

Уральское отделение Академии труда и социальных отношений

Уральский социально - экономический институт

Кафедра общественных наук

реферат

по курсу "политология "

Тема: ***"Федерация как форма государственного устройства".***

**Выполнил:**

**Рецензент:**

Челябинск -1997г.

План

Введение............................................................................стр.3

1. Государство, типы и формы государственного устройства...................................................................стр.8

2. Современные федерации и их субъекты.................стр.20

3. Федерализм в современной России..........................стр.30

Заключение......................................................................стр.49

Список литературы..........................................................стр.54

**Введение**

В

настоящее время наша страна переживает сложный и многогранный процесс становления своей государственности. Изменение политического режима повлекло за собой разрушение старых политических институтов и создание новых. Распад СССР поставил вопрос о существовании России как самостоятельного государства. В то же время недавний опыт появления государств ближнего зарубежья не замедлил сказаться: не только автономные республики, но и отдельные области стремились выйти из состава Российской Федерации, делая тем самым бесполезным ее существование. Все это указывало на необходимость внутренней трансформации и видоизменения самой федеративной системы. Попытки выработки оптимальной модели для России в свою очередь подняли вопросы об истории становления и сущности федерализма.

Вопросы совершенствования федерализма, автономизации в современных унитарных государствах, конституирования рациональных отношений между центральной властью и регионами в едином политическом пространстве - предмет повышенного внимания политиков и политологов многих стран. И прежде всего потому, что сложные этнополитические процессы, ревнивое распределение прерогатив и сфер компетенции между властями разных уровней, сочтены аналитиками едва ли не самыми политически взрывоопасными проблемами XX века даже для вроде бы благополучных западных демократий, не говоря уже о «переходной» России.

"Национальный демократический институт международных отношений (НДИ), штаб-квартира которого находится Вашингтоне, является одной ведущих организаций, занимающихся проблемами развития демократического процесса в странах, находящихся на переходном этапе от тоталитаризма к демократии"[[1]](#footnote-1). Основанный в 1983 г., НДИ проводит свои программы более чем в 70 странах, включая Россию, Украину, Казахстан, Киргизию, Грузию и т. д.

Почему специалисты института обратились к опыту разрешения указанных проблем именно стран Западной Европы и Северной Америки? На чем основана возможность его переноса на Россию и страны СНГ? Дело в том, что как считает руководитель проекта Данилевич И. В., именно в Западной Европе наиболее отчетливо проявляются две мощные общемировые тенденции. С одной стороны - тенденция к интернационализации, международной интеграции (в том числе создание политических, экономических и социальных институтов межстранового и национального уровней), с другой стороны - внутренняя децентрализация (автономизация и федерализация ранее унитарных государств, дробление власти, расширение прерогатив отдельных сообществ). В этом контексте проходит национальное и региональное развитие. Очевидно, что на такое развитие все большее влияние оказывают общеконтинентальные, общемировые потребности и императивы, а вместе с тем и идет поиск наиболее удобных пространств - исторических, этнокультурных, географических - для осуществления социально - экономических программ и обустройства жизни каждого.

Большое внимание обсуждению данной проблемы уделяет ежегодная сессия Колледжа федералистских исследований (КФИ), собирающая ученых, дипломатов, государственных служащих многих стран. Ежегодно проходит серия «круглых столов» по проблемам развития федерализма. Повсеместное распространение компаративных методов в изучении федерализма объясняется теми же причинами, по которым компаративистика обрела столь высокую популярность в других отраслях науки. Федерализм как предмет исследования хорош тем, что в него изначально встроены механизмы проверки и оценки адекватности результатов анализа.

Что касается исследований собственно Российского федерализма, то можно назвать работы Гаджиева К.С., Тавадова Г.Т., Чиркина В. Е., Ржевского В. А. и др.[[2]](#footnote-2)

Сравнительные исследования федерализма можно подразделить на три основные группы:

- федерализм в англоязычных странах, в том числе колониальный федерализм (Британской империи);

- федерализм в германоязычных странах (Германия, Швейцария);

- федералистские идеологии и проекты, выдвигаемые по большей части философами - сторонниками утопических федеративных систем.

Компаративистские исследования затрагивают 6 важнейших аспектов федерализма:

теорию;

институты;

конституции;

основы, учреждение и организацию федеративных систем;

функции или систему взаимоотношений управленческих структур различных уровней;

финансовые вопросы.

Плодотворная работа проведена и ведется по всем направлениям. В исследованиях поднимаются следующие вопросы теории и практики федерализма:

1. конституции федеративных систем;
2. институциональная структура федеративных и использующих федеративные механизмы систем;
3. проблемы разделения власти или полномочий между центральным правительством и правительствами федерированных единиц;
4. учреждение и сохранение институтов центрального правительства и правительств федерированных единиц;
5. особое сочетание процессов самоуправления и долевого правления и обрамляющие их институциональные структуры;
6. распределение и разделение финансовых полномочий и ответственности;
7. различия между симметричными и асимметричными федеративными образованиями.

Хорошо известно, что не бывает абсолютно одинаковых федеративных систем; в каждой из них достигнуто свое соотношение соучастия во власти и ее разделения. Так, в отличие от германоязычных стран, где широта полномочий центральных правительств обычно уравновешивается передачей институтам федерированных единиц функций управления непосредственной реализацией этих полномочий, в англоязычных федеративных системах важнейшие конституционные функции осуществляются раздельными для каждого уровня управления институтами. Поэтому институты, механизмы одной федеративной системы так трудно пересадить в другую.

Целью данного реферата является попытка показать сущность федерализма, его специфика в России, выявить основные противоречия, проявившиеся в становлении нашей государственности.

Источниками при написании реферата послужили труды отечественных и зарубежных политологов, учебная и справочная литература по курсу "Политология".

**I. Государство, типы и формы государственного устройства**

**I.I Природа государства.**

Термином “государство” мы обозначаем особый тип социальных явлений, которые характеризуются следующими чертами: а) отношением власти и подчинения; б) монопольным использованием насилия теми, кто владеет властью; в) наличием юридического порядка; г) относительным постоянством; д) институциональным измерением. Таким образом, государство - это не образование, находящееся над обществом и независимое от него, а определённый тип юридически регулируемого социального поведения, существующий в конкретных пространственно-временных условиях. Государство - это не физическое явление, которое может выявлено при помощи органов чувств, а социальный факт, предполагающий юридически нормированное иерархическое взаимодействие его членов. Когда мы говорим о государстве, то имеем в виду определённые отношения между людьми, юридически регулируемые теми, кто уполномочен для этого.

Государство - это коллективный феномен, существующий в конкретном пространственно-временном контексте. Пространственно - временной характер государства обуславливается тем фактом, что юридический порядок действует на конкретной территории в конкретное время. Юридический порядок определённого государства действует не вечно и не во всех государствах. Его применимость сужена до данной территории в течение данного периода.

Итак, государство - это сложное социальное явление, отличительной чертой которого является принудительная регуляция поведения людей посредством норм.

**Основные признаки государства.**

Государство - это политическая общность, составляющими элементами которой являются территория, население и власть. *Территория* - это пространственная основа государства. Физическая основа представляет собой одно из условий, делающих возможным существование государства. В конечном счёте без территории государства не существует, хотя она может изменяться во времени. Одной из многочисленных форм расширения государства, его территориальной сферы является колониальная экспансия, следствием чего выступает образование крупных империй. В подобных случаях колониальные зоны относятся к территориям империи, несмотря на значительные расстояния и социально-культурные различия между метрополией и колониями. Территория есть пространство государства, занятое его населением, где в полной мере действует власть политической элиты, реализуемая через юридические нормы. Одна из главных целей элит, не состоящих на службе иностранных держав, заключается в гарантировании территориальной целостности государства. Кроме того, обеспечение территориальной целостности требует тщательной демаркации границ каждого государства и их закрепления в документах международного права, например в договорах.

Возникновение и исчезновение государств связано прежде всего с территорией; именно этим объясняется тот факт, что их целостность становится предметом самых острых конфликтов.

Территория государств включает землю, недра, воздушное пространство и территориальные воды; она не может быть сведена к так называемой твёрдой земле. Это означает, что государство поддерживает в перечисленных средах свою суверенную власть и имеет право защищать их от внешнего вторжения со стороны других государств и частных лиц.

В современном мире проблемы, связанные с территорией государств, значительно осложнились вследствие таких явлений, как колониализм и неоколониализм.

После того, как классический колониализм вступил в полосу кризиса, и была обеспечена полная территориальная целостность новых государств, возникает неоколониализм. При неоколониальном господстве признаётся юридическая самостоятельность новых государств в международном сообществе, однако господствующие государства обладают над зависимыми огромной властью, доходящей до нарушения мер, когда зависимые государства уступают часть своей территории для строительства иностранных военных баз, не получая какого-либо контроля над ними, или когда эти государства позволяют эксплуатировать свои природные ресурсы, не получая от этого никакой или почти никакой выгоды. В этих случаях не происходит потери государством всей его территории, но его власть над её частью ограничивается, и там возникают неподчинённые его контролю военные и экономические анклавы.

Ещё одной формой ограничения власти государства над частью его территории является её занятие иностранными войсками, несмотря на негативное отношение к этому населения. Наконец, власть государства над частью его территории ослабляется вследствие партизанской борьбы, когда повстанцы создают так называемые "свободные зоны". Формально эти зоны входят в состав государственной территории, но правительство не имеет в них реальной власти, поскольку военный, физический контроль осуществляется лидерами повстанцев, создающими специальные органы управления, которые принимают более или менее развитую форму.

Таким образом, относительно стабильная и обладающая гарантированной целостностью территория является существенным условием сохранения государства. Именно вокруг вопроса о контроле за физической основой государства разворачиваются многие внутренние и внешние политические конфликты.

*Вторым составляющим* элементом *государства* является *население*, то есть человеческое сообщество, проживающее на его территории и подчиняющееся его власти. Народ как родовое понятие может быть охарактеризован как относительно широкая социальная группа, члены которой обладают чувством принадлежности к ней благодаря общим чертам культуры и историческому сознанию. Люди, принадлежащие к какому-либо народу, обладают более или менее выраженным сознанием вхождения в отличную от других общность. Национальное сознание предполагает отождествление себя с общими культурными ценностями, а также наличие эмоциональных солидарных связей между лицами, принадлежащими к одной нации.

Население государства может состоять из одного народа или быть многонациональным. Даже в том случае, когда на различные национальные группы, существующие на территории одного государства, распространяется его политическая власть, отношения между ними часто бывают напряжёнными, а в особых случаях и конфликтными. В многонациональных государствах внутренний конфликт может повлечь опасность для политической стабильности, поскольку возникающие в подобных случаях сепаратистские национальные движения стремятся создать самостоятельное государство. В некоторых случаях сепаратистские движения ведут вооружённую борьбу в форме герильи или террористической деятельности за достижение национальной независимости.

Для того, чтобы смягчить конфликты между национальными группами, политическая элита зачастую создаёт государство на федеральной основе. Ещё одним средством является создание так называемых "автономных провинций", которые не обладая такой же независимостью, как входящие в состав федерации государства, всё же пользуются значительными прерогативами.

Таким образом, любое государство опирается по крайней мере на один народ. И хотя не существует государства без национальной основы, могут существовать народы без государства. Итак, нация - это необходимое, но не достаточное условие формирование государства, для чего необходимы также территория и государственная власть.

Одним из политических феноменов, неоднократно отмечавшихся в истории человечества, является национализм, то есть страстная и даже агрессивная приверженность к своей национальной общности. Существует экспансионистский национализм, толкающий политические элиты к подчинению других государств с целью использования их ресурсов; и национализм оборонительного толка, выступающий как своеобразная преграда внешней агрессии и являющийся, таким образом, средством выживания государств. Он обеспечивает необходимую внутреннюю сплочённость государств, подвергающихся военной, экономической или дипломатической агрессии.

*Третьим составляющим* элементом государства является *власть*, иными словами, отношения господства и подчинения, существующие между политической элитой и остальной частью общества.

Политическая элита принудительно навязывает власть, используя для этого юридические нормы. Принудительный характер юридических норм сказывается в той мере, в какой их нарушение позволяет государственным органам применять санкции. Власть осуществляется посредством этих норм. Юридические нормы устанавливают, что именно нужно делать, хотя это никогда не выполняется в полной мере. В том мере, в какой большинство населения конкретного государства соблюдает эти нормы. Таким образом, политическая власть является регулятором поведения населения данного государства, поскольку нормы определяют его поведение.

Чтобы государство существовало, те, над кем осуществляется господство, должны признавать власть тех, кто господствует в данный момент. Если к власти проявляется неуважение, правители, опираюсь на институционализированные аппараты насилия, могут применить санкции, предусмотренные политической системой. Политическая элита вынуждается применять институционализированное насилие на постоянной основе лишь в исключительных случаях, поскольку она обладает достаточно эффективными для управления коллективным поведением средствами прямого и косвенного убеждения. Институционализированное насилие является последним аргументом, к которому прибегает политическая элита, когда социальные привычки к подчинению и её социологическая легитимация ослабляются и возникает возможность свержения элиты.

Лица, входящие в элиту, меняются, однако институционализированная власть государства от этого не исчезает, за исключением случаев, когда эти изменения сопровождаются уничтожением государства вследствие других причин, таких, как гражданская война или подчинение другим государством. Государство управляется элитой, состоящей из конкретных людей, однако вследствие своей институционализованности оно обладает относительной стабильностью, которая, как правило, выходит за рамки жизни отдельных людей и приобретает историческое измерение.

Итак, **государство - это политическая целостность, образуемая национальной или много национальной общностью, закреплённой на определённой территории, где поддерживается юридический порядок, установленный элитой, которая монополизирует институционализованную власть, обладая законным правом применения принуждения.**

История знает три основных типа устройства государства: унитарное, федеративное и конфедеративное государство.

Унитарное (неделимое) государство - форма государственного или национально-государственного устройства, при котором территория государства в отличие от федерации, не имеет в своем составе федеративных единиц - субъектов федерации, а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, округа, районы, департаменты и т.п.) .

Федерация - форма государственного устройства, в соответствии с которой государство состоит из государственных образований - субъектов федерации, наделенных значительной автономией, не нарушающей, однако, целостности государства.

Наименее жесткие связи существуют в конфедеративном союзе, где части (субъекты федерации) могут не подчиняться целому и даже превалировать над ним.

Федеративное государство является “компромиссным” вариантом государственно-территориального устройства, компромиссом между централизацией и децентрализацией государственной власти, где полномочия и предметы ведения разграничены между федерацией и ее составными частями.

Подавляющая часть государств в прошлом и настоящем являются унитарными (Китай, Великобритания, Франция, Болгария, Египет, Польша и т.д.). Федеративных государств около 30 (США, Канада, ФРГ, Австралия, Бразилия, Индия, Малайзия, ОАЭ, Россия, Югославия и т.д.).

**Федеративные государства формировались двумя путями:**

1) создавались “сверху”, путем децентрализации, “разукрупнения” унитарных государств, передачи части полномочий из центра на места (ФРГ, Россия);

2) переход “снизу” от конфедераций к федеративному государству через добровольное объединение суверенных частей (США, Швейцария).

Конфедерация сравнительно редко встречается в истории (США с 1781 по 1789 г.г.). Эта форма является переходной либо к полному распаду союза, либо к федеративной форме устройства.

*Федерацию от конфедерации отличают* следующие черты:

- единая территория, население, живущее на данной территории;

- наличие обще федеральных государственных органов власти на всей территории государства;

- наличие конституционных гарантий территориальной целостности государства, отсутствие у частей государства права выхода из него;

- невозможность для субъектов федерации вступать в какие-либо государственные союзы за ее пределами;

*Федерацию от унитарного государства отличают следующие черты*:

- конституционное, договорное или конституционно-договорное разделение полномочий между федеральным центром и субъектами федераций;

- конституционные гарантии территориальной целостности субъектов федерации;

- самостоятельность субъектов федераций в осуществлении ими принадлежащих им полномочий;

- право выбора субъектом федерации формы своей политической организации;

- право участников федеративных отношений на двустороннее (горизонтальное и вертикальное ) регулирование государственно-властных полномочий.

Одной из ***важнейших тенденций*** *развития форм государственного устройства* являются попытки совместить позитивные стороны **унитаризма** и **федерализма**, уравновесить их достоинства и недостатки. Это *новое* течение регионализма, которое представляет собой *промежуточную форму* между *унитарным и федеративным* государством. Наиболее отчетливо эта тенденция проявляется в Италии и Испании.

В отличие от других государств, в Италии и Испании автономия предоставлена всем территориальным коллективам, на которые непосредственно разделена страна. Устройство государства представляет собой комплекс автономных образований, которыми являются крупнейшие территориально-административные единицы и, которые могут иметь в своем составе другие автономные образования с меньшими полномочиями. Как и в федеративном государстве, регионам принадлежит законодательная и исполнительная власть, как и в унитарном государстве, области не имеют конституций. В каком направлении развивается эта форма государственного устройства? Наверное, она означает все-таки переход к федерализму.

Одна из самых жгучих проблем России - это проблема поиска наиболее оптимальной формы государственного устройства, позволяющей стабильно развиваться всем регионам и всем народам России. Существующий спектр точек зрения на эту проблему, как впрочем, на все проблемы развития российского государства, чрезвычайно разнообразен. Некоторые политические деятели и исследователи предполагают в качестве наиболее оптимального варианта то, что Россия должна перестать существовать как единое государство и трансформироваться в систему близко или очень близко связанных друг с другом государственных образований. Есть те, кто, напротив, настаивает на унитарности, как наиболее традиционной для России форме государственного устройства. Между тем, ясно, что Федеративный договор, заключенный в 1993г. , недвусмысленно формулирует третий путь развития России - путь федерализма. Есть серьезные основания предполагать, что именно идея федерализма может стать той идеей, реализация которой даст искомый результат. При этом оценивать применимость этой идеи для России, рассчитывать механизм ее реализации необходимо, учитывая также возможное развитие СНГ.

Интересен опыт развития США. Число американских штатов с 1789 г., когда вступила в силу нынешняя Конституция, возросло с 13 до 50. Американская Конституция (ст. IV р. 3) допускает образование новых штатов. Решение об этом принимает конгресс. Однако, без согласия существующих штатов не могут образоваться новые штаты путем слияния 2-х и более штатов или их частей. Получить же такое согласие - дело сложное. В противоположность американской Федеральной Конституции, существующей уже два столетия и отличающейся стабильностью, конституции штатов реформировались часто и основательно и даже заменялись другими.[[3]](#footnote-3)

Значительные различия в истории, экономике, социальной структуре и доходах, а также в этническом составе населения штатов отразились в их политических и культурных традициях. Элейзер Д. описывает три основных типа политической культуры штатов: «индивидуалистическую» , «моралистическую», «традиционную».

Наиболее отчетливо традиционная политическая культура выражена в южных штатах, в то время как индивидуалистическая доминирует в центральных штатах (Нью -Джерси), а моралистическая политическая культура четко представлена в северных штатах Новой Англии вплоть до Западного побережья, включая Калифорнию.

***Три ветви власти*** *.*

Во всех штатах, кроме Небраски, парламент состоит из 2 палат. Они образуют законодательный орган. Везде верхняя палата - Сенат, а нижняя - чаще всего палата представителей. В 60 -70 г.г. повысилось политическое значение земельных парламентов. Процесс модернизации начался с решений Верховного Федерального Суда 1962 г. и 1964 г., заставивших штаты разделить избирательные округа по выборам в обе палаты по одинаковой численности населения. Несмотря на многие реформы, а отчасти и благодаря этому земельные парламенты сильно фрагментированы: процессы принятия решений дробятся между отдельными членами, комитетами, фракциями, палатами и т. д. Административное управление в США всегда осуществлялось губернаторами. В начале XX века позиции губернаторов несколько повысились, но со времени депрессии 30 - х годов и Второй мировой войны они исчезли из поля зрения общественности, поскольку важные политические решения были перенесены на федеральный уровень.

Губернаторы укрепили свое положение и по отношению к законодательной власти, получив ощутимую поддержку при формировании политики. Но, несмотря на реформы, в штатах сегодня гораздо чаще, чем раньше, возникает напряженность между губернаторами и другими частями правительственной системы. Что касается судов штатов, то надо отметить, что подавляющее большинство всех судебных дел рассматриваются именно в судах штатов.

**II. Современные федерации и их субъекты.**

Федерация является распространенной формой государственного устройства. Ныне в мире насчитывается около 30 федеративных государств, большинство из них крупные по территории и численности населения сообщества. В их числе и мощные в политическом и экономическом отношении государства (США, Канада, ФРГ, Австралия), и государства с высоким (Швейцария, Австрия, Бельгия) и средним уровнем индустриального развития (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Индия, Пакистан), и развивающиеся страны (Малайзия, Нигерия, Объединенные Арабские эмираты, Коморские острова).

Федерация, как говорилось уже выше, - это такая форма государственного устройства, при которой несколько государственных образований объединяются и создают новое союзное государство. Составляющие федерацию государственные образования (штаты, республики, земли, провинции, кантоны и др.) являются ее субъектами, обладающими определенной политико - правовой самостоятельностью.

В состав современных федераций входит различное число субъектов: США - 50, Австралийского Союза - 6, Канады - 10, Австрии - 9, Бельгии - 3, ФРГ - 16, Швейцарии - 23, Аргентины - 22, Бразилии - 26, Венесуэлы - 20, Мексики - 31, Индии - 25, Пакистана - 4, ОАЭ - 7, Малайзии - 13, Нигерии - 21, Коморских островов - 3. Самое большое количество субъектов входит в состав Российской Федерации - 89.[[4]](#footnote-4)

Федерации создаются по различным признакам. Наиболее распространенными являются федерации, построенные по территориальному признаку (США, ФРГ, Австрия, Мексика, Австралия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла и др.). В прошлом существовали федерации, основанные по национально - территориальному признаку (СССР, Югославия, Чехословакия). Однако эти федерации распались , не выдержав испытание временем. Жизнь показала, что в таких федерациях сохраняется угроза национал - сепаратизма. При определенных обстоятельствах дезинтеграционные, сепаратистские тенденции могут взять верх и привести к распаду единого федеративного государства. Именно это и произошло с указанными федерациями, когда республики, входящие в их состав, под флагом самоопределения наций отделились и создали суверенные государства.

К федерациям смешенного типа относится Российская Федерация. В ее составе находятся субъекты, представляющие собой национально - государственные и национально - территориальные образования (республики, автономные области, автономные округа), а также административно - территориальные образования (края, области, города федерального значения). И все же многонациональность является существенным признаком России, а потому национальный фактор является определяющим в федеративном устройстве государства.

Существуют федерации, в которых при доминировании территориального признака в федеративном устройстве учитывается и этнический фактор. К таким федерациям можно отнести Швейцарию, Канаду, Пакистан, Бирму. Есть федерации, созданные по языковому признаку. Это, например, Индия, Бельгия, где помимо прочего субъекты отличаются наиболее употребляемым языком.

Вместе с тем следует отметить, что деление федераций на различные виды весьма условно. В чистом виде не существует ни территориальной, ни этнонациональной, ни языковой модели федерации. Нет и федераций вообще в «чистом виде». Любая федерация имеет черты унитаризма. И, наоборот, унитарное государство в определенной степени является носителем элементов федерализма. К примеру, Испания является унитарным государством. Однако ее законодательная власть, широкие полномочия 17 автономных областей приближают Испанию к федеративной форме устройства.

Федеративное государство отличается от конфедерации, или союза государств. Конфедерация - это межгосударственный союз, члены которого суверенны, обладают правом санкционирования и отмены актов федеративных органов, имеют независимую систему органов власти, самостоятельное гражданство, валюту национальную армию. Конфедерация носит международно-правовой характер и, как правило, образуется для достижения ограниченных целей (военных, политических и т. п.), является аморфным образованием, в котором отсутствует единообразие экономической, политической и правовой системы.

Поэтому конфедерации, как показывает история, имеют временный характер. Они формируются либо на пути к созданию федерации, либо - к ее размежеванию. Так, Европейский союз в настоящее время представляет собой конфедерацию, трансформирующуюся в федерацию. Когда - то США, Швейцария были конфедерациями, а затем превратились в федерации.

Федерация - это объединение государственно - правовое. Она закрепляется в виде единого государства. Составляющие его субъекты не имеют права нарушить территориальную целостность федерации, в одностороннем порядке выйти из нее, хотя на практике это имело место. В федеративном государстве предметы ведения и полномочия распределены между федеральным центром и субъектами федерации. Как правило, в таких государствах существует двухпалатный парламент. Одна палата (верхняя) выражает интересы субъектов федерации (штатов, провинций, земель, кантонов, республик и т. д.), другая (нижняя палата) - является органом общефедерального представительства. В этом одно из принципиальных отличий федеративного государства от унитарного.

Федерализм нельзя смешивать с децентрализацией и автономным самоуправлением. Государство может быть чрезвычайно централизованным, однако федеративным. И, наоборот, государство может быть построено на широкой автономии частей и в то же время может быть нефедеративным.

Субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т. е. Ему предоставляется право принятия собственной конституции, которая должна соответствовать союзной конституции. Он обладает правом издания законодательных актов, действующих только на территории этого субъекта и соответствующих федеральному законодательству (принцип приоритета федерального законодательства). Субъект федерации имеет свою собственную правовую и судебную системы. Однако, принципы организации и пределы юрисдикции судебных и иных органов определяются конституцией федерации.

Субъекты федерации имеют представительство и участвуют в работе высших органов государственной власти, прежде всего в парламенте. В двухпалатном парламенте во многих странах в верхнюю палату избирается равное количество депутатов от каждого субъекта федерации, хотя бывают и исключения. Так, в Австралии в состав верхней палаты (сената) входят 76 человек - по 12 от каждого из шести штатов и по два от двух территорий, которые избираются по системе пропорционального представительства. В сенате США, палате, выражающей интересы штатов, 100 человек - по два от каждого из 50 штатов независимо от численности населения штата. В Совете кантонов Швейцарии заседают 46 депутатов - по два депутата от 22 кантонов и по одному от полукантонов. Часть их избирается местными парламентами, часть назначается правительствами кантонов. В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации, т. е. по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

А вот в нижнюю палату законодательной власти Австрии - Федеральный совет (бундестаг), в составе которого 63 человека, - каждая земля выделяет число депутатов, пропорциональное числу граждан земель.

Федерация есть форма разграничения предметов ведения между федерацией и входящими в ее состав субъектами - государственными образованиями. Предметы ведения федерации и ее субъектов - это круг конституционно закрепленных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Конституции федеративных государств используют несколько принципов разграничения предметов ведения. Согласно принципу «дуалистического федерализма», впервые использованному в США, устанавливается сфера исключительной компетенции федерации, т.е. дается перечень вопросов, по которым принимать решения может только федерация, а вопросы, не упомянутые в этом перечне, считаются относящимися к ведению штатов.

В ФРГ и Австрии устанавливаются две сферы компетенции: исключительная компетенция федерации и членов федерации, а в Индии и Малайзии - трехчленная система разграничения полномочий между союзом и субъектами федерации. Например, по Конституции Индии в первую сферу полномочий входят вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации, во вторую сферу - вопросы, отнесенные к компетенции штатов, в третью сферу - вопросы, отнесенные к совместному ведению федерации и штатов.

Конституция РФ не содержит общих положений о порядке распределения полномочий между Федерацией и ее субъектами и не закрепляет каких - либо принципов на этот счет. Есть перечень полномочий Федерации, где указываются предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вне пределов этого субъекты обладают всей полнотой власти.

Федерации отличаются друг от друга по степени централизации власти и управления. Преобладают федерации централизованные, в которых довольно широк круг вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации. Например, в перечень вопросов, отнесенных к компетенции федерации, в Конституции Индии входит 97 пунктов, в том числе такие вопросы, как установление маяков, добыча и распределение соли, налоги на продажу газет и на объявлениях, помещенные в них, разрешение демонстрирования кинофильмов и т. п.

Согласно конституциям федеративных государств к совместному ведению федерации и ее субъектов относятся: гражданское право, трудовое право, уголовное право, земельное право и некоторые другие отрасли права,, социальное обеспечение, общие принципы налогообложения и сборов, торговля, транспорт за исключением федерального, банковское и биржевое дело, образование, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды, демографическая и национальная политика.

Гораздо шире круг вопросов, отнесенных к совместному ведению в Российской Федерации. Так, к предметам совместного ведения относятся: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, вопросы владения, использования и распоряжения землей и недрами, кадры судебных и правоохранительных органов, установление общих принципов организации системы органов госвласти, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и др. (ст. 72 Конституции РФ).

К исключительному ведению субъектов федерации, как правило, относится: местное управление, местные работы и предприятия, регистрация регулирования деятельности и ликвидация местных предприятий, местные налоги, учреждение и замещение должностей, учреждение, содержание и управление местными тюрьмами и исправительными учреждениями, а также вопросы общественного порядка, культуры, санитарии, здравоохранения, местных коммуникаций, коммунального обслуживания , пособий престарелым и инвалидам, организации местной полиции, городского устройства и др.

Конституции федеративных государств предметы ведения субъектов федерации определяют двумя способами. Во - первых, установлением перечня предметов исключительного ведения субъектов федерации (Австрия, Индия, Канада); во-вторых, отнесением к предметам ведения субъектов того, что не закреплено за федерацией или не является предметами совместного ведения федерации и ее субъектов. Так, в Конституции США записано: «Полномочия, не делегированные Соединенными Штатами настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются, соответственно, за штатами, либо за народом»[[5]](#footnote-5).

Конституция ФРГ отмечает: «Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач принадлежит землям, поскольку настоящий Основной Закон не устанавливает или не допускает другого порядка»[[6]](#footnote-6).

В Конституции РФ установлен следующий способ разграничения: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73). Субъекты РФ обладают широкими полномочиями. Они самостоятельно принимают свои конституции, имеют собственное законодательство.

Нормативный правовой акт субъектов РФ является приоритетным в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии со своими полномочиями.

В современных федерациях происходит процесс усиления политической интеграции. Входящие в состав федераций земли, провинции, кантоны, республики, области) не обладают суверенитетом. Это значит, что субъекты федераций не обладают верховенством на своей территории. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из них субъекты не вправе препятствовать его применению. Тот факт, что субъекты федерации не суверенны, следует из тестов конституций. В США, Канаде, Австралии этот факт подтвержден решениями федеральных верховных судов. Сами конституции о суверенитете ничего не говорят, хотя отдельные конституции (Швейцария, Мексика) за субъектами федераций формально признают суверенитет, но лишь в той мере, в которой он не ограничен федеральной конституцией. Это значит, что субъекты федерации обладают ограниченным суверенитетом.

В конституциях некоторых федераций устанавливаются те или иные запреты субъектам. Так, в Конституции США имеется запрет штатам вступать в договоры, союзы или конфедерации. Ни один штат не может без согласия конгресса облагать пошлинами или сборами импорт и экспорт товаров, содержать в мирное время войска, входить в соглашения или заключать договоры с другим штатом или с иностранным государством. В Конституции Мексики тщательным образом расписывается, что должны делать штаты в порядке организации управления, что они не могут делать ни в коем случае без разрешения Федерального Конгресса.

В федеративных государствах предусмотрены гарантии выполнения решений федеральных органов на всей территории федерации.

Эти гарантии включают применение определенных мер принуждения по отношению к субъекту федерации, если это продиктовано соответствующей ситуацией. Об этом в Конституции ФРГ (ст. 37) сказано: «Если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным Законом или другим федеральным законом, федеральное правительство может с согласия Бундестага принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны федерации»[[7]](#footnote-7). Для проведения мер принуждения федеральное правительство или его уполномоченный орган имеют право давать указания всем землям и их учреждениям.

Вместе с тем федеральные конституции содержат ряд гарантий и прав субъектов федерации, опирающихся на такие основополагающие принципы, как равенство субъектов федерации и самостоятельность в решении вопросов внутренней политики. Гарантией прав субъектов федерации служат формирование верхних палат союзных парламентов на основе их равного представительства, нерушимость территории субъектов федерации без их согласия. Отдельные конституции закрепляют ряд дополнительных гарантий. Например, при заключении договоров, затрагивающих интересы отдельных субъектов, необходимо проведение консультаций с ними. Особое значение имеют конституционные нормы, гарантирующие сохранение культуры, языка, традиций народов многонациональных федераций.

Взаимоотношение между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Преобладающей является тенденция к интеграции при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации. Ныне федерации остаются одной из эффективных и жизнеспособных форм государственного устройства.

**III. Федерализм в современной России.**

В последние десятилетия роль федерализма трактуется в западной науке более широко: он рассматривается не как совокупность структур и норм, а как процесс. призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечивать наиболее целесообразные в данных условиях методы управления. Территориальный подход к строительству федерации не предполагает учета национального фактора. В отличие от западного подхода к федерализму, в марксистско-ленинской концепции федеративная форма обязательно увязывалась с решением национального вопроса.

Национально-территориальный подход соответствует международно признанному коллективному праву народов на самоопределение, он может способствовать интеграции частей распавшегося унитарного государства, ускорению экономического и культурного развития, способен снять определенные противоречия между национальностями.

На протяжении истории понятия “Россия”, “Российская империя”, “Советский Союз” охватывали примерно одну и ту же территорию. В настоящее время происходит формирование Российского государства в новых территориальных границах, в иных геополитических, экономических и прочих условиях. Поэтому говорить о развитии федеративных отношений в России, лучше с точки зрения государственно-территориального устройства.

В современных условиях в преобразовании из формально федеративного, а фактически унитарного Российского государства в подлинно федеративное, можно выделить следующие основные вехи развития:

1-й этап. С 12 июня 1990 г. по декабрь 1992 г., от провозглашения Декларации о государственном суверенитете до распада СССР.

2-й этап. Декабрь 1991 г. - март 1992 г. От распада СССР до подписания Федеративного договора.

3-й этап. Март 1992 г. - декабрь 1993 г. От Федеративного договора до принятия новой Конституции Российской Федерации.

4-й этап. Декабрь 1993 г. - июль 1996 г. от принятия Конституции РФ до выборов Президента РФ.

Разрушение СССР, отказ от прежней политической и социально-экономической системы породили множество противоречивых проблем в вопросах государственного устройства. Бывшие союзные республики, независимо от избранной ими формы национально-государственной организации в равной мере стали жертвами системного кризиса, охватившего все сферы жизни общества.

Россия внешне сохранила основную схему советского федерализма. После принятия Декларации о государственном суверенитете в 1990 году были внесены соответствующие дополнения и изменения в Конституцию страны, повысился статус субъектов федерации, подписан Федеративный договор. Однако поиск путей преобразования российского федерализма не прекращен.

Принятие новой Конституции Российской Федерации, закрепившей ее федеративное государственное устройство, также не прекратило дискуссии по проблемам российского федерализма. Некоторые вопросы федеративных отношений приобретают еще большую остроту. К их числу относятся прежде всего проблемы суверенитета и самоопределения народов; типа федерации: конституционная, конституционно-договорная или договорная; национальная или территориальная модель устройства; особенности статуса отдельных субъектов Федерации и так называемого асимметричного федерализма; создание Русской республики, как нового субъекта Российской Федерации.

Политические игры вокруг разработки Союзного договора и их трагическое завершение в августе 1991 года не стали уроком. С трудом преодолевается опасный характер дезинтеграции Российской Федерации, крайними проявлениями которой явилось то, что руководство Чеченской республики де-факто поставило ее вне Российской Федерации, республика Татарстан конституционно провозгласила установление ассоциированных отношений с нею, Тува вписала в свою Конституцию право выхода из состава России. В основе имеющегося несоответствия между фундаменталь-ными положениями Конституции Российской Федерации и конституциями ряда республик или их разночтения, лежит проблема суверенитета. Камнем преткновения стало положение о Конституциях республик, об их государственном суверенитете, которое отсутствует в Конституции РФ.

Представление о суверенитете государства претерпели значительную модификацию. Государственный суверенитет есть своеобразный синдром политического развития человечества. В качестве способа обеспечения равноправия субъектов Российской Федерации некоторые государственные деятели и ученые предполагают переход к одной модели федерализма - территориальной. Обычно ссылаются на территориальную модель федерализма США, ФРГ. Но ее невозможно переносить на Россию. Государство наше многонациональное, поэтому не следует пытаться слепо копировать чужие образцы.

Конституция Российской Федерации является крупным шагом на пути законодательного оформления российского федерализма. В ней зафиксировано федеративное устройство России, хотя российская модель федерализма полностью еще не сложилась. Она находится в стадии становления, развития. Но сейчас уже можно определить принципиальные основы и особенности российского федерализма.

Россия - единое, союзное государство, в основу которого заложены принципы федерализма. Это закреплено Конституцией Российской Федерации. "Российская Федерация - Россия, - говорится в статье 1, - есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления".

Российская Федерация является федерацией договорно-конституционного типа. Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г., его основные положения вошли в Конституцию РФ. Государственная власть осуществляется на основе договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Одной из особенностей российского федерализма является то, что он базируется на двух началах: национально-территориальном и административно-территориальном. В настоящее время в РФ входят 32 субъекта (21 республика, 1 автономная область, 10 автономных округов), представляющих собой национально-территориальные образования, а также 58 субъектов (6 краев, 50 областей, 2 города федерального значения), которые являются административно - территориальными единицами. Права и полномочия первых и вторых различны, как различны и признаки, по которым образованы субъекты Федерации, что порождает противоречия и напряженность в федеративных отношениях.

Такое построение РФ обусловлено тем, что Россия многонациональное государство. Десятки этнических общностей, исторически проживающих на определенной территории, создали свою национальную государственность в составе России, являясь членами Федерации. Это реальность, с которой нельзя не считаться.

Сейчас активно обсуждается вопрос о судьбе национально-государственных образований и модели российского федерализма. Одни считают, что национально-государственные начала нужно сохранить, и развивать их за счет создания новых национально-государственных образований, в том числе Русской республики.

Другие полагают, что наиболее разумный выход - это переход Федерации на территориальный принцип построения, т.е. упразднение национально-государственных образований и деление всей страны на губернии, области (земли). Они ссылаются на мировой опыт, свидетельствующий, что из 30 существующих ныне федераций нет ни одной, построенной по этническому принципу, а три федерации национально-территориального типа (СССР, Югославия, Чехословакия) перестали существовать как федерации именно потому, что были построены по этническому принципу.

Бесспорно, этнонациональный принцип построения федерации весьма уязвим, поскольку существует угроза территориальной целостности государства. В последние годы такая угроза преследует и Россию. Этот принцип провоцирует претензии со стороны титульной нации на исключительный статус в вопросах контроля власти и ресурсов, затрагивая интересы остального населения и порождая межнациональную напряженность и конфликты. Этнонациональный принцип российского федерализма исчерпал себя и пришел в противоречие с реальной действительностью. Границы национальных республик в России лишь условно соотносятся с этническими ареалами народов. Так, в 15 из 21 республиках титульное население составляет менее половины всего населения.

Представляется, что России придется пойти по пути федераций, основанных на территориальном принципе. Необходимыми шагами в этом направлении являются:

а) уравнение в правах с республиками краев и областей как субъектов Федерации с возможным формированием в последующем новых интеграционных образований (губерний, земель);

б) обеспечение на территории страны всех конституционных прав человека, гражданина независимо от национальности;

в) пропорциональное представительство в органах власти и управления республик, в "престижных" сферах граждан титульной и нетитульной национальности, двухпалатное законодательное собрание или квотность представительства в однопалатном парламенте.

Конституция РФ подчеркивает, что в основе федеративного устройства России лежит примат ее государственной целостности. В статье 4 зафиксировано, что суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию и что РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. "Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними" (ст. 67). Тем самым поставлен правовой предел попыткам расшатать или разрушить единство Российской Федерации. После принятия Конституции РФ угроза территориальной целостности, опасность распада России заметно ослабли.

Территория - сфера территориального верховенства и суверенитета государства. Под территориальном верховенством понимается полновластие государства на своей территории. Суверенитет государства - это его верховенство по отношению ко всем другим организациям и лицам внутри страны и самостоятельность во всех вопросах его политики в отношениях с другими государствами. Суверенитет РФ в международно - правовых отношениях в комментариях не нуждается.

В сфере внутриполитических отношений самостоятельность власти Российской Федерации не подлежит сомнению. Это проявляется в том, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (см. ст. 15); законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам (ст. 76); система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов госвласти, установленными федеральным законом (см. ст. 77); Президент и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России 9см. ст. 78); Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам (см. ст. 85); указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ (см. ст. 90); постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации (см. ст. 115).

Для Российской Федерации весьма актуальным является конституционное положение об обеспечении целостности и неприкосновенности своей территории. Государство вправе обеспечивать территориальную целостность всеми законными мерами. Любые поползновения, направленные на отторжение той или иной территории, провозглашение независимости какого-либо субъекта РФ, является антиконституционным. В связи с этим объявление Чечни "независимым" от России государством было противозаконным актом. Конституция РФ не предоставляет права выхода из состава Федерации ее субъектам. Отсюда следует, что проведение референдумов по данному вопросу в субъектах РФ является неконституционным, не имеет юридической силы.

Одним из принципов российского федерализма является самоопределение народов. На основе этого принципа формировалась сама Федерация, что свидетельствует о свободном и добровольном характере создания РФ. Однако имеются случаи, когда отдельные представители национальной элиты вновь поднимают вопрос о "самоопределении народа" и требуют его осуществления. В связи с этим необходимо отметить два момента.

Во-первых, надо уточнить, что имеется в виду под термином "народ". Те, кто манипулирует "самоопределением народа" в своих политических целях, считают, что термин "народ" относится к крупным однородным этническим общностям и право на самоопределение должно быть признано только за ними. Но это противоречит международным актам, в которых под народом понимается совокупность всех граждан государства.

Во-вторых, следует иметь в виду, что принцип самоопределения народов всегда реализовывался с учетом политической целесообразности. В современную эпоху неприемлемо истолкование этого принципа как непременного политико-территориального самоопределения с правом "выхода". Такое толкование принципа самоопределения народов в многонациональном государстве не учитывает права других народов, рядом и вместе живущих, игнорирует право многонационального государства на суверенитет и обеспечение целостности своей территории.

Принцип самоопределения должен реализовываться в соответствии с современным международным правом. В частности, Декларация ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 декабря 1970 г. , устанавливает: "Ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частному, или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных или независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов . . . и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи".

Принцип самоопределения народов может быть реализован в различных формах в рамках существующего государства. Это проявляется в самостоятельности установления системы органов госвласти субъектами федерации, утверждении национального достоинства, развития языка и культуры и т.п. Форма реализации должна учитывать интересы всех этнических групп, проживающих в республике, и не нарушать целостности территории государства.

Важнейшим принципом федерализма является равноправие субъектов федерации относительно федеральных органов государственной власти, а также во взаимоотношениях друг с другом. Это важное условие прочности и эффективности федеративных отношений.

В Конституции РФ записано, что "во взаимоотношениях с федеральными органами госвласти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны" (ст.5). Однако, это равноправие имеет формальный характер. С одной стороны, в Конституции РФ провозглашены права, которыми в равной степени обладают все субъекты Федерации. Например, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, независимо от размеров территории, численности населения и других различий. Граждане всех субъектов Федерации участвуют в избрании Президента РФ и Государственной Думы. С другой - конституционные полномочия субъектов Федерации заметно различаются. Больше прав имеют республики в составе Российской Федерации.

В федеративном правовом государстве объем полномочий республик - субъектов федерации не должен быть связан с этнонациональным составом населения, поскольку это противоречит принципу равноправия людей независимо от их национальной принадлежности. Нарушением равноправия является и приоритет прав "коренного" населения внутри республик. Отсюда все "некоренное" население автоматически попадает в разряд неполноправного. В таком положении оказались 12 млн. русских в РФ, национальность которых не совпадает с названием республики проживания. В таком же положении миллионы других этносов, которые живут не в "своей" республике или вовсе не имеют своего национально-государственного образования. Речь идет о десятках народов: среди них 32 народа имеют свою государственность за пределами России; 22 малочисленных народа не имеет своих национально-территориальных образований в России; 16 народов, в основной своей части проживающие за пределами РФ, расселены в республиках РФ и других национально-территориальных образованиях.

Республики имеют признаки и атрибуты государств, а другие субъекты являются административно-территориальными единицами. Каждая республика имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют только свой устав и законодательство.

Известно, что некоторые субъекты Федерации (автономная область, автономный округ) входят в состав других субъектов. Согласно Конституции РФ (ст. 66) отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами госвласти автономного округа и, соответственно, органами госвласти края или области. Такая субординация также не свидетельствует о равноправии субъектов РФ.

В результате этого федеративное устройство России выглядит ассиметричным: республики обладают большими правами, нежели другие субъекты Федерации. Более того, некоторые из республик (Татарстан, Башкортостан) на основе Договора с Российской Федерацией получили дополнительные права и имеют особый статус. Сейчас образовалась "очередь" на подписание договоров между субъектами Федерации и Российской Федерацией по примеру Татарстана. Если эта тенденция будет продолжаться, то све 89 субъектов будут иметь двусторонние договоры с Российской Федерацией и каждый из субъектов будет иметь свои "особые" права. Понятно, что такая федерация станет весьма запутанной и неуправляемой.

Разумеется, теория федерализма не исключает того, что субъекты федерации могут оказаться неравными. Однако, это бывает в исключительных случаях и должно быть обосновано особыми обстоятельствами или традицией. К примеру, Калининградская область, будучи географически оторванной от остальной территории России, может претендовать на "особый статус ". То же можно сказать и о Сахалинской области из-за отдаленности и островного положения. В этих случаях предоставление дополнительных прав было бы оправданным и могло быть воспринято другими субъектами с пониманием.

Справедливости ради надо отметить, что за последние два года были предприняты попытки уравнять в правах края и области с республиками. Так, с момента подписания Федеративного договора края и области, автономная область и автономные округа стали субъектами Российской Федерации. Конституция РФ сделала еще один шаг на пути установления равноправия всех субъектов РФ. Вместе с тем в нее не включено положение о суверенитете республик. Несмотря на это большинство республиканских конституций определяют свои государства как суверенные.

О суверенитете республик в составе РФ пока можно говорить весьма условно. Во - первых, речь идет лишь о внутреннем суверенитете, поскольку республики не являются субъектами международного права. Во-вторых, республики обладают лишь некоторыми свойствами суверенитета (наличием своего законодательного органа власти, правительства Верховного суда, конституции, законодательства, герба, флага и гимна). В-третьих, республики как субъекты Федерации, делегируя федеральным органам часть полномочий и некоторые предметы ведения, тем самым добровольно отказываются от части суверенитета. Лишь вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, республики в составе Российской Федерации обладают всей полнотой госвласти.

Таким образом, республики в составе РФ обладают ограниченным суверенитетом. Носителем государственного суверенитета, является ее многонациональный народ.

Конституция РФ закрепляет принцип государственного единства - основы федеративного государства. "Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы госвласти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти Российской Федерации и органами госвласти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации" (ст. 5).

Система органов госвласти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с конституционным строем Российской Федерации. Субъекты Федерации, вступая друг с другом в отношения хозяйственного, культурного и иного характера, не могут образовывать политические союзы. Каждый из них есть часть общей (федеративной) системы, внутри которой не должно быть промежуточных объединений. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. Все это укрепляет государственное единство Российской Федерации, выступает гарантом ее стабильности, устойчивости.

Конституция РФ устанавливает общие принципы организации госвласти на всей территории страны. Однако, существующие разные формы субъектов Федерации затрудняют осуществление принципа единства системы госвласти. Ныне в РФ сложились три формы субъектов: национально-государственные образования (республики в составе РФ); административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные образования (автономная область и автономные округа).

В федеративном государстве одним из главных аспектов федеративных отношений является вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами госвласти и органами власти субъектов Федерации. Конституции государств с федеративными устройствами знают несколько принципов разграничения компетенции между федерацией и ее членами. В США впервые использовался принцип "дуалистического федерализма", согласно которому устанавливается сфера компетенции союза, т. е. определяется перечень вопросов, по которым принимать решения может только союз, а все остальные вопросы считаются относящимися к ведению штатов. Однако реально полномочия федеральной власти значительно шире, т. к. американские правовые доктрина и практика пошли по пути применения принципа "подразумеваемых полномочий". Суть его сводиться к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции союза.

В некоторых федерациях (ФРГ, Австрия) устанавливаются две сферы компетенции: исключительная компетенция союза в сфере так называемой конкурирующей компетенции союза и членов федерации. В двух азиатских федерациях (Индия и Малайзия) устанавливается трехчленная система разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации.

В Конституции РФ закреплен принцип трехчленной системы разграничения предметов ведения и полномочий. В статье 71 дается перечень 18 позиций находящихся в ведении Российской Федерации; в статье 72 указано 14 позиций, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ; статья 73 относит к полномочиям субъектов Федерации все другие вопросы, в решении которых субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

В ведении Российской Федерации находятся: федеративное устройство; основы федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального культурного и национального развития; основы единого рынка; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; внешняя политика и международные отношения; внешнеэкономические отношения; оборона, оборонное производство и безопасность; определение статуса и защита госграницы; судоустройство, прокуратура; федеральная государственная служба; система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и другие предметы ведения и полномочия. Указанные сферы имеют общегосударственное значение, и деятельность в их пределах преимущественно федеральных органов полезна и выгодна как федерации в целом, так и ее субъектам.

Статья 72 к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относит: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам; защиту прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей; природопользование; разграничение государственной собственности; общие вопросы образования, науки и культуры; вопросы здравоохранения, социальной защиты, социального обеспечения; осуществление мер в чрезвычайных ситуациях; установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ; отраслевое право; адвокатуру, нотариат; защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации государственной власти и местного самоуправления; выполнение международных договоров Российской Федерацией.

Анализ содержания предметов совместного ведения показывает, что среди них преобладают объекты социально-культурного развития. Здесь допустима и целесообразна большая степень децентрализации и учета конкретно - исторических и иных условий развития образования, культуры, науки, здравоохранения, социальной защиты, природопользования и охраны окружающей среды.

Следующая группа предметов совместного ведения включает согласованное решение общеэкономических вопросов. К ним относятся также отрасли законодательства, допускающие более широкий спектр объемов и методов правового регулирования. Здесь центр тяжести перемещается на республики как субъекты законотворчества в области административного, трудового, семейного, земельного, жилищного, водного, лесного и иных отраслей законодательства. Следующая группа предметов совместного ведения - это согласованная организация некоторых видов государственных органов: судебные и правоохранительные, местного самоуправления и др. Наконец, еще одна группа включает согласование основных элементов правовой системы в РФ. К их числу относится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных актов субъектов Конституции РФ и законам Федерации. Сюда же относятся вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями.

Таким образом, Конституция в статьях 71 и 72 приводит исчерпывающие перечни того, что находится в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Соответственно субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Что касается полномочий субъектов Федерации, то все субъекты РФ формально равноправны, имеют одни и те же права и полномочия, а также несут равные обязанности в социальной, экономической и культурной областях. Однако, исходя из сложившихся традиций и реалий, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государств: они имеют свои конституции, принимают законы, в них избираются законодательные органы (парламенты), Верховные Суды, а также (по усмотрению), президенты, имеют они и собственную национальную государственную символику, вправе устанавливать свои государственные языки. Отдельные республики имеют дополнительные права.

По Конституции РФ субъекты РФ имеют право : принятия своих конституций и уставов без утверждения их федеральными органами; собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов; самостоятельного образования системы органов государственной власти; участия в работе Федерального Собрания. Кроме того, каждый субъект имеет свою территорию, которая не может быть изменена без его согласия.

Помимо зафиксированных в Конституции прав и полномочий субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Субъекты РФ участвуют в формировании и деятельности федеральных государственных органов. Законодательным органам субъектов принадлежит право законодательной инициативы.

Итак, Российской Федерации присущи черты, свойственные переходному периоду. Она будет изменяться соответственно реалиям страны. Вероятнее всего направления этих изменений будут связаны с правовым положением субъектов РФ.

Актуальной проблемой остается поиск оптимального соответствия между централизацией и самостоятельностью субъектов, сохранение равновесия между этими началами, чтобы избежать эволюционирования федерализма либо в сторону унитаризма, либо к конфедерализму.

Как же сохранить единство РФ, не допуская при этом ущемления интересов республик, автономий, краев и областей?

Предлагается, например, модель построения Российской Федерации, согласно которой Россия строится по территориальному принципу (губернии, земли). Сторонников этой модели становится все больше. Переход от смешанного принципа федеративного устройства к единому, территориальному снял бы существующее противоречие между национально-государственным и административно-территориальным принципами государственного устройства.

Разумное решение проблемы федеративного устройства России может быть обеспечено плавным переходом от национально-территориального деления к административно - территориальному, т. е. такому, когда не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане. В традициях России - сохранение многообразия в самоуправлении народов и территорий, бережный учет и согласование интересов наций, обеспечение их демократического сожительства в рамках Федерации.

**Заключение**

Анализ проблемы федерализма позволяет сделать ряд выводов.

1. Государство - это политическая целостность, образуемая национальной или много национальной общностью, закреплённой на определённой территории, где поддерживается юридический порядок, установленный элитой, которая монополизирует институционализованную власть, обладая законным правом применения принуждения.

История знает три основных типа устройства государства: унитарное, федеративное и конфедеративное государство.

Унитарное (неделимое) государство - форма государственного или национально-государственного устройства, при котором территория государства в отличие от федерации, не имеет в своем составе федеративных единиц - субъектов федерации, а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, округа, районы, департаменты и т.п.) .

Федерация - форма государственного устройства, в соответствии с которой государство состоит из государственных образований - субъектов федерации, наделенных значительной автономией, не нарушающей, однако, целостности государства.

Наименее жесткие связи существуют в конфедеративном союзе, где части (субъекты федерации) могут не подчиняться целому и даже превалировать над ним.

2. Федерация является распространенной формой государственного устройства. Ныне в мире насчитывается около 30 федеративных государств, большинство из них крупные по территории и численности населения сообщества.

Федерации создаются по различным признакам. Наиболее распространенными являются федерации, построенные по территориальному признаку.

К федерациям смешенного типа относится Российская Федерация. В ее составе находятся субъекты, представляющие собой национально - государственные и национально - территориальные образования (республики, автономные области, автономные округа), а также административно - территориальные образования (края, области, города федерального значения).

Существуют федерации, в которых при доминировании территориального признака в федеративном устройстве учитывается и этнический фактор. Есть федерации, созданные по языковому признаку.

Вместе с тем следует отметить, что деление федераций на различные виды весьма условно. В чистом виде не существует ни территориальной, ни этнонациональной, ни языковой модели федерации. Нет и федераций вообще в «чистом виде». Любая федерация имеет черты унитаризма. И, наоборот, унитарное государство, в определенной степени, является носителем элементов федерализма.

Федерация - это объединение государственно - правовое. Она закрепляется в виде единого государства. Составляющие его субъекты не имеют права нарушить территориальную целостность федерации, в одностороннем порядке выйти из нее, хотя на практике это имело место. В федеративном государстве предметы ведения и полномочия распределены между федеральным центром и субъектами федерации. Как правило, в таких государствах существует двухпалатный парламент. Одна палата (верхняя) выражает интересы субъектов федерации (штатов, провинций, земель, кантонов, республик и т. д.), другая (нижняя палата) - является органом общефедерального представительства. В этом одно из принципиальных отличий федеративного государства от унитарного.

Федерация есть форма разграничения предметов ведения между федерацией и входящими в ее состав субъектами - государственными образованиями. Предметы ведения федерации и ее субъектов - это круг конституционно закрепленных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Конституция РФ не содержит общих положений о порядке распределения полномочий между Федерацией и ее субъектами и не закрепляет каких - либо принципов на этот счет. Есть перечень полномочий Федерации, где указываются предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вне пределов этого субъекты обладают всей полнотой власти.

Федерации отличаются друг от друга по степени централизации власти и управления. Преобладают федерации централизованные, в которых довольно широк круг вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации.

В федеративных государствах предусмотрены гарантии выполнения решений федеральных органов на всей территории федерации.

Взаимоотношение между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Преобладающей является тенденция к интеграции при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации. Ныне федерации остаются одной из эффективных и жизнеспособных форм государственного устройства.

3. В основе отечественной модели федерализма лежит признание того, что данная форма государственного устройства есть система, в которой все составляющие ее части и соответствующие звенья иерархии власти связаны общеобязательными нормами Федеральной Конституции и взаимной ответственностью. Закрепленное в ней разграничение предметов ведения и полномочий федеральных органов и органов субъектов Федерации должно лежать в основе конституций и уставов последних.

В связи с этим стоит проблема формирования единого конституционного пространства в нашей стране. Субъект Федерации принимает конституцию или устав, при несоответствии этих актов Федеральной Конституции уполномоченные органы обращаются в Конституционный суд, который выносит решение о неконституционности положений этих актов. Подобные споры могут привести к конфликтам. Поэтому целесообразнее использовать институт предварительного контроля; только при этом условии федерализм в России может обеспечить не ослабление, а сохранение и укрепление единства государства и его демократического характера.

Обеспечение государственного единства объединенных в федерацию субъектов - только одна функция федеративного строя, обусловленная главным образом именно многонациональным составом населения. Его другая функция - рационализация власти и управления общественными и государственными делами в интересах сохранения и поддержания демократического конституционного строя.

Таким образом, федеративное устройство России служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов при безусловном характере общефедерального единства, с другой - такое устройство выступает способом рационального распределения компетенции и полномочий не только по горизонтали, но и по вертикали. Законодательные, исполнительные и судебные полномочия делятся между федерацией в целом и ее субъектами. Это деление должно быть осуществлено таким образом, чтобы способствовать более тесному единству субъектов, развитию их взаимосвязей и взаимозависимости.

Неравноправие субъектов федерации в экономической сфере порождает негативные политические последствия, усиливает стремление краев, и областей преобразовываться в республики.

Характер современного российского федерализма таков, что статусом государственных образований обладают не только республики, но и края, области и т. д.

Для нашей страны всегда было характерно существование единой суверенной власти. Она по настоящее время продолжает оставаться основой российской государственности.

Основная проблема состоит не в образовании Русской республики, а в создании действенного механизма реализации конституционного равноправия субъектов Российской Федерации. Речь должна идти не о раздроблении единой суверенной власти, а о рационализации ее, разумной и целесообразной организации.

**Список литературы**

**1.** Конституция Российской Федерации. Комментарий. -М.: "Акалис", 1997.

**2.** Зубов А. Г. Возможен ли федерализм в России? // Родина, -1996, - № 2, с.18-24.

**3.** Любимцев. Российский федерализм: проблемы и решения // Экономист. -1995. -№ 6. -с.11 - 24.

**4.** Можайскова И. М. Целевые установки экономического механизма российского федерализма // Экономист. -1995. - № 5. -с.79 - 81.

**5.** Пастухов В.Б. Новый федерализм для России // Полис. -1994. - №3. - с.95 - 102.

**6.** Пастухов В. Б. Новый федерализм для России : институционализация свободы // Полис. - 1994. - №3. - с. 74 - 79.

**7.** Коржихина Т. Федерализм или унитаризм ? // Свободная мысль. -1995. - № 6. -с.94 - 103.

**8.** Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм // Государство и право. - 1995. - № 3. - с.3 - 14.

**9.** Мартышин О.В. Российская концепция 1993г. и становление новой политической системы // Государство и право. - 1994. - № 10. - с.17 - 24.

**10.** Ганликс А.В. Многообразие форм федерализма в США // Государство и право. - 1994. - №6, - с.26 - 32.

**11.** Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. -1994. -№ 8-9.-с.8-16.

**12.** Тавадов Г. Т. Конституционные принципы российского федерализма //Социально-политический журнал.-1995.-№5,-с.40-51.

**13.** Тавадов Г. Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. -1997. -№1, с.38-45.

**14.** Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. -1997. -№ 1. -с.4 -11.

**15.** Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. - 1995. -№5. - с.106 - 114.



1. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. -1995. - №5. - С.106. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гаджиев К.С. Политическая наука: Учебное пособие. 2-е изд. -М.: "Межд. Отношения", 1996.

   Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты//Социально-политический журнал. -1997. -№1.

   Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма//Государство и право. -1997. -№1.

   Ржевский В.А. Субъекты РФ: типология и конституционные основы организации//Государство и право. -194. -№10. [↑](#footnote-ref-2)
3. Об этом см.: Ганликс А. Б. Многообразие форм федерализма в США // Государство и право.

   - 1994. - № 6. - с. 134 [↑](#footnote-ref-3)
4. Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. -1997. -№ 1. -с. 38 [↑](#footnote-ref-4)
5. Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. -1997. -№ 1. -с. 42 [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же [↑](#footnote-ref-6)
7. Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. -1997. -№ 1. -с. 44 [↑](#footnote-ref-7)