов, социальный кризис. Системные ошибки очень трудно исправлять. Механизмы самоорганизации в системе при жесткой иерархичности управления ослабевают и могут совсем атрофироваться, что приводит к потере системой адаптационных механизмов.

В зависимости от условий внешней среды и ресурсной обеспеченности системы, а также с учетом ориентации на целеполагание, системное строительство может использовать как методы жесткого иерархического управления, так и слабоиерархические, сетевые методы, в подвижной пропорции, диктуемой требованиями времени. Провозглашение в качестве панацеи от всех системных бед только одной из стратегий чревато системными и социальными кризисами. Федерализм в этой связи – это тоже не цель, а всего лишь средство достижения поставленных целей…[[13]](#footnote-13)

Системный подход в области теории федерализма, во всех других областях науки, как впрочем, и во всей человеческой жизнедеятельности, представляется очень перспективным и требует дальнейшего всестороннего изучения и практического применения.

**Глава 2 Научная мысль о современном федерализме в России**

#

# 2.1 Освещение вопросов федерализма в постсоветский период

#

# Современная российская наука пытается осмыслить и обосновать процессы, происходящие сегодня в сфере государственного строительства.

История знает самые замысловатые формы государственного устройства, самый широкий диапазон принципов межгосударственного единения и союзов публичного права (личная и реальная уния, вассалитет и сюзеренитет, содружества наций и государств, отношения доминионов и метрополий, торговые союзы и военные блоки и т.п.). Особый случай представляют собой федерации, de facto остающиеся унитарными государствами. Нечто подобное можно было видеть на примере бывшего СССР, de jure федерации, но с большой долей унитаризма. В соответствии с принципом национальной государственности отдельные этносы рассматривались как «нации» и имели статус союзной (автономной) республики. «Национальностям», «народностям» и «этническим группам» соответствовали автономные области, национальные округа и районы. Обладание формальными (и в последнее время расширившимися) правами не меняло того обстоятельства, что реальная политика продолжала осуществляться из центра. Подобная картина, далекая от классически ясных форм государственного устройства, остается актуальной и для Российской Федерации. Избрание руководства исполнительной власти в республиках сочетается с назначением глав администрации Президентом России. Порядок формирования, полномочия, процедуры деятельности государственных органов на местах определяются не самими субъектами Федерации, а актами Российской Федерации. Назначение высших должностных лиц на места и определение их полномочий из столицы скорее есть признак унитарного, нежели федеративного, государства. Известная «многоэтажность» и неравноправие субъектов Федерации позволяют до известной степени говорить о фактическом унитаризме или в лучшем случае об «асимметричной» федерации с сильным креном в сторону национальных, этнических, культурных и других особенностей.[[14]](#footnote-14)

# Возрождение идей федерализма начинается в годы «перестройки» как теоретический и политический ответ на перегибы «Советского союзного федерализма», так и на ошибки руководства страны. При этом возникла концепция «реального подлинного российского федерализма». Ом выступал с одной стороны как противовес «союзному», а с другой - играл легитимирующую идеологическую функцию. Его содержанием было создание нового государства как «добровольное объединение суверенных национальных образований на основе федеративного договора и обновленной конституции», а идеологами выступали лидеры правого центра[[15]](#footnote-15).

Федеративное государство по своей природе двойственно: это единое государство и, вместе с тем, это союз государств. Типологически чистая форма федерализма предполагает возникновение федерации в результате объединения нескольких самостоятельных государств (государственных образований). Именно на таком подходе основана правовая теория федерализма, где особое внимание уделяется первичному характеру государственности субъектов, которые лишь передают некоторые полномочия на федеральный уровень. Однако, из двух с небольшим десятков федеративных государств, существующих в современном мире, только одна (!) федерация образовалась именно так и только так - Швейцария. Остальные федеративные государства или сочетали договорное формирование с централизованным присоединением других территорий (США), или формировались за счет федерализации унитарного государства (Австрия), или оформлялись как федерации в процессе деколонизации (Индия), или же фактически децентрализовались сверху, прибегнув в силу политической конъюнктуры к формально-договорному процессу (Россия). Таким образом, в современных федеративных государствах **идея государственного единства преобладает над идеей союза**; то же относится и к практике федерализма. Усиление этой тенденции позволяет многим авторам говорить об **унитарной федерации**, где формальный федерализм прикрывает полновластие федерального центра и преимущественно хозяйственные и исполнительские функции органов власти субъектов федерации.[[16]](#footnote-16)

Федерация способна быть жизнеспособным и эффективно функционирующим государственным образованием лишь при наличии и соблюдении ряда условий: 1) признание всеми субъектами государственно-территориальной целостности; 2) запрет на односторонний выход того или иного субъекта из федерации либо изменение им своего статуса, поскольку это задевает интересы других субъектов; 3) верховенство федеральных законов, их общеобязательность для всех субъектов и их граждан, что в свою очередь предполагает единство основ государственного строя. Субъекты федерации равноправны как между собой, так и перед федеральным правительством. Те законы, которые принимаются на федеральном уровне, одинаково касаются всех субъектов федерации; 4) свободное передвижение людей, товаров, информации и т.д. на всей территории федерации. В этом контексте необходимо всемерно стимулировать примат общенационального, общероссийского, общегосударственного над партикулярными, региональными или иными интересами, связать идею возрождения российской государственности с идеей утверждения прав и свобод личности.[[17]](#footnote-17)

Нынешние суждения о развитии российского федерализма зачастую страдают идеализмом и необъективным противопоставлением его унитарному государству. Слову "федерализм" изначально придается оценочное значение, исключительно с положительным знаком, что призвано обозначить некое общественное благо, не зависящее от социального и экономического прогресса. И наоборот, слову "унитаризм" придается отрицательный, даже зловещий смысл. Тем самым происходит смешивание понятий из разных смысловых рядов, игнорируется разница между политическим режимом, формой государственного устройства и характером организации управленческого аппарата. Распространено утверждение, что федеративное государство более демократично, чем унитарное. Но мировой опыт убеждает, что здесь нет четкой взаимосвязи. Более того, такие федеративные государства, как Нигерия, Пакистан, Камерун, Коморские Острова, Объединенные Арабские Эмираты, Малайзия весьма проблематично рассматривать как демократические государства. В то же время унитарные Франция, Великобритания, Нидерланды, Дания, Швеция, Финляндия, Италия служат образцом демократического развития.[[18]](#footnote-18)

А в «унитарном» Китае, по мнению современных экономистов реально построена и работает высоккоконкурентная модель федерализма «снизу-вверх», такая же, как в США, а «низкоконкурентная модель федерализма, выбранная Россией в настоящее время, определяет экономическое отставание отдельных ее территорий и страны в целом от других стран, что ставит под угрозу перспективы развития российской цивилизации» [[19]](#footnote-19).

В современном мире глобальная конкуренция выливается в конкуренцию институтов, поэтому задача решается только кардинальным изменением институциональной среды, в конечном счете – самой системы ценностей и принципов.[[20]](#footnote-20)

Мнение большинства исследователей состоит в том, что асимметричность Российской Федерации в немалой степени представляет собой не объективный, а искусственно созданный феномен, порожденный политикой подмены объективных критериев субъективными, правовых рычагов политически конъюнктурными решениями. Но эту ситуацию можно, по нашему мнению, объяснить реакцией на особенности переживаемого исторического периода. Необходимо было сохранить единство страны в условиях реальной угрозы распада России в первой половине 90-х гг. В период суверенизации республик и ослабления центра, курс на асимметричную федерацию был своего рода политическим компромиссом, а неравенство субъектов — средством сдерживания борьбы областей и краев за расширение политических полномочий. Это была мера политически необходимая, вынужденная и обоснованная.

#

# 2.2 Проблемы и перспективы современного российского федерализма

Поиск модели оптимального варианта структурного устройства России как Федерации ученые предлагают осуществлять на двух направлениях. Первое - на основе учета реальных возможностей России в сочетании с ее историческим опытом и сложившихся традиций государственности. Второе - максимальное использование мировой практики, которая обеспечивает стабильность федераций в других странах. Такой подход, по нашему мнению, будет означать утверждение России в будущем как классически симметричной Федерации с элементами асимметрии, объективно обусловленными как универсальными требованиями развития федеративной государственности, так и российской спецификой. К примеру, элементы объективно обусловленной асимметрии неизбежно задаются наличием субъекта Федерации - города Москвы, являющегося одновременно столицей Российской Федерации. В дальнейшем может возникнуть необходимость в создании Московского столичного федерального округа в результате объединения города Москвы и Московской области, а также в образовании других федеральных территории[[21]](#footnote-21).

Сопоставление конституционной модели российского федерализма с общими чертами современных моделей федерализма в мировой практике, дает основание считать, что российская модель имеет в значительной мере переходный характер. В ней наблюдается сочетание централизации и децентрализации, дуалистических, кооперативных и конкурентных отношений. О неустойчивости отечественной модели федерализма свидетельствует также попытка найти компромисс между асимметрией и принципом равноправия субъектов Российской Федерации, между национальным и территориальным принципами структурирования. Переходный характер российской модели федерализма имеет, тем не менее, тенденцию к ее развитию в сторону повышения эффективности.

Существуют конкретные пути совершенствования структуры Российской Федерации и преодоления асимметрии как источника конфликтности в федеративных отношениях. Снятие препятствий в этом направлении в немалой мере обусловлено успехом в устранении тех противоречий, которые вызваны как объективными причинами временного характера, так и искусственно созданными барьерами, ликвидация которых возможна и реальна.

Проанализировав теории федерализма, рассмотрим возможность применения положений отдельных теорий федерализма в Российской Федерации и перспективы их реализации.

Теория прав штатов включает в себя право выхода субъекта Федерации из состава союза, ратификацию федеральных законов на своей территории, суверенитет субъектов Федерации. Однако Россия в начале 90-х уже прошла этот путь, преодолев негативные тенденции в политике некоторых придерживавшихся положений этой теории субъектов Российской Федерации (Татарстан, Чечня). Мы можем допустить использование теории прав штатов субъектами Российской Федерации в качестве научной аргументации в случае чрезмерного усиления централистских тенденций со стороны федерального Центра, но при условии, что из нее будут исключены обозначенные выше крайние положения.[[22]](#footnote-22)

В классической федерации суверенитетом обладает только федерация в целом. Единство государственной власти означает, что она принадлежит одному субъекту власти – народу. Ни в одной федерации мира не предусмотрено право сецессии (возможность выхода субъекта федерации из состава союза).[[23]](#footnote-23)

Модель кооперативного федерализма, предусматривающая партнерские отношения между федеральным Центром и субъектами Федерации, частично уже используется в качестве федеративной модели Российской Федерации. Но, согласно этой теории, единство возможно только на основе наименьшего общего знаменателя, что на практике может затруднить широкие и решительные реформы или, вообще, воспрепятствовать их проведению. Россия испытывает определенные трудности в силу противоречивости своей федеративной модели, характеризующейся реально существующей асимметричностью, громоздкостью административной структуры - из-за многочисленности и разнородности составляющих Федерацию субъектов, переносом акцентов федеративного строительства лишь на одну из ветвей власти - исполнительную, повлекшим неумеренное ее усиление, выходящее за рамки традиционного принципа разделения властей. Учитывая неблагополучное финансовое состояние большинства субъектов Российской Федерации, необходимо принять меры к их экономической стабилизации. Но реализуемый в рамках кооперативного федерализма принцип единообразия способен, как оказалось, подавлять инициативность и конкуренцию между субъектами Российской Федерации. На практике это уже привело к тому, что у субъектов-реципиентов нет стремления к самодостаточной экономике, а у субъектов-доноров нет стимулов к экономическому росту.

Из современных теорий федерализма («нового федерализма», технократического, и конкурентного федерализма) наиболее актуальными для российских условий представляются некоторые положения конкурентного федерализма, которые могли бы существенно исправить недостатки практики кооперативного федерализма в России. Мы убеждены, что, реализуя с некоторыми оговорками положения этой теории, следовало бы уменьшить в пользу субъектов Федерации законодательные права Федерации, ограничив полномочия Центра сферами обороны, правового порядка, прав человека, внешней политики и создания рамочных условий для экологии, экономики и социальной политики. Также следовало бы на каждом административном уровне реалистичнее определить налоговые полномочия, задачи и компетенцию субъектов и Федерации в целом; все субъекты Федерации должны стать стабильными и эффективными финансовыми единицами.

Федеративная форма Российского государства, несмотря на нелегкий пройденный путь, в настоящее время находится в процессе становления и реформирования. Только после принятия Конституции 1993 года России стали присущи классические атрибуты Федерации с общими, с одной стороны, для всех федераций федеративными признаками и, с другой стороны, присущими только ей отличительными особенностями.

В российской истории реформы редко проводились последовательно и доводились до конца, поэтому мы считаем, что государственное строительство в России как федеративном государстве не завершено. Это негативно сказывается на эффективности государственной власти. Однако в незавершенности процесса федерализации есть и определенные преимущества, поскольку можно реализовать оптимальную для российских условий модель Федерации. Для этого необходимо, в первую очередь, разработать теоретическую базу российского федерализма. Затем создать концепцию дальнейшего стратегического развития России в государственном строительстве федеративного устройства страны. С помощью теории можно создать модель Федерации, однако модель должна соответствовать природе общества и государственным традициям страны.

Нынешняя переходная модель в Российской Федерации представляет собой модель государственного устройства компромиссного характера. Ее цель заключается в сохранении союза и стабилизации российского общества и государства. Эта модель Российской Федерации может быть охарактеризована следующими параметрами: национально-территориальный принцип формирования федеративного устройства России; несмотря на заявленную «симметричность» фактическая «асимметричность» находит свое выражение даже в статьях Конституции Российской Федерации 1993 г., закрепляющих привилегированное положение республик относительно других субъектов Российской Федерации; неясность в разграничении предметов ведения и полномочий, позволяющая как субъектам Российской Федерации, так и федеральному Центру трактовать в необходимых случаях те или иные полномочия в свою пользу; договорная практика регулирования федеративных отношений; чрезмерное, по понятиям управляемости, количество субъектов Российской Федерации (83 субъекта), затрудняющих правовое регулирование и управление в Российской Федерации.

Своеобразие российской модели федерации, по нашему мнению, выражается, таким образом, в преобладании - на основе устоявшихся традиций Российской государственности, все более утверждавшихся на каждом этапе ее истории, - централистской направленности федеративного развития (что делает ее похожей на Францию). Поэтому в России доминируют институты унитарно-централизованного политического устройства; институты же федерализма являются комплементарными по отношению к ним и существуют лишь для их дополнения и поддержки.

Многие теоретики предлагают изменить те или иные параметры (например, заменить национально-территориальный принцип на территориальный или укрупнить субъекты Российской Федерации), однако это не представляется возможным в обозримое время из-за взаимообусловленности и причинной связи элементов, составляющих данную федеративную модель. Так, фактическая «асимметричность» вытекает из национально-территориального принципа, призванного учесть национальный фактор, что, естественно, формирует различия между субъектами. Необходимость контролировать все 83 субъекта Российской Федерации, регулировать все отношения между субъектами Российской Федерации и федеративным Центром порождают централистский характер Российской Федерации. Неопределенность статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации от 1993 г. в отношении разграничения полномочий между федеральным Центром и субъектами Российской Федерации привели к практике заключения двусторонних соглашений с отдельными регионами.

По мере исчерпания возможностей развития действующей модели федерализма возникнет необходимость и практическая целесообразность системного совершенствования федеративной модели Российской Федерации. Для этого должен быть выработан вариант новой теоретической модели, поддерживаемый не только теорией кооперативного федерализма, но вбирающей в себя последние достижения федералистской теоретической мысли: конкурентного, институционального федерализма и системного подхода в разработке этой модели.

Не имея целью настоящей работы выработку детализированной модели федеративного устройства России, попытаемся на основе проведённого анализа достижений федералистской научной мысли определить некоторые ее концептуальные основы.

Децентрализованная модель федерации, являясь в далёкой теоретической перспективе в принципе возможной для радикально меняющейся России, в обозримой перспективе не соответствует природе традиционной российской государственности. Централистский характер необходим для российской модели федерализма, поскольку он адекватен характеру российских базовых институтов, регулирующих воспроизводство основных общественных подсистем, что связано с особыми условиями развития Российского государства, со всеми этапами его тысячелетней истории. Хотя тенденции унитаризации и могут разрушить результаты строительства федеративной модели в России, преодоление этой тенденции возможно лишь при необычайном стечении обстоятельств.[[24]](#footnote-24)

Подходя прагматически, необходимо постепенное ненасильственное укрупнение субъектов Российской Федерации, поскольку существующее количество является существенным препятствием для эффективного управления из федерального центра. Насильственное укрупнение субъектов Российской Федерации может привести к ненужным конфликтам, трениям и противостоянию. Региональная экономическая интеграция субъектов Российской Федерации вследствие экономической необходимости и перспектив экономической выгоды может повлечь за собой политическую интеграцию с соответствующим правовым оформлением со стороны федерального центра.

Изменение договорной практики правового регулирования федеративных отношений между федеративным центром и субъектами потребует принятия целого ряда законов. Количество договоров следует существенно уменьшить, но вряд ли следует полностью отказаться от договорной практики регулирования федеративных отношений: необходимо принять федеральный закон, устанавливающий порядок заключения и реализации договоров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам их совместного ведения, предусмотренных ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Необходимо более обдуманно, чем это было сделано в статьях 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации 1993 г., подойти к проблеме разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами федерации. Должен быть выработан критерий, по которому можно было в каждом конкретном случае однозначно относить полномочия в ведение либо Федерации, либо субъекта.

Необходима поддержка со стороны федерального Центра местного самоуправления в субъектах РФ, что будет также способствовать развитию и укреплению традиционных основ российского федерализма в рамках существующих правовых отношений без кардинального изменения законодательства Российской Федерации.

#

**Заключение**

Федерализм - обязательная стадия, через которую проходит политическая организация общества на пути объединения, это одно из наиболее распространенных средств политической интеграции. Федерализм есть путь соединения, а не разъединения, будь это федерализм национально-государственный, когда объединяются в одну политическую организацию разрозненные части единой национальной или политической системы, или международный, когда независимые государства и нации объединяются друг с другом в одну общую систему. Федерализм - необратимый процесс политической интеграции.

Великое достоинство всякого федерального образования заключается в том, что оно расширяет поле мира, увеличивая объем упорядоченной правом системы. Уменьшая число не только малых, но и вообще государств, федерация сокращает количество войн, конфликтов, раздоров, неизбежных среди мелких самостоятельных образований.

Федерализм есть политическое средство национального и интернационального объединения. Эта роль федерализма подтверждается всей политической историей. Иными словами, теория федерализма не нуждается в построении с нуля, ибо она уже существует. Она нуждается в переосмыслении и в обобщении, с учётом всех тех поправок, которые привносят в неё как политико-юридическая практика современных государств, так и достижения современной научной мысли.

**Список используемых источников и литературы**

1. Айбазов Р.У. Генезис теории и государственно-правовой практики современного федерализма//Право и управление. XXI век, 2007, № 1. // http://pravo33.wordpress.com(26.05.2010)

2. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. -М., 1999// http://polbu.ru(26.05.2010)

3. Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое//Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2008//http://www.milena-gligic.narod.ru(02.06.2010)

4. Голованов А. Унитарное против федерального //Народный политолог. 06.06.2009 //www.narpolit.com (21.05.2010)

5. Зулькарнай И.У. Россия: федеративное или унитарное государство? Взгляд экономиста/Доклад на заседании Отделения социальных и гуманитарных наук АН РБ 14.10.2009// http://www.rb21vek.com(29.05.2010)

6. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. - М., 2001

7. Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц (пример российского институционализма) // Постсоветский институционализм / Под ред проф. Р.М. Нуреева. - Донецк, 2005// http://www.kirdina.ru(01.06.2010)

**8. Кирдина С. Г.** Институциональные матрицы и развитие России **-**М.,2000.//http://www.kirdina.ru(01.06.2010)

9. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. - М., 2002

10. Общая теория права и государства:Учебник / Под ред. проф. Лазарева В.В. - М., 2001

11. Попова А.В. Теория государства и права. Завтра экзамен. – СПб.,2010

12. Право: Теория и Практика //http://www.yurclub.ru(31.05.2010)

13. Россия: Выборы. Партия. Власть. - М., 1996

14. Россия XXI века: образ желаемого завтра//Библиотека Института современного развития – М., 2010//http://www.riocenter.ru(01.06.2010)

15. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. -М., 2006.//http://www.grosbook.info(27.05.2010)

1. *Карапетян Л.М.Федеративное устройство Российского государства. - М., 2001. С. 16.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Айбазов Р.У. Генезис теории и государственно-правовой практики современного федерализма//Право и управление. XXI век, 2007, № 1.*// *http://pravo33.wordpress.com(26.05.2010)* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. -М., 1999//* *http://polbu.ru(26.05.2010)* [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 *Право: Теория и Практика //http://www.yurclub.ru(31.05.2010)* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое//Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2008//http://www.milena-gligic.narod.ru(02.06.2010)* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц (пример российского институционализма) / Постсоветский институционализм. Под ред проф. Р.М. Нуреева. - Донецк., 2005.// http://www.kirdina.ru(01.06.2010)* [↑](#footnote-ref-6)
7. ***Кирдина  С. Г.*** *Институциональные матрицы и развитие России* ***-*** *М.,2000.//http://www.kirdina.ru(01.06.2010)* [↑](#footnote-ref-7)
8. *идеология, провозглашающая доминирование социальных норм, признающих дополнительный характер всех общественных структур по отношению к личности, права которой имеют безусловный приоритет. Интересы и права личности, возможность ее реализации рассматриваются как более значимые ценности по сравнению с сохранением общественной целостности.* ***См.Кирдина  С. Г.*** *Институциональные матрицы и развитие России/* *Терминологический словарь* **-** М., 2000.//*http://www.kirdina.ru(01.06.2010)* [↑](#footnote-ref-8)
9. *экономики, в которых преобладает движение благ и услуг к Центру и от него, независимо от того, идет ли речь о передвижении объектов физически или меняется порядок права их присвоения без каких-либо изменений в действительном размещении ресурса. См.там-же* [↑](#footnote-ref-9)
10. *идеология, которая выражает укоренившееся в обществе осознание того, что приоритетными являются права и интересы социального коллектива или общества в целом по сравнению с правами и интересами отдельной личности.*

*См.там-же* [↑](#footnote-ref-10)
11. ***Кирдина*  *С. Г.*** Институциональные матрицы и развитие России **-** М., 2000.//*http://www.kirdina.ru(01.06.2010)* [↑](#footnote-ref-11)
12. *Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое//Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2008 //http://www.milena-gligic.narod.ru(02.06.2010)* [↑](#footnote-ref-12)
13. *Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое//Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2008/* *http://www.milena-gligic.narod.ru(02.06.2010)* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Общая теория права и государства. Под ред. проф. Лазарева В.В. - М., 2001. - С.197* [↑](#footnote-ref-14)
15. *См.: Россия: Выборы. Партия. Власть. - М., 1996. - С. 125* [↑](#footnote-ref-15)
16. ###  *Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. -М., 2006.//http://www.grosbook.info(27.05.2010)*

 [↑](#footnote-ref-16)
17. *Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. -М., 1999//* *http://polbu.ru(26.05.2010)* [↑](#footnote-ref-17)
18. *Голованов А. Унитарное против федерального* */Народный политолог. 06.06.2009 //www.narpolit.com* *(21.05.2010)* [↑](#footnote-ref-18)
19. *Зулькарнай И. У. Россия: федеративное или унитарное государство? Взгляд экономиста./Доклад на заседании Отделения социальных и гуманитарных наук АН РБ 14.10.2009// http://www.rb21vek.com(29.05.2010)* [↑](#footnote-ref-19)
20. *Россия XXI века: образ желаемого завтра /* *Библиотека Института современного развития – М., 2010//http://www.riocenter.ru(01.06.2010)* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. - М., 2002. – С.92-93.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *Право: Теория и Практика //http://www.yurclub.ru(31.05.2010)* [↑](#footnote-ref-22)
23. *Попова А.В. Теория государства и права. Завтра экзамен. – СПб.,2010. С.46*  [↑](#footnote-ref-23)
24. *Право: Теория и Практика //http://www.yurclub.ru(31.05.2010)* [↑](#footnote-ref-24)