***Содержание***

Введение…………………………………………………………………………...3

Глава 1. Современный федерализм и эффективность его использования в различных государствах……………………………………………………………….5

Глава 2. Сравнительный анализ федеративных устройств (на примере США и России)…………………………………………………………………………………13

Глава 3. Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субъектами: сравнительный анализ…………………………………………….……20

Заключение…………………………………………………………………….…27

Список использованной литературы…………………………………………...29

***Введение***

*Актуальность темы исследования:* Федеративное государство — сложное по своей структуре государство. Главной особенностью этого государства является наличие внутри него своего рода других государств – субъектов, обладающие самостоятельным ведением политических дел от центра. Им присущи определенные признаки государства. Однако в каждом государстве субъектам дана определенная доля свободы в своей политической деятельности, обусловленная различными принципами: этническими, территориальными, религиозными и другими. Эти принципы вместе с политикой центральной власти в главной мере определяют политические отношения внутри федеративного государства. Эти отношения в государствах настолько отличаются друг от друга, что в одних государствах у субъектов действительно прослеживаются явные черты суверенитета, а другие государства, хоть и имеют административно – территориальное деление, но федерациями их можно назвать если только с большой натяжкой.

Однако политическая наука все более стала уделять внимание проблемам федерализма, и эта проблема сегодня считается одной из важнейших в мировой политике. В пользу этого аргумента приводится тот факт, что в настоящее время число федеративных государств растет, а сами федеративные государства берут политический курс на развитие федерализма в своей стране. Все это делает достаточно актуальным исследование современного федерализма.

*Степень разработанности проблемы.* В зарубежной и отечественной научной литературе и периодике проблемае федерализма уделялось определенное внимание. В исследованиях различных аспектов этой проблемы весомый вклад внесли Дж. Локк, А. Гамильтон, Ш. Монтескье, Ж. Боден, Дж. Андерсон, Д.Дж. Элейзер, Б.Н. Топорнин, М.Г. Миронюк и ряд других исследователей.

Первая группа авторов (Дж. Андерсон, Д.Дж. Элейзер, К.Л. Арановский) включает в себя работы, посвященные характеристикам современного федерализма.

Вторая группа авторов ( Б.Н. Топорнин, О.М. Михайленок, Ю. Кетов) рассматривают основные особенности федеративного устройства США и России.

Третья группа авторов (А. Захаров, И.М. Бусыгина, М.В. Столяров) включают в себя работы, посвященные распределению компетенции и отношениям между федерациями и их субъектами.

*Объект исследования*: современный федерализм.

*Предмет исследования*: федеративная форма государственного устройства.

*Цель исследования*: изучение федерации как формы государственного устройства в сравнении отдельных ее видов.

*Для реализации поставленной цели необходимо выполнение ряда задач*:

- определение и общая характеристика федерации и типологии федерации;

- сравнительный анализ типологии федерализма США и России;

- изучение типов распределения компетенции внутри федерации.

*Теоретико-методологическую основу исследования* составляют научные труды Б.Н. Топорнина, Дж. Андерсона, В.А. Жидких и ряд других авторов.

В основе работы лежат системный подход, структурно-функциональный, институциональный подходы и использованы исторический и сравнительный методы.

*Структура работы:*работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы.

***Глава 1. Современный федерализм и эффективность его использования в различных государствах***

В большинстве случаев ученые придерживаются точки зрения, которая основывается на отождествлении понятия «федерализм» с понятием «федеративное государственное устройство». Федерализм определяется как средство обеспечения прав и свобод человека; метод управления, позволяющий гармонично сочетать общегосударственные интересы со спецификой региональных проблем. В рамках данной точки зрения можно выделить мнение о том, что федерализм – это всего лишь общее понятие, которое вбирает в себя основные признаки, являющиеся общими для всех федераций, выработанные посредством сравнительного анализа различных стран с федеративной формой государственного устройства.[[1]](#footnote-1)

Федерация как форма государственного устройства обладает рядом специфических признаков.

В настоящее время федерализм является важнейшей характеристикой государственного бытия таких стран, как Австралия, Канада, Россия, США и др. Федерацию составляют государственные  образования (штаты в США, Мексике, земли в ФРГ и Австрии, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии), которые имеют статус субъектов федерации с собственным административно-территориальным устройством и собственной организацией власти. Эти образования обладают собственной компетенцией.[[2]](#footnote-2)

В отличие от унитарного государства территория федеративного государства не представляет собой единого целого. Она состоит, как правило, из территорий субъектов федерации. Однако в некоторых федерациях в ее состав могут входить территориальные единицы, не являющиеся субъектами федерации (так, например, в США самостоятельными территориальными единицами являются федеральный округ Колумбия, на территории которого размещаются все федеральные учреждения, свободно присоединившееся государство Пуэрто-Рико и некоторые другие территории; территория Бразилии состоит из штатов — субъектов федерации, федерального округа и двух особых территорий). А.В.Подколзин считает, что федеративная система по сравнению с унитарной имеет гораздо больше возможностей для разрешения противоречий правовым путем, поэтапно, методом компромиссных соглашений. «Множество автономных элементов подобной системы стремится к упорядочиванию своих взаимоотношений, не обращаясь для этого к какой-либо внешней власти. Федеральная система становится, таким образом, самоорганизующейся (самоуправляющейся)».[[3]](#footnote-3)

Субъекты федерации не являются государствами в собственном смысле слова, они не обладают суверенитетом, хотя он формально провозглашается в некоторых федерациях. Субъекты федерации, как правило, либо полностью лишены права участия в международных отношениях (Австрия), либо их внешнеполи­тическая компетенция сильно ограничена и осуществляется под контролем федерации (США, Канада, ФРГ, Швейцария). Как правило, она касается вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации и не затрагивает сферу политических отно­шений.[[4]](#footnote-4)

Современный федерализм выполняет две важнейшие функции: децентрализует власть посредством ее разделения по вертикали и интегрирует территориальные сообщества. При этом огромное значение уделяется интеграционным связям и вопросам взаимодействия центра и регионов[[5]](#footnote-5).

В федеративном государстве наряду с федеральной системой законодательной, исполнительной и судебной власти суще­ствуют системы законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов федерации. Порядок их организации и компе­тенцию определяют, как правило, конституции субъектов феде­рации. Если законодательные органы субъектов федерации действуют строго в рамках компетенции этого субъекта, то исполнительная власть обладает более широкой компетенцией. Она организует исполнение не только местного законодательства, но и федеральных законов на территории соответствующего субъ­екта. Аналогично решается вопрос и в отношении судебной вла­сти субъектов федерации.[[6]](#footnote-6)

Становится все более очевидным, что сам федерализм является родовым поняти­ем и включает в себя несколько подвидов. Первый из них — федерация — представляет собой форму организации государственной власти, главные принципы которой были сформу­лированы отцами-основателями Соединенных Штатов в Конститу­ции 1787 г. Федерация предполагает учреждение единого централь­ного правительства, в пределах охвата которого формируется полития, а составляющие ее единицы получают право, с одной стороны, на самоуправление, с другой — на соучастие в общем конституцион­ном управлении образованием в целом. Полномочия центрального правительства делегируются ему населением всех составляющих политию единиц. Оно имеет прямой выход на граждан страны и вер­ховную власть в сферах, отнесенных к его компетенции. Для роспус­ка федерации требуется согласие всех или большинства входящих в нее единиц. К классическим современным федерациям можно отне­сти США, Швейцарию и Канаду.

Второй подвид — конфедерация — был общепри­знанной формой федерализма до 1787 г. При конфедеративном уст­ройстве объединившиеся единицы образуют союз, но в значитель­ной степени сохраняют свои суверенитет и законодательные полномочия. Они устанавливают и поддерживают постоянный контроль над центральным правительством, которое может достичь уровня простых граждан, только действуя через эти единицы. Для выхода из состава конфедерации каких-то ее членов не требуется согласия ос­тальных — подобное право фиксируется при заключении изначаль­ного конституционного соглашения.

Третий подвид — федератизм — асимметричные взаи­моотношения между федерированным государством и более круп­ной федеративной державой. В этом случае основой поддержания союза является сохранение федерированным государством широ­кой внутренней автономии при отказе от некоторых форм участия в управлении федеративным образованием. В Соединенных Штатах подобное устройство называется «содружеством».

Четвертый подвид — ассоциированная государственность — сходен с описанным выше в той же степени, в ка­кой конфедерация сходна с федерацией. И в том и в другом случае отношения асимметричны, но при ассоциированной государствен­ности федерированное государство в меньшей степени связано с федеративной державой, и в конституции, оформляющей взаимоот­ношения сторон, как правило, предусмотрена возможность разрыва существующих между ними уз при каких-то специально оговорен­ных условиях. Подобного рода взаимоотношения установлены меж­ду Соединенными Штатами, с одной стороны, и Федерированными Штатами Микронезии и Маршалловыми островами — с другой.[[7]](#footnote-7)

Помимо уже названных существуют и другие — квазифедератив­ные — формы, в том числе:

1)  унии (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

2)  лиги (например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии);

3)  кондоминиумы (например, Андорра под совместным протектора­том Франции и Урхельского епископа (Испания);

4)  конституциональная регионализация (например, Италия);

5)  конституциональное самоуправление (например, Япония).

Каждая из данных форм или конкретных их вариаций предлагает свое собственное решение неких специфических проблем управле­ния, встающих в этом мире, но все они призваны найти пути, позво­ляющие обеспечить сочетание единого управления политией в целом с достаточным уровнем самоуправления ее частей и/или добиться создания системы соучастия во власти с тем, чтобы способствовать демократическому самоуправлению всего государства либо его со­ставляющих.

Говоря о федерализме современности можно отметить, что жизненно важным для идеи федерализма является наличие гражданского общества. Подтверждением может служить тот факт, что современный федерализм не проявлялся до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политиче­ской жизни Запада. Под гражданским обществом в данном случае понимается политическое и общественное устройство, при котором государство обрамляет общество, но одно коренным образом отделе­но от другого. Область общественного ограничивает сферу распро­странения государства, и при этом имеется достаточное поле, где гла­венствует частная жизнь, легитимная по своему собственному праву и огражденная от необоснованного вмешательства государства.

В политической теории англоязычных стран отсутствует понятие государства как такового. Политически полновластный народ заключает договор о формировании политического сообщества или государства и посредством этого или дополнительного договора учреждает всевозможные правитель­ства и передает им столько власти, сколько считает нужным. Ни од­но правительство не является полностью суверенным, оно обладает только теми полномочиями, которые делегированы ему суверенным народом, и потому возможно одновременное существование — ря­дом друг с другом — нескольких правительств сразу. Их компетен­ции могут частично совпадать, либо для каждого из них может быть выделен собственный сегмент властных полномочий в рамках обще­го целого, очерченных правительствами с наиболее широким полем охвата. Но в любом случае их взаимоотношения должны быть ор­ганизованы на основе надлежащих принципов соответствующей практики межправительственных отношений.

Федеративные системы континентальной Европы и стран, нахо­дящихся под влиянием континентально-европейской политической мысли, строятся на несколько иных постулатах. Предполагается, что политически полновластный народ путем договора создает свое гра­жданское общество, а также учреждает государство, которое призвано служить этому народу и его гражданскому обществу. Континентально-европейское «государство» более отделимо по своей структуре от гражданского общества, нежели описанная выше всеобъемлющая политическая ассоциация, и более централизовано, чем простая со­вокупность правительств. Тем не менее его предназначение также за­ключается в том, чтобы быть орудием в руках учредившего его суверенного народа и подчиняться ему.[[8]](#footnote-8)

В нынешние времена федерализм, строящийся на какой-то иной основе кроме территориальной, оказывается весь­ма недолговечным. Причина, вероятно, заключается в том, что добиться уста­новления устойчивого конституционального порядка возможно для территорий и населяющих их народов, но не на внетерриториальной основе, поскольку в этом случае крайне трудно очертить границы, без которых невозможно внутреннее разделение власти и долевое участие в ее отправлении.

Чтобы успешно функционировать, каждая федеративная систе­ма должна найти надлежащий баланс между сотрудничеством цен­трального правительства и федерированных единиц и конкуренцией между ними. Это предполагает соответствующее сочетание раздель­ных структур с отношениями функционального сотрудничества, культуру взаимопризнания законов в административной и судебной практике, а также открытость процесса взаимоторговли. Пользуясь принятой в Америке терминологией, можно сказать, что требуется определенная доля как двухуровневого федерализма, так и федерализма сотрудничества, позволяющего правительствам объединенными усилиями добиваться достижения общих целей. В то же самое время, если каждое правительство не будет сохранять за собой право на принятие решений и свободу сказать «нет», данное «сотрудниче­ство» окажется лишь прикрытием насилия со стороны центральной власти.

При системе, основанной на разделении властей, исполни­тельная власть не может обязать законодательную выполнять свои указания, поэтому такие системы менее пригодны для использова­ния коллегиальных органов, разве что для принятия технических ре­шений.[[9]](#footnote-9)

Системы, строящиеся на разделении властей, в большей степени, чем парламентские, опираются на обстоятельные писаные конститу­ции, которые принимаются на основе всеобщего согласия и в кото­рых оговорены конституционные проблемы (хотя парламентские системы эволюционируют в том же направлении).

Бытует представле­ние, что федерализм может быть эффективным средством решения проблем, связанных с межэтническими конфликтами. На деле же полиэтнические федерации относятся к числу тех, которые труднее всего поддерживать; они имеют наименьшие шансы на сохранение, поскольку образованные по этническому принципу единицы, как пра­вило, не хотят сливаться в подразумеваемые федерацией тесные объ­единения. Полиэтнические феде­рации несут с собой угрозу гражданской войны, разноэтнические конфедерации — лишь угрозу распада на составные части.

Этнический национализм — наиболее эгоцентричная форма на­ционализма; на его основе труднее всего возвести систему конституционализированного соучастия во власти. Теория федерализма предполагает национализм на базе согласия, каким бы ни было его демографическое содержание, согласия, которое делает возможным как разделение властных полномочий, так и соучастие в их отправ­лении. В свою очередь, современный национализм по большей части делает упор на то, что разъединяет людей: язык, религию, националь­ные мифы и т. п. На деле успешно функционирующими являются, как правило, те полиэтнические федеративные системы, в которых границы федерированных единиц не полностью совпадают с грани­цами этнических образований. С федерализмом согласуется лишь тот тип национализма, который формулируется через договор или со­гласие сообщества индивидов и затем оформляется в соответствую­щих конституционных документах, разграничивающих сферы, отво­димые федеративной системе, с одной стороны, и входящим в нее единицам — с другой.[[10]](#footnote-10)

***Глава 2. Сравнительный анализ федеративных устройств (на примере США и России)***

Многие исследователи отмечают, что типы федеративного устройства в данный момент времени следует отличать по принципам построения конкретного государства.

Принципы федерализма не зафиксированы в непосредственном виде (т. е. в виде каких-то установленных формулировок) ни в Конституции Российской Федерации, ни в Конституции Соединенных Штатов Америки. В этом отношении наблюдается сходство, хотя конституции упомянутых федераций разрабатывались и принимались в совершенно различных исторических условиях. Вместе с тем сам федерализм и в России, и в США рассматривается как одно из основополагающих начал государственности.

Н.А. Богданова, говоря о федерализме, справедливо замечает: Децентрализация власти – обязательное требование к содержанию отношений, составляющих рассматриваемое понятие. Степень же децентрализации определяется конкретно-историческими условиями. Под их влиянием содержание федеративных связей может настолько измениться, что возникнет потребность в корректировке термина, обозначающего данное понятие.[[11]](#footnote-11)Но все же суть федерализма не сводится к механическому распределению предметов ведения между федеральным центром и региональными органами власти и выстраиванию отношений на базе такого разграничения предметов ведения и полномочий. Подлинный смысл федерализма заключается в том, что благодаря ему работает механизм обеспечения гражданской свободы и самоуправления на всех уровнях осуществления власти, функционирует система вертикального разделения власти и взаимодействия и взаимного уравновешивания всех органов власти и управления.

Развитие федерализма и в России и в США показывает, что с течением времени требуется, как уже отмечалось, уточнение конкретного содержания этого социального явления, хотя принципы, заложенные в его основу, сохраняют свое значение, но также требуют обновленного толкования (широта содержания принципов, как и говорилось, предполагает периодическое его уточнение). В этом случае обычно говорят о «новом федерализме», чтобы отличить от того, что было до перестройки отношений.[[12]](#footnote-12)Это в равной степени касается и России и США.

Оба государства многонациональны, характеризуются довольно пестрым этническим, религиозным составом населения. Однако этот фактор в разной степени проявился в строительстве федерализма России и США. В России национальный принцип занял ведущую роль в построении федеративной государственности, хотя он дополняется и территориальным. Применение двух принципов в основание выделения субъектов – национальный и территориальный – являются особенностями российского федерализма. В результате из 82 субъектов 26 (21 республика + 4 автономных округа + 1 автономная область) являются национальными, что преимущественно отражено в названии данных субъектов, и 56 территориальных субъектов (9 краев + 45 областей + 2 города федерального значения). Таким образом, формирование современных федеративных отношений в России обусловлено историческими корнями, политическими факторами, национально-этническими особенностями России. [[13]](#footnote-13)

Сегодня ряд республик настаивает на этнической основе собственной государственности. Как правило, подчеркивается ведущая роль «титульного» этноса. Подобное видение является не только «заботой» о развитии этого этноса, но и, как правило, обоснованием завышенных претензий республик на обладание государственным суверенитетом – ведь, согласно этнической трактовке суверенитета, государственный статус могут иметь только те субъекты федерации, которые созданы по национальному принципу.[[14]](#footnote-14) В США же, напротив, национальный (этнический) фактор не превратился в один из принципов федерализма и практически не учитывается в практике федеративного строительства, если не принимать во внимание, что исторически Луизина была заселена франкоязычным населением, от которого, впрочем, сохранилась сравнительно небольшая община. Различия в подходе к национальному (этническому) фактору в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки проистекают из принципиально различных исторических судеб этих двух федераций. В России в федеративном строительстве участвовали все коренные народы, населявшие наше государство еще в период до провозглашения федерации.

Первая российская федеративная демократическая республика просуществовала недолго. 6 января 1918 г. декретом ВЦИК было распущено Учредительное собрание. Соответственно прекратила свое существование и учреждённая в 1917 г. федеративная республика. Построить федеративное по форме и авторитарное по существу Российское государство в экстремальных условиях гражданской войны и военной интервенции сумели большевики во главе с В.И. Лениным, которые использовали Советы в качестве органов большевистской власти. Однако Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, несмотря на свое название, на всём протяжении своего существования не была федерацией в полном смысле слова. Она, скорее, обладала признаками унитарного государственного образования, имеющего в своём составе автономии. [[15]](#footnote-15)

На рубеже 80-90-х гг. XX в. дебаты вновь возобновились в ходе перестройки федеративных отношений. В конце концов Федеративный договор 1992 г. закрепил статус субъектов РФ за всеми административно-территориальными единицами, как имевшими национальную специфику, так и не имевшие таковой. Но, как бы то ни было, принцип формирования части субъектов РФ по национальному признаку сохраняется и в настоящее время, и отражение его мы видим в положениях Конституции России 1993 г.

В США все современное многонациональное (полиэтническое) население сложилось в результате добровольной или насильственной (негры-рабы) иммиграции. Коренное же население Америки – индейцы – участия в федеративном строительстве не принимали. Индейские племена рассматривались в течение длительного времени как иностранные образования, с ними заключались договоры, которые можно квалифицировать как квази-международные. Пришлое население перемешивалось, никаких исторических связей у него с той или иной территорией не было, поэтому никакой заинтересованности и практически никакой возможности создать этно-территориальные образования не было.

По-разному интерпретируются проблемы суверенитета в США и России. В США традиционно считается, что суверенитетом обладают и Союз (федерация) в целом и штаты. Такой подход к суверенитету был обоснован еще Дж. Мэдисоном, который полагал, что суверенитет оказался разделенным между штатами и федерацией. Наиболее полно суть данного подхода он выразил в одной из статей «Федералиста» : «У народа, сплоченного в единую нацию, верховная власть полностью принадлежит национальному законодательному органу. У сообществ, соединившихся с той или иной целью, верховенство принадлежит частично общесоюзному, а частично муниципальным законодательным органам.[[16]](#footnote-16) По его мнению, «конституция США создала правительство в том же строгом смысле этого слова, в каком правительства штатов созданы их собственными конституциями. У федерального правительства, как и у правительств штатов, есть законодательная, исполнительная и судебная ветви власти. Оно, как и правительства штатов установило пределы полномочий органов власти. И если в некоторых случаях юрисдикции федерального правительства и правительств штатов совпадают, а в других – исключают друг друга, то в этом проявляется одна из черт, характеризующих своеобразие существующей системы»[[17]](#footnote-17). В России некоторые положения Конституции 1993 можно было в течение некоторого времени трактовать таким образом, что республики (они названы государствами) обладают суверенитетом, пока Конституционный Суд не вынес решение, согласно которому субъекты РФ суверенитетом не обладают, а суверенитет сосредоточен исключительно в Федерации. Субъекты РФ имеют определённые признаки государства: осуществляют государственную власть, имеют определённые государственные полномочия, но их государственная власть не имеет признака, характерного для власти государства – суверенитета.[[18]](#footnote-18) В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на следующее обстоятельство. Федерация в современном мире рассматривается как союзное государство, т. е. государство, состоящее из государственных образований: в США, Бразилии, Мексике, Индии и др. субъекты федераций так и именуются «государства» - перевод слова «штаты», в Основном Законе ФРГ земли названы государствами. А раз в состав федераций входят государственные образования (государства), то они должны обладать и всеми признаками государства, в том числе и суверенитетом (определенный, хотя и ограниченный, суверенитет прямо признают конституции Мексики и Швейцарии за штатами и кантонами соответственно). В то же время и федерация в целом обладает суверенитетом.

Применительно к этому следует отметить, что на территории Российской Федерации все же существует один суверенитет, но принадлежит он как федерации, так и ее субъектам. Государство установило довольно широкий перечень полномочий, которые могут осуществлять субъекты за счет своих собственных средств. В дальнейшем полномочия органов государственной власти субъектов будут несколько расширены, разумеется, если найдутся необходимые средства.[[19]](#footnote-19) Суверенные права распределены между федерацией и ее субъектами, поэтому никакого противоречия возникать не должно. Суверенитет федерации и суверенитет ее субъектов не два разных суверенитета, а один и тот же, но он распространяется и на федерацию и на ее субъекты. Поэтому гарантией суверенитета федерации является суверенитет ее субъектов, а гарантией суверенитета субъектов служит суверенитет федерации. Разорвать суверенитет федерации и суверенитет ее субъектов невозможно, по отдельности эти суверенитеты существовать не могут. Именно наличием суверенных прав, т. е. признаками государственности, и отличаются субъекты федерации от административных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление, другими словами, отличаются федеративные государства от унитарных.

Конституционный Суд толковал Конституцию России в конкретных исторических условиях, и уже общим местом стал тезис о том, что федерализм у нас так до конца не отстроен, что он лишь провозглашен, а до подлинного федерализма еще долгий путь и т. д. Именно незрелостью федеративных отношений объясняется противопоставление суверенитета РФ суверенитету ее субъектов, что ведет к сепаратизму, к развалу всего государства, что наносит ущерб интересам не только Российской Федерации в целом, но и интересам отдельных ее субъектов. Выше речь уже шла о том, что конституционные принципы могут развиваться, интерпретация их содержания может меняться по мере эволюции государства и общества. Конституционный Суд РФ при толковании Конституции России руководствуется и буквой и духом Конституции, исходит из готовности общества воспринять и претворитть в жизнь в том или ином виде то или иное правило, базирующееся на конституционных принципах.

Как уже отмечалось выше, принципы федерализма не зафиксированы непосредственно в конституциях РФ и США именно как принципы федерализма, поэтому перечень их остается открытым, разные авторы могут насчитывать разное количество таких принципов, но вряд ли кому-нибудь удастся доказать, что какой-то определенный перечень этих принципов является исчерпывающим.

***Глава 3. Распределение компетенции и отношения между федерацией и ее субъектами: сравнительный анализ***

 Субъекты федерации, как правило, заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной постоянными полномочиями для защиты и обеспечения общегосударственных интересов. Но в то же время они должны обладать своей особой самостоятельностью, правом решать вопросы, отражающие местные, региональные особенности жизни населения. [[20]](#footnote-20)Необходимо сказать, что распределение полномочий между центром и субъектами федерации во все времена было ключевым вопросом в построении государства, по­скольку в зависимости от того, как он разрешен, определяется ба­ланс власти в территориальном аспекте. В конституционном праве зарубежных стран существует несколько основных моделей конституционно-правового распределения компетенции. Складываются эти модели из следующих элементов.

В литературе можно встретить утверждение, что в данном слу­чае речь должна идти о распределении не компетенции как сово­купности полномочий, которая бывает якобы только у органов, а предметов ведения. Однако один и тот же предмет ведения может быть объектом полномочий и федерации, и ее субъектов, только полномочия эти различны (у федерации, скажем, полномочие за­конодательства, а у субъектов — полномочие исполнения законов). Поэтому применительно к взаимоотношениям центра с субъектами федерации правильнее говорить о распределении именно компетенции:

- исключительной федеральной компетенции;

- исключительной компетенции субъектов федерации;

- конкурирующей компетенции федерации и ее субъектов;

- остаточной компетенции, распределяемой конституциями раз­лично в зависимости от степени централизованности данной феде­рации.

С компетенцией как совокупностью полномочий в отношении определенных предметов ведения не надо смешивать сами эти предметы, образующие сферу компетенции. Сферы компетенции могут быть следующие:

- исключительная федеральная, где в принципе только федераль­ные органы могут обладать властными полномочиями и осуществ­лять их, однако отдельные права могут быть делегированы субъектам федерации;

- исключительная субъектов федерации, где только их органы, а также органы местного самоуправления могут иметь и осуществлять полномочия власти;

- совместная федерации и ее субъектов, где властные полномочия принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федера­ции, включая их органы местного самоуправления. В этой сфере компетенция может быть строго распределена между федерацией и ее субъектами (например, федерация законодательствует, а ее субъ­екты обеспечивают исполнение законов или федерация издает осно­вополагающее, рамочное регулирование, а ее субъекты — конкрет­ное), и в таком случае в данной сфере могут быть полномочия, входящие в исключительную компетенцию как федерации, так и ее субъектов. Но распределение в совместной сфере может иметь и конкурирующий характер:

- органы субъектов федерации вправе принимать решения по лю­бым вопросам данной сферы, пока такие решения не приняты феде­ральными органами. В любом случае акты субъектов федерации в со­вместной сфере не могут противоречить актам федеральным;

- остаточная, т.е. не определенная конституцией; она может быть посредством конституционной презумпции отнесена к любой из вышеперечисленных.

Из всего изложенного складываются самые разнообразные соче­тания.

*Первый вариант*. Конституции США, некоторых латиноамери­канских федераций, Австралии, Швейцарии ограничиваются уста­новлением исключительной компетенции союза и передачей всех остальных полномочий (которые тем самым суть остаточные) субъ­ектам федераций. Но конституционное оформление этой модели мо­жет различаться.

Согласно дуалистической концепции, федеральное правительство и власти субтерриториальных образований существуют как бы в двух параллельных мирах: их взаимоотношения строятся на максимальном невмешательстве в дела друг друга, и каждая инстанция полноправно распоряжается в отведенной ей сфере компетенции.[[21]](#footnote-21)

Согласно поправке X «полномочия, не предоставленные настоя­щей Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не возбранено отдельным штатам, остаются за Штатами или за наро­дом». В литературе эта норма иногда толкуется как презумпция ком­петенции штатов (т.е. в случаях, не урегулированных Конституцией, компетенция считается принадлежащей штатам). Однако слова «или за народом» удерживают от такой односторонней интерпретации. Ведь народ — это все население США, по крайней мере весь избира­тельный корпус, а следовательно, субъект, означающий именно Союз. И толкование Верховным судом США разд. 8 ст. I Конститу­ции, особенно его 18-й позиции, породило доктрину так называемых подразумеваемых полномочий, суть которой в том, что, кроме прямо перечисленных в Конституции, Конгресс имеет и другие полномочия, которые подразумевались конституционным законодателем. Отсюда следует, что сфера федеральной компетенции шире, чем могло бы показаться при беглом прочтении Конституции.

Более четко формулирует презумпцию компетенции кантонов ст. 3 швейцарской Конституции, согласно которой кантоны осуще­ствляют все права, не переданные федеральной власти. Тем самым федерация в Швейцарии оказывается в наибольшей степени децен­трализованной. По конституции Швейцарии «кантоны суверенны постольку, поскольку их суверенитет не ограничен федеральной конституцией; они реализуют все права, кроме той, которые переданы ими Конфедерации». Но все расставляется на свои места, поскольку в той же конституции указывается верховенство федерального законодательства над кантональным, а также обязанности конфедерации обеспечивать соблюдение кантонами федеральных законов. Хотя автономия кантонов и определяется как суверенитет, выражено это лишь в полномочиях (и даже обязанностях) по реализации общешвейцарских законов, но никак не в их ревизии.[[22]](#footnote-22)

*Второй вариант*. В Германии субъекты федерации – земли – это государства, самостоятельно реализующие всю полноту государственной власти за пределами полномочий федерации. Важно, что земли реализуют те властные полномочия, которые не производны от федерации, но конституционно признаны ею, т.е. не могут быть упразднены.[[23]](#footnote-23) Эную модель предусматривает Основной закон ФРГ. В ст. 30 четко сформулирована презумпция компетенции зе­мель: «Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач являются делом земель, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулиро­вания». В то же время ст. 31 безоговорочно гласит: «Федеральное право имеет преимущество перед правом земель». Отсутствие ого­ворки, что этот принцип действует лишь в совместной сфере компе­тенции Федерации и земель, открывает возможность федерального вторжения в компетенцию земель; единственная защита здесь — Фе­деральный конституционный суд.

В дальнейшем, однако, Основной закон разграничивает компе­тенцию Федерации и земель отдельно в области законодательства и отдельно в области исполнения федеральных законов.

В области законодательства ч. 1 ст. 70 вновь подтверждает пре­зумпцию компетенции земель: «Земли имеют право законодательст­вовать в той мере, в какой настоящий Основной закон не предостав­ляет законодательные полномочия Федерации». И далее в ст. 73 и 74 определяются две сферы законодательной компетенции — федераль­ная и совместная (соответственно 12 и 28 позиций), которые еще в ряде статей уточняются по отдельным вопросам. Первая из них — это сфера исключительного федерального законодательства, а вто­рая — сфера конкурирующего законодательства Федерации и земель. При этом Основной закон не лишил земли возможности законода­тельствовать в сфере исключительной федеральной компетенции: они могут делать это, если специально уполномочены федеральным законом (ст. 71).

Из выступления Х. Шнайдера директора Института по изучению проблем федерализма в Германии на международной конференции по проблемам европейского федерализма, следует, что в Германии существует другая проблема, которую можно определить как чрезмерное «переплетение». Имеется в виду переплетение между задачами федерации и задачами федеральных земель. Очевидно, что есть задачи для сообщества в целом. Федерация может издавать соответствующие законы. Между тем финансирование этих законов возлагается на земли. Иными словами, те, кто реализует закон, не несут за него ответственности. Те же, кто принимает закон, не отвечают за его финансовое обеспечение. Также отмечается, что в Германии эта проблема стоит достаточно серьезно.[[24]](#footnote-24) Однако следует подчеркнуть, что в условиях состояния обороны децентрализованная федерация в Германии фактически превращает­ся в унитарное государство. В соответствии с ч. 1 ст. 115-с Федера­ция в этом случае имеет право конкурирующего законодательства также и в сфере компетенции земель, а согласно п. 2 ч. 1 ст. 115-f Федеральное правительство может давать указания правительствам и ведомствам земель, равно как делегировать это полномочие назна­ченным им членам правительств земель.[[25]](#footnote-25)

*Третий вариант*. В данном случае обратимся к индийской модели. Приложение VII Конституции Индийской Республики 1950 г. содержит три списка предметов ведения, составляющих соответственно сферы компетенции Союза, штатов и совместную. Число позиций во вто­ром списке составляет примерно 2/з от первого, а в третьем — при­мерно половину. Парламент Союза, согласно ст. 246 Конституции, вправе безусловно законодательствовать по первому списку, а легис­латура штата — по второму, но также и по третьему на конкурирую­щей основе (т.е. при условии непротиворечия союзным законам). Однако примечательно, что союзный Парламент может законода­тельствовать и по вопросам, входящим в сферу компетенции штатов, если закон издан для части страны, выходящей за пределы одного штата, или по уполномочию Совета штатов на срок до шести месяцев — для всей или любой части территории страны. По любому вопросу Парламент может законодательствовать и в случае, когда этого требуют международные договорные обязательства страны.

Это значит, что остаточная сфера компетенции и остаточные полномочия принадле­жат в Индии не субъектам федерации, а Союзу, т.е. Индийский Союз представляет собой централизованную федерацию.

Штаты обладают правом собственного законодательства, они представлены в верхней палате Парламента Индии, создают свое правительство во главе с главным министром штата в соответствии с расстановкой политических сил в штате. Вопросы о создании, преобразовании штатов, изменении их границ могут решаться Парламентом Индии без согласия заинтересованных штатов, их мнение лишь выслушивается.

Все это означает, что остаточная сфера компетенции и остаточные полномочия принадле­жат в Индии не субъектам федерации, а Союзу, т.е. Индийский Союз представляет собой централизованную федерацию. Можно констатировать, что принципы демократии и федерализма, заложенные в индийскую конституцию, остаются жизненными и сегодня. Однако во взаимоотношениях центра и штатов существуют изъяны, вызывающие недовольство в штатах. Большинство из них связано с механизмом принятия решений, точнее сложившейся практикой их принятия.[[26]](#footnote-26)

*Четвертый вариант*, который сложился в Австрии. В Австрии нет четкого разграничения компетенции властей и предметов ведения между федерацией и землями. В статьях 10 и 15 Конституции страны, в которых идет речь о разграничении предметов ведения, сразу обнаруживается, что федерация присваивает себе львиную долю ответственности: практически все значимое из предметов ведения относится к федеральному уровню. Не только международные отношения, денежная система и армия, но и гражданское, трудовое и уголовное законодательство, управление полицией, вопросы торговли и управления промышленностью, организация транспортной безопасности, угледобыча, лесное хозяйство, здравоохранение, основная часть проблем образования и науки, налогообложение—все это находится в ведении федерального правительства Австрии.

Если рассматривать вопрос об участии земель в управлении государством, то картина выглядит еще более удручающей. Государство очень мало оставляет землям.52 Хотя статья 24 Основного Закона Австрии и предоставляет им право участвовать в законотворчестве через Национальный Совет вместе с Бундесратом (Советом Федерации), в действительности этого не происходит.

Конституция не относит Бундесрат к участникам федерального законотворчества. У земель даже нет права вето. Национальный Совет может просто игнорировать все возражения Бундесрата. Бундесрат не участвует в утверждении бюджета.[[27]](#footnote-27)

***Заключение***

 В результате теоретико – методологического анализа федерализма как формы государственного устройства было выявлено,что федерацию составляют субъекты, обладающие собственной организацией власти и административно – территориальным устройством. Это хорошо видно на примере штатов в США, земель в ФРГ и Австрии, а также ряда других федеративных государств. В этом отношении огромное значение играет уровень зависимости регионов от центра.

Что же касается субъектов, то в них существует своя система разделения властей, в большинстве случаев хорошо организованная, способная устанавливать властные отношения в субъекте независимо от власти центра.

У федеративных отношений существуют внутренние различия в процессе воспроизводства власти. Это зависит от степени суверенности субъекта федерации и федерированного государства, от целей заключения федеративных отношений и от законодательного их закрепления.

Современный федерализм складывается на принципах идей гражданского общества, на которых строится отношение общества с государством и различных обществ друг с другом. Стоит отметить, что федерализм по своей структуре не терпит бескомпромиссности в жизнедеятельности граждан, что может привести к сложностям в его осуществлении.

При сравнении федерализмов США и России выделяются как сходства, так и различия. Сходны они в том плане, что юридически принципы федерализма не зафиксированы, однако различя гораздо заметней. Они выражаются в историческом аспекте построения федерализма. Если в России многонациональный народ добровольно совместными усилиями строил федерализм, то в США это прошло через рабство, вражду с коренным населением и гражданскую войну. Соответственно этнический признак, который характеризует Россию, в США роли не играл.

Если в США суверенитетом обладают и федерация и штаты, где доля суверенитета штата достаточно высока, то в России суверенитет является единым с центром и субъектами, хотя у субъекта федерации имеется собственная территория и собственная власть, суверенитетом, независимым от государства в том виде, в каком штат независит от США, не обладает. Объясняется это недостатком буджета на увеличение суверенитета субъектов, да и относительной молодостью нынешнего Российского федерализма, когда в США уже устоявшаяся система федерализма, длящаяся не одну сотню лет.

Распределение полномочий между федеративным центром и регионами является главным вопросом федеративного устройства, поскольку баланс власти на территориальном аспекте зависит от этого напрямую. Однако не во всех федеративных образованиях полномочия между центром и субъектами распределяются в равной мере одинаково. Определены эти полномочия в Основных законах этих стран, правда, не во всех. Там, где не определены полномочия, могут относиться к любой форме этих отношений.

Эти государства делятся на те, где действует верховенство федерального закона над субъектами. Как пример можно привести США, Щвейцарию, хотя по факту может показаться по-другому, но, прочитав конституцию, оказывается совсем наоборот.

Также выделяются страны, где субъекты самостоятельно осуществляют всю полноту государственной власти, не руководствуясь полномочиями федерации, хотя и опираясь на Основной закон. Таким примером может послужить ФРГ.

Необходимо выделить федерацию с совместной властной компетенцией центра и его субъектов, где властные обязанности распределены, однако федеральное законодательство является основополагающим при принятии законов. Так например в Индии законодательства штатов работает совместно с федеральным законодательством, однако централизация власти здесь имеет место.

Существуют также федерации, где ярко выраженная централизованная система, и без утверждения решения субъектов центральными властями, они практически ничего из себя не представляют. Ярким примером здесь может служить Австрия, в которой практически нет власти земель, но велика ответственность со стороны федерации.

***Список использованной литературы***

Монографии

Андерсон Дж. Федерализм. Введение [текст] / Дж. Андерсон.- Изд-во Экономика.- 2009.- 128 с.

Арановский К. Л. Государственное право зарубежных стран [текст] / К.Л. Арановский.- М.- Изд-во Форум-ИНФРА-М.- 2000.- 488 с.

Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран [текст] / М.В. Баглай. Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин.- М.- Изд-во Норма.- 2004.- 832 с.

Богданова Н.А. Система науки конституционного права [текст] / Н.А. Богданова.- М.- Изд-во Юристъ.- 2001.- 218 с.

Кольев А.Н. Нация и государство: теория консервативной реконструкции [текст] / А.Н. Кольев.- Изд-во Логос.- 2005.- 880 с.

Миронюк М.Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ [текст] / М.Г.Миронюк.- Изд-во МГИМО МИД РФ.- 2008.- 280 с.

Топорнин Б.Н. Федерализм: Теория, институты, отношения: Сравнительно – правовое исследование [текст] / Б.Н. Топорнин.- серия: Res cottidiana.- 2001.- 376 с.

Статьи в периодических изданиях

Баранова К.К. Реформа федерализма в Германии – опыт для России [текст] // К.К. Баранова.- Управленческое консультирование.- 2008.- №2.- С.15 - 35.

Бурбина Ю.В. Актуальные вопросы теории федерализма и федерализации [текст] // Ю.В. Бурбинаю.- Человек: преступление и наказание.- 2009.- №1.- С. 107 - 109.

Жидких В.А. Федерализм как форма государственного устройства [текст] // В.А. Жидких.- Власть.- 2009.- №7.- С. 56 - 59.

Захаров А. Федерализм и деволюция: опыт США [текст] // А. Захаров.- Конституционное право: восточноевропейское обозрение.- 1999.- №4.- С. 17 - 22.

Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России [текст]// И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева Государство и право. - 1992. - № 11.- С. 29 - 37.

1. Кетов Ю. Исторический опыт развития федерализма в России [текст] // Ю. Кетов.- Юридический мир. - 2005.- № 12.- С. 48 – 51.

Козлова Н.Ю. Федерализм как форма государственного единства [текст] // Н.Ю. Козлова.- Актуальные проблемы российского права.- 2008.- №3.- С. 43 - 49.

Михайленок О.М. Национальный суверенитет и российский федерализм[текст] // О.М. Михайленок.- Власть.- 2010.- №3. С.4 - 8.

Подколзин А.В. О политико-правовом пространстве федерализма [текст] // А.В. Подколзин.- Вестник Московского университета. – Сер.12. - Политические науки.- 1997. - №2. -С. 14-26.

Саввин А.М. Области и края как субъекты Российской федерации (к вопросу о методологии исследований российского федерализма) [текст] // А.М. Саввин.- Юристъ-Правоведъ.- 2010.- №1.- С. 17 - 21.

1. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм [текст] // Полис. - 1995. - № 5.- С. 106 - 115.

Электронные ресурсы

Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования [электронный ресурс] – Режим доступа: http://exsolver.narod.ru/

Столяров М. В. Федеральная Австрия: проблемы самостоятельности земель в свете перспектив общеевропейской интеграции [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.stoliarov.ru/

1. Калина В.Ф. Опыт федеративного строительства в США и развитие современных концепций федерализма [электронный ресурс] – Режим доступа: http://pravorggu.ru
2. Казанков С.П. Государственный суверенитет и субъекты Российской Федерации [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rpi.msal.ru/
3. Шорников А.Г., Герасимов В.М. Опыт разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов в зарубежных странах [электронный ресурс] – Режим доступа: http://viperson.ru/
4. Шнайдер Х.-П. Выступление на Международной конференции на тему «Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего» [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.ieras.ru/
5. Пшелова М.А. Концепция индийского федерализма .- Аналитический вестник Совета федерации РФ [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/

1. Бурбина Ю.В. Актуальные вопросы теории федерализма и федерализации [текст] // Ю.В. Бурбинаю.- Человек: преступление и наказание.- 2009.- №1.- С. 107. [↑](#footnote-ref-1)
2. Козлова Н.Ю. Федерализм как форма государственного единства [текст] // Н.Ю. Козлова.- Актуальные проблемы российского права.- 2008.- №3.- С. 44. [↑](#footnote-ref-2)
3. Подколзин А.В. О политико-правовом пространстве федерализма [текст] // А.В. Подколзин.- Вестник Московского университета. – Сер.12. - Политические науки.- 1997. - №2. -С. 19. [↑](#footnote-ref-3)
4. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран [текст] / М.В. Баглай. Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин.- М.- Изд-во Норма.- 2004.- С. 77. [↑](#footnote-ref-4)
5. Андерсон Дж. Федерализм. Введение [текст] / Дж. Андерсон.- Изд-во Экономика.- 2009.- С. 37. [↑](#footnote-ref-5)
6. Арановский К. Л. Государственное право зарубежных стран [текст] / К.Л. Арановский.- М.- Изд-во Форум-ИНФРА-М.- 2000.- С.108. [↑](#footnote-ref-6)
7. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм [текст] // Полис. - 1995. - № 5.- С. 107. [↑](#footnote-ref-7)
8. Миронюк М.Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ [текст] / М.Г.Миронюк.- Изд-во МГИМО МИД РФ.- 2008.- С.149. [↑](#footnote-ref-8)
9. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм [текст] // Полис. - 1995. - № 5.- С.112. [↑](#footnote-ref-9)
10. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм [текст] // Полис. - 1995. - № 5.- С.115. [↑](#footnote-ref-10)
11. Богданова Н.А. Система науки конституционного права [текст] / Н.А. Богданова.- М.- Изд-во Юристъ.- 2001.- С. 147. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России [текст]// И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева Государство и право. - 1992. - № 11.- С.14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Кетов Ю. Исторический опыт развития федерализма в России [текст] // Ю. Кетов.- Юридический мир. - 2005.- № 12.- С. 50. [↑](#footnote-ref-13)
14. Михайленок О.М. Национальный суверенитет и российский федерализм[текст] / О.М. Михайленок.- Власть.- 2010.- №3. С.5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Жидких В.А. Федерализм как форма государственного устройства [текст] / В.А. Жидких.- Власть.- 2009.- №7.- С. 56. [↑](#footnote-ref-15)
16. Калина В.Ф. Опыт федеративного строительства в США и развитие современных концепций федерализма [электронный ресурс] – Режим доступа: http://pravorggu.ru [↑](#footnote-ref-16)
17. Топорнин Б.Н. Федерализм: Теория, институты, отношения: Сравнительно – правовое исследование [текст] / Б.Н. Топорнин.- серия: Res cottidiana.- 2001.- С. 164. [↑](#footnote-ref-17)
18. Казанков С.П. Государственный суверенитет и субъекты Российской Федерации [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rpi.msal.ru/ [↑](#footnote-ref-18)
19. Саввин А.М. Области и края как субъекты Российской федерации (к вопросу о методологии исследований российского федерализма) [текст] // А.М. Саввин.- Юристъ-Правоведъ.- 2010.- №1.- С. 20. [↑](#footnote-ref-19)
20. # Шорников А.Г., Герасимов В.М. Опыт разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов в зарубежных странах [электронный ресурс] – Режим доступа: http://viperson.ru/

    [↑](#footnote-ref-20)
21. Захаров А. Федерализм и деволюция: опыт США [текст] // А. Захаров.- Конституционное право: восточноевропейское обозрение.- 1999.- №4.- С. 21. [↑](#footnote-ref-21)
22. Кольев А.Н. Нация и государство: теория консервативной реконструкции [текст] / А.Н. Кольев.- Изд-во Логос.- 2005.- С. 563. [↑](#footnote-ref-22)
23. Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования [электронный ресурс] – Режим доступа: http://exsolver.narod.ru/ [↑](#footnote-ref-23)
24. Шнайдер Х.-П. Выступление на Международной конференции на тему «Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего» [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.ieras.ru/ [↑](#footnote-ref-24)
25. Баранова К.К. Реформа федерализма в Германии – опыт для России [текст] // К.К. Баранова.- Управленческое консультирование.- 2008.- №2.- С.24. [↑](#footnote-ref-25)
26. Пшелова М.А. Концепция индийского федерализма .- Аналитический вестник Совета федерации РФ [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/ [↑](#footnote-ref-26)
27. Столяров М. В. Федеральная Австрия: проблемы самостоятельности земель в свете перспектив общеевропейской интеграции [электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.stoliarov.ru/ [↑](#footnote-ref-27)