**Формы правления и государственного устройства в России.**

**1. Формы правления и территориального устройства**

Государства традиционно классифицируются по двум критериям — формам правления и формам территориального устройства.

Под формой правления понимается организация верховной государственной власти, система взаимоотношений ее органов друг с другом и населением. Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, характер взаимоотношений центральных, региональных и местных органов власти.

Формы правления по способу организации власти и ее формальному источнику делятся на монархии и республики. В монархии источником власти является одно лицо, и власть передается по наследству. В республике высшие органы власти формируются на выборной основе.

Монархии бывают двух видов — абсолютные и ограниченные, конституционные.

Абсолютная монархия характеризуется всевластием главы государства и не ограничена конституционными учреждениями. Правительство назначается монархом и ответственно перед ним. Абсолютные монархии преобладали в прошлом, а сейчас сохранились в некоторых странах Ближнего Востока — Саудовской Аравии, Катаре, Омане, Объединенных Арабских Эмиратах.

Большинство монархий — ограниченные, конституционные (Великобритания, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Норвегия, Дания, Испания, Япония и др.). В них полномочия монарха строго ограничены законодательными системами.

Власть монарха в конституционных монархиях не распространяется на сферу законодательной деятельности и ограничена в сфере управления. Законы принимаются парламентом; правом вето, где оно существует, монархи практически не пользуются.

Правительство образуется на основе парламентского большинства и несет ответственность не перед монархом, а перед парламентом. Оно осуществляет реальное управление страной, а премьер является фактическим главой государства.

Все издаваемые монархом распоряжения (указы) приобретают юридическую силу лишь после подтверждения главой правительства. Ответственность за их осуществление несет правительство.

Институт монархии во многих странах (особенно европейских) сохраняется потому, что олицетворяет единство нации и незыблемость ее политической системы. Монархии обеспечивают преемственность в политическом развитии, являются охранителями традиций.

Наиболее распространенная в современном мире форма правления — республики. Источником власти в них является народное большинство, высшие органы власти избираются гражданами.

В зависимости от того, кто формирует правительство, кому оно подотчетно и подконтрольно, республики подразделяются на три разновидности: парламентская, президентская и смешанная (полупрезидентская).

Главная особенность парламентской республики — образование правительства победившими на выборах партиями. Парламент по отношению к правительству осуществляет ряд функций: издает законы, утверждает государственный бюджет и тем самым устанавливает финансовые рамки деятельности правительства, осуществляет контроль над правительством и может выразить ему вотум недоверия, что влечет за собой либо отставку правительства, либо роспуск парламента и проведение досрочных выборов, представляет собственные варианты правительственных решений и всего политического курса.

Правительство обладает исполнительной властью, нередко законодательной инициативой, а также правом ходатайствовать перед президентом о роспуске парламента. В большинстве стран членство в правительстве совместимо с сохранением депутатского мандата. Это позволяет привлекать в правительство не только лидеров правящих партий, но и наиболее влиятельных представителей парламентского большинства. Тем самым обеспечивается контроль над парламентом и массовая партийная поддержка.

Руководитель правительства (премьер-министр или канцлер) официально не является главой государства, но реально он — первое лицо в политической иерархии. Президент занимает в ней более скромное место независимо от характера избрания — парламентом, собранием выборщиков или непосредственно народом. Его роль обычно ограничивается представительскими функциями, мало чем отличаясь от роли главы государства в конституционных монархиях.

Парламентские республики существуют в таких, например, странах, как Италия, Германия, Греция, Швейцария, Индия и Австралия. Они отличаются частой сменой правительств и внеочередными парламентскими выборами.

В президентской республике глава государства одновременно выступает и в качестве главы правительства. Чаще всего он избирается непосредственно народом, руководит внутренней и внешней политикой, является верховным главнокомандующим. Сам (а в США с одобрения сената) назначает членов кабинета министров, которые ответственны только перед ним.

Для завоевания президентского мандата, как правило, необходима поддержка достаточно влиятельной политической партии. Однако большинство в парламенте во время действия президентского мандата могут составлять и депутаты от другой партии.

В президентской республике существует жесткое разделение властей и их значительная самостоятельность. Парламент не может вынести правительству вотум недоверия, президент же не вправе распустить парламент. Лишь в случае серьезных антиконституционных действий или преступления со стороны президента ему может быть выражен импичмент — досрочное отстранение от власти. Однако процедура импичмента очень затруднена.

Отношения между парламентом и президентом основываются на системе сдержек, противовесов и взаимозависимости. Парламент может ограничивать действия президента с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент обычно обладает правом вето на решения парламента. Для успешного выполнения своих обязанностей президент и парламент должны наладить взаимодействие, даже если оба института контролируются различными партиями.

Впервые президентская республика как форма правления была введена в США на основе Конституции 1787 года. В Западной Европе она не получила распространения. В странах же с длительными авторитарными традициями (в Латинской Америке, Азии, Африке, в среднеазиатских республиках бывшего СССР) эта форма правления нередко трансформируется в «суперпрезидентскую республику» с полудиктаторскими полномочиями у президентов. Кое-где, например в Заире, Малави, президенты были объявлены пожизненными главами государств.

Третьей основной разновидностью республики является полупрезидентская, или смешанная, сочетающая в себе признаки президентской и парламентской республик. Она существует в Австрии, Ирландии, Португалии, Польше, Финляндии, Франции, Болгарии и некоторых других странах. Полупрезидентская республика не имеет таких устойчивых типичных черт, как парламентская и президентская, и в различных странах тяготеет к одной из этих форм. Ее главная характерная черта — двойная ответственность правительства перед президентом и перед парламентом.

В качестве примера полупрезидентской республики наиболее характерна Франция. В ней президент и парламент избираются независимо друг от друга. Парламент не может сместить президента, но президент вправе распустить парламент при обязательном условии объявления даты внеочередных парламентских выборов. Президент является главой государства и верховным главнокомандующем, представляет страну на международной арене, обладает правом вето на решения парламента, правом единоличного введения чрезвычайного положения, в период действия которого, однако, утрачивает право на роспуск парламента.

Президент без согласования с парламентом, но учитывая расклад политических сил в нем, назначает главу правительства, вместе с которым формирует кабинет министров. Глава государства председательствует на заседаниях правительства, утверждает его решения и тем самым контролирует его деятельность. Президент не обладает правом законодательной инициативы, но таким правом пользуется премьер-министр, несущий всю ответственность за деятельность правительства. Парламент имеет возможность контролировать правительство через утверждение ежегодного бюджета, а также путем вынесения ему вотума недоверия.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА | ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА | ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА |
| Президент по своему усмотрению определяет внешнеполитический курс своего правительства. | Президент имеет широкие полномочия в сфере внешней политики, но учитывает внешнеполитические позиции правительства. | Президент представляет государство в сфере внешней политики и согласовывает свои действия с внешнеполитическим курсом правительства. |
| Президент имеет (или не имеет) право распускать парламент и назначать досрочные выборы. | Президент имеет ограниченное (или неограниченное) право распускать парламент и назначать досрочные парламентские выборы. | Президент имеет право распускать парламент и назначать внеочередные выборы главным образом в тех случаях, когда парламент выражает недоверие правительству. |
| Президент имеет ограниченное (или неограниченное) право вводить чрезвычайное положение в стране. | | Президент не имеет права на введение чрезвычайного положения в стране. |
| Президент по собственному усмотрению увольняет членов правительства. | Президент может уволить главу правительства при определенных условиях. По рекомендации главы правительства президент увольняет членов правительства. | Президент не может по собственному усмотрению уволить главу правительства. По рекомендации главы правительства президент увольняет членов правительства. |
| Президент имеет право вето на законы, принятые парламентом | | Президент не имеет права вето на законы, принятые парламентом |
| Президент имеет право по собственному усмотрению издавать указы, имеющие силу закона | Президент имеет право издавать указы, получившие санкцию правительства | Президент имеет право отдавать распоряжения, согласованные с правительством |
| Президент по должности является верховным главнокомандующим вооруженными силами | | Президент формально может быть верховным главнокомандующим, но фактически руководство вооруженными силами осуществляет министр обороны, подотчетный главе правительства |
| Президент является главой правящей партии и руководствуется ее курсом | Президент не является главой правящей партии и формально не связан с ней | Президент в своей деятельности не зависит от партий |

По национально-территориальному устройству государства делятся на унитарные и федеративные.

Унитарное государство отличают единая конституция, признаваемая на всей территории, единое гражданство, единая система права и судебная система, отсутствие самостоятельности у административно-территориальных единиц. В ряде унитарных государств (Великобритания, Испания) некоторые регионы пользуются административной автономией, рамки которой определяет центральная власть. Как правило, в их ведение передают прежде всего вопросы образования, коммунального хозяйства, охраны общественного порядка и т.п.

С точки зрения внутреннего устройства все унитарные государства условно можно разделить на три группы.

Первая группа — это государства с централизованной системой управления, в которой местные органы власти являются продолжением центральных. В нее входят в основном малые страны — Греция, Ирландия, Исландия, Люксембург, Португалия.

Вторую группу составляют децентрализованные государства, в которых территориальные единицы (земли, провинции, департаменты) обладают широкой автономией, имеют свои органы самоуправления, свой бюджет, но на политику центральных правительств они оказывают ограниченное влияние. К этой группе государств относятся такие крупные страны, как Италия, Испания, Франция.

Третья группа государств, промежуточная между первой и второй,— полуцентрализованные государства. В государствах этой группы местные органы власти пользуются значительной самостоятельностью в таких областях, как здравоохранение, образование, охрана общественного порядка, строительство, коммунальные службы. В ряде других областей (налогообложение, финансирование, лицензирование предприятий, социальное обеспечение и др.) они целиком зависят от центральных властей. В эту группу входят Великобритания, Нидерланды, скандинавские страны.

Федерация отличается от унитарного государства тем, что входящие в нее территориальные единицы (штаты, провинции, кантоны, республики) являются субъектами государственного суверенитета. Это устойчивый союз государств, самостоятельных в пределах распределенных между ними и центром компетенции и имеющих собственные органы власти.

Федеративный принцип призван обеспечить равноправное взаимодействие общностей, обладающих значительными этническими, историко-культурными, религиозными, лингвистическими и другими особенностями; создать оптимальные возможности для выражения региональных и иных интересов.

Критериями федерализма являются:

единая государственная политика и контроль правительства над всеми территориями, входящими в федерацию;

исключительное право федеративного правительства на проведение внешней политики;

отсутствие у субъектов федерации права на выход из нее;

отсутствие у центрального правительства права на изменение границ государств — членов федерации;

возможность изменения Конституции государства только с согласия членов федерации;

возможность субъектов федерации иметь свои конституции, которые не должны противоречить федеральной;

наличие двухпалатного парламента с равным представительством государств-членов по крайней мере в верхней палате;

двойная система законодательных и исполнительных органов, судебная, правовая, гражданства, разделение власти и полномочий федерации и государств-членов.

К числу федераций ныне относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Канада, Малайзия, Мексика, Нигерия, Россия, США, ФРГ, Швейцария. Штаты в Америке, земли в Австрии и ФРГ, кантоны в Швейцарии, провинции в Канаде имеют право принимать собственные конституции и законы, вводить свое гражданство, обладают значительной самостоятельностью в решении внутренних проблем.

Практика показала, что федерации, созданные по территориальному принципу (США, Мексика, Германия, Австрия), оказались более жизнеспособными, чем федерации, созданные по национально-территориальному принципу (Советский Союз, Югославия, Чехословакия).

Хотя Россия согласно Конституции является федерацией, в ее политической практике имеются элементы унитаризма и конфедерализма. Наследие унитаризма проявляется прежде всего в бюджетных делах и в психологии политиков центра. Элементы конфедерализма состоят в том, что власти субъектов Федерации нередко выходят за рамки своей компетенции, нарушают Конституцию и федеральное законодательство.

Из конституции двадцати одной республики девятнадцать содержали положения, прямо противоречащие Конституции РФ. Основные законы Татарстана, Башкортостана, Якутии (Саха), Тувы, Ингушетии устанавливали конфедеративный тип связей между республиками и центром. Так, в конституции Республики Татарстан констатировалось, что она — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией на основе договора о взаимном делегировании полномочий.

Конституции Якутии, Башкортостана, Тувы, Коми в одностороннем порядке устанавливали право приостановления действия законов РФ, если последние противоречат конституциям этих республик. Восемь республик относили к своей компетенции порядок введения чрезвычайного положения на своей территории, а Тува даже самостоятельно принимала решения по вопросам войны и мира. Конституции ряда республик (Коми, Башкортостана, Якутии) предусматривали возможность самостоятельного проведения внешней политики, заключения международных договоров и соглашений.

Наконец, конституции Ингушетии, Якутии и Тувы объявляли природные ресурсы, находящиеся на их территории, своей собственностью.

Федеральный центр пытается отрегулировать свои отношения с субъектами Федерации с помощью сомнительной практики подписания специальных договоров и соглашений между центром и регионами. Эти документы носят конъюнктурный характер, зависящий от политических ситуаций и личностных факторов. Они разноплановы по содержанию и усиливают асимметричность федеративных отношений.

Кроме федераций существуют и иные объединения государств.

Во-первых, это конфедерация — союз независимых государств для осуществления конкретных совместных целей. Ее члены передают в компетенцию союза решение ограниченного круга вопросов, чаще всего в области военной, внешнеполитической, транспорта и связи, денежной системы. Конфедерации существовали в США (1776-1787), в Швейцарии (1815-1848), в Германии (1815-1867) и в некоторых других странах. Эта форма государственного объединения непрочна и либо развивается в федерацию, как в случае США и Швейцарии, либо распадается, как это произошло, например, с Сенегамбией — объединением Сенегала и Гамбии (1982-1989).

Во-вторых, существуют объединения государств вокруг бывших метрополий. Это прежде всего Британское Содружество наций и Франкония (бывшие колонии Франции), основывающиеся на общности языка, элементов культуры и наличии наднационального аппарата. Преимущественная сфера сотрудничества государств, входящих в эти объединения,— культура.

В-третьих, объединение государств, в котором просматриваются элементы конфедерации,— Европейское содружество, преобразованное в Европейский Союз. В нем функционируют надгосударственные органы с немалыми полномочиями, координируется политика, имеется общее экономическое пространство. К таким объединениям можно отнести СНГ, Союз России и Белоруссии.

**2. Конституционные основы российского федерализма**

Федерализм как понятие отражает и способ государственного устройства, и систему правления, и форму межнациональных отношений. В переводе с французского языка федерализм (federalisme) означает союз. Это — система правления союза государственных образований, в которой власть осуществляется одновременно центральным правительством и региональными правящими органами на основе распределения функций и полномочий между ними, закрепленного конституцией (договором).

При этом одна часть вопросов является исключительной компетенцией центральных органов федерации, другая — региональных государственных органов (субъектов федерации), третья — совместной компетенцией центра и субъектов федерации. Баланс прав и обязанностей центральных и региональных органов правления контролирует независимый суд, а также парламент, одна из палат которого формируется из представителей регионов (штатов, земель, кантонов, провинций, областей и т.п.).

Таким образом, федерализм предполагает демократическую децентрализацию, т.е. автономность, самостоятельность территориальных государственных образований, имеющих собственные конституции (уставы), законодательные, исполнительные и судебные органы. Федеральная система государственного правления способствует широкому развитию местного самоуправления.

Децентрализация осуществляется в трех основных формах: деконцентрация, делегирование и передача власти. Деконцентрация — это административная договоренность, согласно которой функции центрального правительства передаются региональным представительствам федеральных органов власти. Делегирование — это агентское соглашение, по которому функции передаются к организациям, действующим вне центральных правящих структур с определенной степенью административной и финансовой самостоятельности. Передача власти означает перевод полномочий от центра к субъектам федерации, т.е. автономным, демократически избираемым единицам регионального правления, таким как край, область, округ, город и т.д.

Благодаря децентрализации субъекты федеративного государства самостоятельно реализуют власть в регионе. Однако они обладают лишь ограниченным суверенитетом, не имеют права одностороннего выхода из союзного государства. Центральное правительство может вмешаться во внутренние дела членов федерации в случае возникновения там чрезвычайных ситуаций: стихийных бедствий, массовых беспорядков и др.

Родоначальником теории федерализма считается И. Альтузиус (1562—1638). Большой вклад в становление этой теории внесли основоположники американского федерализма А. Гамильтон, Д. Джей, Д. Мэдисон. В последующем теория федерализма развивалась не только на американском, но и на европейском континенте (Р. Арон, М. Устер, Ж. Обер и др.).

Обобщив различные взгляды, канадский ученый Э. Блак выделил пять его концепций: 1) централистскую, исходящую из того, что вся политика в отдельных частях федерации проводится в соответствии с решениями центрального правительства; 2) административную, предполагающую сотрудничество исполнительных органов власти, несмотря на антагонистический характер суверенных прав, закрепленных за федерацией и ее членами; 3) координационную, характеризующую сотрудничество и соперничество двух правительственных систем из-за наличия между ними налоговой и финансовой зависимости; 4) договорную, рассматривающую федерацию в форме объединения государств, которые передали некоторые права новообразованному центральному правительству на основе договора; 5) дуалистическую, требующую от федерации обеспечения благосостояния каждого культурно-этнического элемента.

Федеративное устройство России закреплено в Конституции 1993г. Оно основывается на принципах государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов.

Российскую Федерацию образуют 89 субъектов трех типов: национально-государственные (21 республика), имеющие свои конституции и законодательства; административно-территориальные (6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения); национально-территориальные (1 автономная область, 10 автономных округов), имеющие свои уставы и законодательства.

Отношения центра и субъектов Федерации в России поставлены на правовую основу. Конституцией разграничены предметы ведения и полномочия каждого субъекта Федерации: определено, какие вопросы решают только центральные органы правления (внешняя политика, оборона, федеральные энергетические системы, транспорт, связь и др.), какие относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов (природопользование, образование, культура, здравоохранение и т.п.).

Регламентация прочих вопросов составляет область исключительного ведения субъектов Федерации. По этим вопросам региональные органы правления обладают всей полнотой государственной власти. При принятии федерального закона по вопросам, не входящим в компетенцию центральных органов правления, действуют нормативно-правовые акты субъекта Федерации.

В Конституции заложен принцип сохранения целостности государства, который, однако, может сочетаться с правом наций на самоопределение в Российской Федерации. Подчеркивается, что право одной нации на самоопределение всегда ограничено правом другой нации, а право отдельной нации на самоопределение ограничено правом всего многонационального народа на сохранение целостного государства. Наряду с национальным, правовым и экономическим регулированием отношений между субъектами и центром в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения центральные органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему государственной исполнительной власти в стране.

Таким образом, конституционные основы российского федерализма создают предпосылки для совершенствования управления огромной страной, упрочения государственности, территориальной и социальной целостности, развития демократии посредством соблюдения прав и законных интересов различных национальностей, обеспечения необходимого баланса экономических, политических, этнических и социальных сторон общественной жизни.

Специфика российского федерализма определяется также социокультурными особенностями страны, историческим опытом взаимоотношений центра и регионов. Для российского федерализма характерно соединение национально-государственного и административно-территориального принципов построения системы правления. Это связано с многонациональным составом населения страны, в которой проживает 176 этносов различной численности. Однако в отличие от других государств, в России сложилась асимметричная форма федерализма: республики (государства) обладают большим объемом прав, чем края, области, города и округа (территории) в их взаимоотношениях с центром.

Под воздействием процесса суверенизации регионов авторы Конституции России заложили в ней два классических положения: запрет на односторонний выход субъекта Федерации из союзного государства и запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации. Вместе с тем структура федерализма в России мягче, эластичнее по сравнению с другими странами. Это увеличило степень самостоятельности субъектов Федерации, позволило им, в частности, создавать по собственному усмотрению правящие органы.

Уровень самостоятельности субъектов Российской Федерации фактически определяется не их конституционным статусом, а кругом полномочий и предметов ведения. Посредством механизма распределения полномочий устанавливается степень и форма децентрализации, учитывающие специфику того или иного региона. Отсюда отличительная особенность российского федерализма — взаимное делегирование полномочий. Смысл его состоит в том, что субъект Федерации передает свои полномочия центру и наоборот. Благодаря этому Федерация создается как бы снизу на основе договорных отношений. Поэтому российскую модель федерализма можно назвать конституционно-договорной.

Изменения в федеративном устройстве России.

Федеративная форма государственного устройства впервые в истории России была официально закреплена «Декларацией прав трудящихся и эксплуатируемого народа», принятой в январе 1918г. Основные положения этого документа затем вошли в Конституцию РСФСР (июль 1918 г.).

Длительное время Россия находилась в составе иного государства — СССР (1922—1991). Это была многослойная федеративная система, элементами которой являлись союзные и автономные республики. При формальном равенстве они по многим показателям своего фактического статуса были неравноправными.

Политика центра по отношению к своим регионам, как правило, строилась лишь на принципах жесткой административной подчиненности, силового налогового прессинга, остаточного формирования местного бюджета и урезанного финансирования ряда государственных программ отраслевого развития. В конце концов такая политика потерпела крах.

После распада Советского Союза Россия оказалась в ситуации, угрожающей ее целостности. В этих условиях обострился вопрос о необходимости заключения нового Федеративного договора, который был подписан в 1992 г. Радикально не изменив своего национально-государственного устройства, Россия тем не менее пошла по пути постепенного, основанного на добровольности и всеобщем согласии совершенствования федеративных отношений.

В русле этого процесса Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская и Хакасская автономные области получили статус республик. Ряд других национальных образований, краев и областей по существу также повысили свой статус. Практически они стали административно-государственными образованьями, получив право на собственную региональную политику.

Такого рода перемены получили закрепление и дальнейшее развитие в новой Конституции Российской Федерации (1993). Современное федеративное устройство страны представляет собой разграничение государственной власти по вертикали, установление системы сдержек и противовесов в отношениях федеральных государственных органов, с одной стороны, и государственных органов субъектов Федерации — с другой.

Преобразован федеральный центр. В отличие от РСФСР во главе государства находится Президент, обладающий большими полномочиями. Представительным и законодательным органом является Федеральное Собрание, которое состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство Российской Федерации. Правосудие осуществляется Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами.

Существенные изменения претерпела и система региональных органов государственной власти. Они создаются каждым субъектом Федерации самостоятельно на основе таких конституционных принципов, как народовластие; разделение власти; республиканская форма правления; правовой, социальный, светский характер государственности и др. В отличие от РСФСР, где все представительные и исполнительные органы власти именовались однотипно, субъекты Российской Федерации получили возможность учитывать свою традиционную специфику в наименовании правящих структур.

По Конституции российский федерализм доводится до местных сообществ. Самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Это открывает возможность решения многих этнических проблем, эффективной защиты прав и свобод людей различных национальностей.

Таким образом, Конституция заложила предпосылки для демократического развития России, поскольку она открывает дополнительные уровни политического соучастия граждан, этнических сообществ, различных партий и движений.

**3. Формирование современного российского федерализма.**

Новой России досталось тяжелое наследство в области территориального устройства. Управление страной было жестко централизовано, каждую мелочь в жизни региона и города, села и колхоза приходилось согласовывать и решать в Москве. Интересы регионов были полностью подчинены общегосударственным целям, а если между ними возникали противоречия, то интересами регионов без колебаний пренебрегали. Между тем, страна по мере своего развития и роста становилась слишком сложной по своей территориальной структуре, и в последней четверти столетия жесткая централизация управления стала тормозом для развития общества.

После падения тоталитарного государства центробежные силы вырвались наружу. Они привели к развалу СССР, а затем стали угрозой целостности России. Ее руководству был брошен двойной вызов: надо было срочно реконструировать унитарную форму государственности и одновременно бороться с распадом самого государства. Ответом на оба эти вызова стал современный федерализм.

Действующая ныне Конституция 1993 г., как уже отмечалось, провозглашает Россию по форме государственного устройства федеративным государством. Следует, однако, отметить, что российская модель федерализма строится, естественно, с учетом особенностей исторического опыта взаимоотношений Центра и регионов. Главное классическое положение - запрет на сецессию (выход) в ней отсутствует, а провозглашаемый в ст. 5 принцип сохранения целостности государства сочетается с правом самоопределения народов, как это было записано и в ранее действовавших советских конституциях.

Отсутствует в новой Конституции и второй классический принцип Федерации - запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации. В результате процесса суверенизации, докатившегося до автономных республик и административно-национальных образований, объявивших себя самостоятельными субъектами, численность субъектов РФ увеличилась до 89. В их числе 21 республика, провозгласившая свой государственный суверенитет, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область и 10 автономных округов. При этом в Конституции заложено неравенство субъектов в их взаимоотношениях с Центром — республики обладают большими правами, чем края и области. Конституцией признается как бы «несимметричная федерация», хотя в ней и записано (ст. 5), что субъекты РФ равноправны.

Для российского федерализма как формы государственного устройства и ныне характерно соединение национально-государственных и территориальных принципов формирования федеративного государства. При таком подходе учитывается, что на протяжении веков Россия была и остается полиэтническим государством, взаимодействием и даже союзом более сотни народов. Унитарная политическая структура дополнялась, а зачастую органично соединялась с разнообразными формами национально-культурной самобытности, особым управлением и самоуправлением различными регионами, наличием в национальных окраинах своих законодательных актов и даже конституций1.

Решая вопросы федеративного устройства России, ныне нельзя не учитывать и более чем семидесятилетний опыт советского федерализма. В РСФСР как союзной республике СССР сочетались провозглашение и специфическая реализация (в основном де-юре) принципов федерализма с политическим унитаризмом как фактической практикой взаимодействия союзного центра и входящих в «СССР республик.

В то же время формирование современного российского федерализма не могло не учитывать нараставшей в 1991-1992 гг. угрозы распада самой России, созданной в свое время на тех же принципах, что и Союз ССР. Причины, приведшие к распаду СССР, сказались на нарастании центробежных, сепаратистских тенденций внутри России. В их основе лежало стремление самостоятельно распоряжаться своим экономическим богатством, природными ресурсами, плодами своего труда, получить большую свободу, уменьшить зависимость от центра.

Вслед за всеми автономными республиками, осенью 1991 г. провозгласившими себя суверенными государствами, заявили о повышении своего статуса - о преобразовании в республики - большинство автономных областей. Края и области также начинали открытую борьбу за расширение своих прав и полномочий, за равноправие с республиками.

На развитие дезинтеграционных процессов влияли не только такие субъективные факторы, как, например, амбиции тех или иных политиков, рост национального самосознания народов, усиление националистических настроений. Важное значение в этом отношении имело и то, что существование полностью суверенной России началось в условиях еще не сформированного государственного аппарата, практически отсутствия нового механизма хозяйствования, способного обеспечить управление посредством рыночных рычагов в условиях крушения административно-хозяйственной системы управления экономикой и распада прежних хозяйственных связей.

Ослаблению влияния Центра на регионы, потере управляемости экономикой из единого центра, укреплению республиканско-региональных политической и административно-хозяйственной элит способствовали реализуемые в 1991-1992 гг. принципы государственного управления, согласно которым федеральные органы власти и управления ответственны лишь за макроэкономические проблемы, только координируют хозяйственную деятельность, не должны в условиях якобы «саморегулирующегося рынка» заниматься государственным управлением экономикой, планированием.

Свидетельством крайнего обострения вопроса о единстве и территориальной целостности РФ стали события сентября 1991 г., когда незаконные вооруженные формирования президента Чеченской республики Д. Дудаева разогнали Верховный Совет Чечено-Ингушской автономии и демонстративно объявили об отделении Чечни от России. Чрезмерно осторожная и часто непоследовательная национально-государственная политика российского руководства по отношению к событиям в Чечне позволила Д. Дудаеву резко нарастить военную мощь и проводить антироссийскую политику, что обернулось впоследствии тяжелым кризисом, а в 1995-1996 гг. привело к бесславной необъявленной войне.

Первым серьезным шагом на пути сохранения единства России стал Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г. в Кремле большинством субъектов Российской Федерации. Он включил в себя три близких по содержанию договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами субъектов Федерации всех трех типов (суверенных республик в составе РФ; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономных областей и автономных округов).

Договор носил компромиссный характер и явился результатом большой подготовительной работы, начавшейся еще в 1990 г. В процессе его выработки было рассмотрено около 30 различных вариантов проекта договора. В ходе их обсуждения стало очевидно, что идею национальной государственности, заложенную в советских конституциях и в известной мере претворенную в жизнь, активно поддерживают современная национальная административно-политическая элита и титульные нации, в связи с чем вернуться к территориальным образованиям невозможно. Поэтому были отвергнуты и многочисленные предложения возвратиться к дореволюционному губернскому устройству России на территориальной основе, и федерация национальных государств с преимущественными правами на территории титульных наций и минимальными полномочиями Центра. В последнем случае учиывалось, что из 89 субъектов Федерации более чем в 80 доля представителей нетитульных наций (главным образом, русских) составляет более половины населения и ущемлять их интересы не только нельзя, но и опасно. В основу Федерального договора был заложен принцип учета интересов всех народов России, и это несколько снизило внутриполитическое напряжение в стране.

Тем не менее Федеральный договор закрепил неравноправное положение краев и областей по сравнению с республиками и не смог полностью нейтрализовать дезин-теграционные процессы в Российской Федерации.

К лету 1992 г. десятки субъектов Федерации, в том числе такие крупные, как Татарстан, Башкирия, Якутия (Саха), Удмуртия, Новосибирская, Тюменская, Самарская области, задерживали или вообще прекратили отчисления налогов в бюджет, сами стали устанавливать цены на товары, производимые на их территории. В это время в отдельных субъектах Российской Федерации стали раздаваться призывы к преобразованию страны в конфедерацию. В ряде конституций республик прямо записано, хотя и в несколько завуалированной форме, право выхода их из Федерации в одностороннем порядке (если Федерация не будет выполнять своих обязанностей по отношению к республике или нарушать ее права).

В официальной государственной пропаганде многих республик все чаще, а то и постоянно, и во все более резкой форме стали звучать подчеркивание приоритета титульной нации, соображения о безвозмездной перекачке богатств региона в центр, ненужности центра, федеральных отношений. Так, в Татарии говорили и писали о якобы безвозмездной перекачке в центр огромных объемов нефти, в Якутии — алмазов и т.п. И определенные основания для этого были. Ведь явно ненормальна ситуация, когда богатейшие районы не способны прокормить себя, как, например, Якутия, дающая более 80% алмазных поступлений России, занимающая в стране первое место по добыче золота, основной поставщик олова, единственный - сурьмы. С открытым призывом к конфедерализации страны осенью 1992 г. выступила одна из общественно-политических организаций Северного Кавказа «Конфедерация народов Кавказа» (КНК).

Стремясь противодействовать центробежным тенденциям, Президент РФ сформировал Совет глав республик из президентов республик, входящих в состав России. При; этом он не исключил возможность передать республикам; прав, быть может, даже больше, чем в Федеративном договоре. Однако это предложение нарушало и без того хрупкий паритет между республиками, краями и областями и не способствовало подавлению тенденций конфедерализации страны.

Политическая элита собственно русских краев и областей не согласилась с приниженным статусом этих территорий и в конце 1992 г. начала открытую борьбу за равноправие, протекающую вне контроля центральной федеральной власти. Главы 53 российских регионов создали организацию «Союз губернаторов», чтобы активнее оказывать влияние на центральные органы власти, и добились включения Президентом РФ руководителя Союза губернаторов в Совет глав республик.

В январе 1993 г. Нижегородский областной Совет заявил о возможности либо провозглашения независимого государства, либо выражения недоверия российскому правительству, проводящему по отношению к области разорительную политику. Архангельский же областной Совет в одностороннем порядке повысил статус области и расширил права местной власти едва ли не до уровня республики. В июле 1993 г. лидеры Екатеринбурга провозгласили создание Уральской Республики.

Свидетельством опасности распада России стали и столкновения между ингушами и осетинами, начавшиеся осенью 1992 г. из-за Пригородного района столицы Северной Осетии г. Владикавказа, населенного в основном ингушами. В связи с этим Президент Б.Н. Ельцин впервые не исключил использования силовых методов для защиты территориальной целостности страны и государственных интересов.

Конституция РФ 1993 г. предусмотрела разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией в целом и субъектами РФ. Согласно ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование: гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

6) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Записанные в Конституции РФ положения о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами РФ в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. При этом вне пределов ведения Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Для становления сильной России и ее государственной власти и управления исключительно важное значение имеет конституционное положение о том, что на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Для становления современного российского федерализма важно также то, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В то же время, как записано в ст. 77 Конституции РФ, в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Упрочению российской государственности способствует и предусмотренное Конституцией РФ положение (ст. 78), согласно которому федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц, могут по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации передавать последним осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своиx полномочий.

Важно также, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

Принятие Конституции 1993 г., составной частью которой стал Федеративный договор, не сняло всех проблем и противоречий, имеющихся в этом отношении. Вместе с тем Конституция заложила правовые основы для заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов Федерации. Возникло новое явление, для обозначения которого используется термин «взаимное делегирование»: субъект Федерации делегирует ей свои полномочия (и наоборот) на основе заключенного договора. Благодаря этому Федерация носит конституционно-договорный характер.

Подписание договоров Центром не только с республиками, но и с краями и областями, не снимает, конечно, полностью всех противоречий: кому-то из субъектов Федерации достается по договору больше, а кому-то меньше, продолжают проявляться и неравные условия в сфере реализации принципов бюджетного федерализма, экономического развития. Отчисления в федеральный бюджет далеко не пропорциональны налоговой базе разных субъектов Федерации.

Тем не менее договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации были естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федеративные отношения. При любом отношении к этой практике она сыграла огромную роль в сохранении единства России, особенно в наиболее трудный период ее новейшей истории, в определенной мере снижала внутриполитическую напряженность в сфере федерализма.

Что представляет собой складывающийся в настоящее время реальный российский федерализм?

1. Это территориальная форма демократии; демократизация общественной жизни в России требует федерализации отношений между Центром и регионами.

2. Это строгое разграничение функций и собственности между федеральной и региональной властями, но это не «развод» между ними, а залог тесного сотрудничества на благо всех граждан России.

3. Это все большая передача властных функций и средств для их выполнения из Центра в регионы вместе с ответственностью за реализацию функций и использование средств.

Федерализм - это залог целостности государства, так как регионам незачем стремиться к отделению от России, если им уже гарантировано самостоятельное развитие.

В то же время федерализм - это способ построения единого государства, а не конфедерации, потому что здесь предусмотрены специальные меры защиты против разрыхления федерации в некий союз самостоятельных государств.

Наконец, федерализм, как отмечалось в Программе действий Президента РФ на 1996—2000 гг. — это гибкое сочетание трех уровней власти: федерального, регионального и местного, где особая роль отведена местному самоуправлению, без которого нет ни самого федерализма, ни подлинной демократии.

Несмотря на огромные препятствия и опасности, России удалось в исторически короткий срок создать каркас федеративной государственности.

Становление и развитие современного российского федерализма тесно связано с разработкой и реализацией региональной государственной политики, основными целями которой провозглашены благосостояние граждан, целостность государства, территориальная справедливость.

Руководство страны выделяют следующие главные задачи развития федерализма на ближайшие годы.

Во-первых, завершить размежевание полномочий и собственности между центральной и региональными властями и в то же время обеспечить развитие кооперации, широкого сотрудничества между ветвями власти по вертикали.

Во-вторых, образование федеральной властной вертикали взамен той, которая состояла из губернаторов, назначавшихся Президентом. Федеральные органы располагают в регионах широкой сетью учреждений, которые решают задачи в рамках полномочий Федерации. Для слаженной их работы на территориях им нужна координирующая структура, ее необходимо создать.

В-третьих, продолжить отладку законодательной деятельности в субъектах Федерации, завершить законодательное оформление российского федерализма, решение проблем несоответствия между федеральной Конституцией и основными законами субъектов Федерации.

В России предстоит еще немало сделать, чтобы создать такое федеративное устройство, которое обеспечит действительную прочность и незыблемость единства и территориальной целостности страны.

**Список литературы**

Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996.

Тавадов Г.Т. Современные федерации и их субъекты // Социально-политический журнал. 1997. № 1. Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997.

Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство программа действий на 1996-2000 годы. М., 1996.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Конституция Российской Федерации. Комментарий. / Под общ. ред. Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. – М.:Юрид. лит., 1994. – 624с.

Политология в вопросах и ответах: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Ю.Г.Волкова. – Гардарики, 1999. – 472с.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Общими силами - к подъему России (О положении в стране и основных направлениях Российской Федерации). М., 1998.

Сидельникова Т.Т., Темников Д.А., Шарагин И.А. Политология: комментарии, схемы, афоризмы: Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Гуманит. изд. Центр ВЛАДОС, 1999. – 208с.