**Содержание**

Введение 3

1. Федерализм и унитаризм как формы государственного устройства 4
2. Типы федераций 5
3. Региональная и местная публичная власть в Италии, Франции,

Бразилии 6

4. Особенности российского федерализма 13

### Заключение 14

Список литературы 18

**Введение**

Проводимая в Российской Федерации конституционная реформа во многом изменила существовавшие ранее приоритеты строительства Российской государственности. Это затронуло и основные направления формирования системы органов государственной власти и местного самоуправления, которые, в той или иной мере, испытывают трудности переходного периода, объективно сопровождающегося поиском оптимальных путей демократического обновления российского общества.

Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире. Он не сводится ни к национально-государственному устройству (что отличало советскую модель), ни к территориальному (свойственному многим странам). Попытки копировать опыт США, Германии и других государств не имели успеха, потому что расходились с российскими реалиями и противоречили интересам развития страны. Ассиметрия, присутствующая в конституционных положениях о федеративной организации России, отразила сложный состав и прошлое страны.

Целью данного исследования является сравнение различий между федеративным и регионализованным унитарным государством, а также между местным управлением и самоуправлением по вопросам организации и взаимодействия различных уровней и ветвей власти на примере нескольких государств – Италии, Франции, Бразилии, а также сопоставление выявленных конституционных особенностей с федеративным устройством Российской Федерации.

**1. Федерализм и унитаризм как формы государственного устройства**

Некоторые авторы утверждают, что большинство всех существовавших и ныне существующих государств являются унитарными[[1]](#footnote-1).

Унитарное государство – целостное централизованное государство, административно-территориальные единицы которого (области, провинции, округа и т.д.) не имеют статуса государственных образований, не обладают суверенными правами.

И все-таки некоторые специалисты считают, что можно выделить несколько типов федераций, характерных специфическими траекториями развития. На 24 “конституционные” федерации набирается, по мнению А. Подберезкина, не менее чем 7 типов, к каждому из которых тяготеют **формально унитарные** государства, использующие в своем устройстве принципы федерализма[[2]](#footnote-2).

Федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической организации общества и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес в силу той роли, которая принадлежит федеративным государствам в современном вире. В их числе такие мощные в политическом и экономическом отношении государства, как США, Канада, ФРГ и Австралия, государства с высоким (Швейцария, Австрия, Бельгия) и средним уровнем развития капитализма (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Индия, Пакистан), развивающиеся страны (Малайзия, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова). В то же время необходимо подчеркнуть, что федеративное устройство отнюдь не является доминирующим, а его опыт – универсальным и исключительно положительным.

Федерация - это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач.

В состав современных федераций входит различное число субъектов:

в США - 50, Австралии - 6, Канаде - 10, Австрии - 9, ФРГ - 16, Бельгии -3, Индии - 25, Югославии - 2 и т. д.

В большей части государств федеративное устройство не служит формой решения национального вопроса. В Индии, Бельгии, Канаде и Нигерии территориально-политическая организация государства в той или иной мере отражает многонациональный состав населения.

Субъекты федераций имеют собственные территорию, конституции и органы власти, которые в пределах предоставленных им прав обладают высокой степенью независимости.

Федеральные конституции включают в предметы ведения федерации важнейшие вопросы государственной жизни: оборону страны, внешнюю политику, финансы, налогообложение, организацию высших органов власти, разрешение конфликтов между субъектами федерации, регулирование торговли, развитие транспорта и коммуникаций. В ведение субъектов федерации входит более широкий круг вопросов, но это в основном вопросы, не требующие единообразного регулирования. В их числе - организация местных органов власти, общественный порядок и охрана окружающей среды, общественно необходимые работы и службы.

Конституции федеративных государств по-разному, с учетом уровня развития экономики, исторических традиций, соотношения политических сил определяют объем предметов ведения федерации и ее субъектов. Различным образом они решают и вопрос о принадлежности земли, недр и вод. Например, в Швейцарии и Бразилии они подпадают под юрисдикцию федерации. В Австралии и Канаде земля и недра принадлежат субъектам федерации. Под юрисдикцией субъектов федерации находится земля и в Соединенных Штатах Америки, но здесь необходимо учитывать то обстоятельство, что более 30% всей территории США принадлежит федерации на правах собственности.

Во многих сферах федерация и ее субъекты тесно взаимодействуют. Об этом свидетельствует, в частности, решение вопроса охраны окружающей среды, ставшей в отсутствие каких-либо конкретных конституционных указаний объектом скоординированной политики федерации и ее субъектов во многих государствах мира.

Далее мы рассмотрим более подробно отдельные государства с федеративным устройством.

1. **Типы федераций**

Всякая типология условна. И все-таки некоторые специалисты, как уже упоминалось выше, считают, что можно выделить несколько типов федераций, характерных специфическими траекториями развития.

**“Западноевропейский”** тип: Германия, Австрия, Бельгия, Швейцария – старые западноевропейские демократии, связанные (Бельгия, Швейцария) или не связанные с национальной структурой расселения, с длительными традициями самоуправления или независимой государственности составных частей, устойчивым соотношением между политической и этнической идентичностью. К этому же типу можно отнести многие “полуфедеральные” западноевропейские государства – Испанию, Великобританию, Финляндию, Италию и др.

**“Североамериканский”** тип: США, Канада, Австралия – старые англоязычные “переселенческие” федерации, созданные “снизу” в ходе строительства либеральной демократии, мало связанные с этническими и иными социальными различиями, с устойчивой политической идентичностью, высокой децентрализацией государственной власти.

**“Латиноамериканский”** тип: Мексика, Аргентина, Венесуэла, Бразилия – старые “переселенческие” федерации, созданные “сверху” в результате распада испанской и португальской империй из частей их колоний, не связанные с этническими различиями, асимметричные, с большим числом субъектов и высокой централизацией государственной власти, сочетающейся с развитыми институтами самоуправления в субъектах. Многочисленность регионов и асимметричность федерации – создание новых полноправных субъектов из территорий или путем деления “старых” штатов, особенно в районах нового освоения – традиционно использовались в латиноамериканских странах как клапаны для регулирования внутрифедеральных отношений и социальной напряженности.

**“Островной”** тип: Федеративные Штаты Микронезии, Сент-Китте и Невис, Коморские острова – молодые островные федерации, созданные в результате распада колониальных империй, асимметричные и слабоинтегрированные.

**“Афро-азиатский”** тип: Индия, Малайзия, ОАЭ, ЮАР – молодые, но устойчивые централизованные федерации, созданные “сверху” на базе компромисса между элитами существовавших прежде федеральных государств и/или национальными элитами регионов, ставших субъектами федерации, высокоасимметричные, с сильными различиями в потенциале регионов, как правило, с сохранением существенных элементов авторитарного правления в центре и на местах. ЮАР, в которой процесс государственного строительства после слома режима апартеида еще не завершен, сочетает признаки “афро-азиатского” и “переселенческого” типов, регионы, основывающиеся на прежнем размежевании между “независимыми” бантустанами и традиционными историческими провинциями, возникшими в ходе освоения территории европейскими переселенцами.

**“Нигерийский”** тип: Нигерия, Пакистан, Эфиопия, Мьянма – молодые высокоцентрализованные федерации с неустойчивыми авторитарными режимами, возникшие в результате деколонизации, в которых принципы федеративного устройства использованы центральными властями (“сверху) как средство сохранения единства разнородных в этническом, социальном и экономическом отношении регионов, асимметричные, со слабыми и формальными институтами самоуправления на местах, узаконенным частым вмешательством центра в дела регионов, вплоть до коренной перекройки границ между ними.

**Российский федерализм:** была ли модель? Нынешний российский федерализм чрезвычайно эклектичен, сочетая многие элементы из советского и даже имперского наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными “наработками”. Россию, наряду с Югославией, можно отнести к уникальному “постсоциалистическому” типу. Обе эти страны – молодые многонациональные федерации с глубокими внутренними этническими и социально-экономическими различиями, унаследовавшие асимметричность и использование в государственном устройстве принципа национально-территориальной автономии и диспропорции в соотношении политической (общегосударственной) и этнической идентичности граждан от своих исторических предшественников. К этому же типу принадлежала и бывшая СФРЮ.

3. Региональная и местная публичная власть в Италии, Франции, Бразилии

## Франция. Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой.

Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и посредством референдумов[[3]](#footnote-3).

По форме правления Франция – полупрезидентская, полупарламентская республика, по форме территориального устройства – сложное унитарное государство (Корсика – политическая автономия, Новая Каледония – нечто вроде ассоциированного штата). Во Франции существует демократический государственный режим[[4]](#footnote-4).

Вся система местных органов Франции строится в соответствии с **административно-территориальным делением.** Они представлены **коммунами) департаментами и регионами,** где являются выборными органами. Основу территориальной организации составляют коммуны. Коммуна насчитывает приблизительно 36 тыс. человек, управляется муниципальным советом и мэром, который является органом исполнительной власти. Совет управляет делами коммуны. Он принимает решения по вопросам, затрагивающим интересы ее граждан по всем социальным проблемам: распоряжается имуществом, создает необходимые службы (больницы, рынки, дороги, музеи, школы и т.д.).

Основной единицей административно-территориального деления Франции являются **департаменты.** В стране они представлены в числе 96 внутренних и так называемых заморских департаментов. К ведению департаментского Совета относится принятие местного бюджета и контроль за его исполнением, организация департаментских служб, управление имуществом департамента. Исполнительным органом департамента является председатель генерального совета (ранее это называлось службой **префекта).** Председатель подготавливает и исполняет решения Совета, несет ответственность за управление департаментом, является **распорядителем кредитов,** а также главой административных и технических служб департамента.

Самой крупной единицей в административном делении Франции является **регион.** Регионы имеются и в заморских территориях. Образование регионов вызывалось необходимостью преодоления препятствий в экономическом и социальном развитии вследствие существовавших узких административно-территориальных единиц. Небольшие размеры этих единиц перестали . способствовать использованию природных, экономических и людских ресурсов. В принципе, регион похож на департамент. У них примерно одни и те же органы власти и управления. Однако в отличие от департамента в каждом регионе учреждены экономические и социальные комитеты и региональный комитет по займам. В регионе действует своя счетная палата. Региональный совет избирает своего председателя, который является исполнительной властью в регионе.

Французское местное и региональное управление строится на основе сочетания управления и самоуправления. Управление. осуществляют назначаемые чиновники **(комиссары** **Республики,** **супрефекты** и др.). Самоуправление предоставлено выборным органам. Комиссар Республики назначается в каждый департамент Советом министров. В регионе комиссар Республики наиболее значительного департамента является комиссаром региона. Комиссар Республики представляет "каждого из министров" и "несет ответственность за национальные интересы, за соблюдение законов и поддержание общественного порядка", (статья 34 Закона от 2 марта 1982 г.). Финансовый контроль осуществляет региональная счетная палата. Она проверяет счета местных коллективов, их законность и "надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей".

# Италия. Конституцией Италии, принятой 22 декабря 1947 г., утверждена форма правления парламентской республики в весьма приближённом к классической модели варианте, унитарная форма государственного устройства с широкой территориальной автономией для составляющих государство областей.

Демократические положения конституции не сразу были реализованы, некоторые из них не осуществлены и до сих пор; последнее, например, относится к регламентации многих прав и свобод. Некоторые важные нормы не проводились в жизнь в течение многих лет. Так, создание областного самоуправления растянулось более чем на 20 лет, откладывалось начало деятельности Конституционного Суда; в течение 11 лет со времени вступления в силу основного закона не функционировал Высший совет магистратуры. До настоящего времени не реализованы положения конституции об учреждении президиума Совета Министров (ст.95), не выполнено требование шестого переходного положения о ликвидации специальных органов юрисдикции.

Характеристика Италии как государства:

* с точки зрения государственного устройства – Италия является унитарным государством;
* с точки зрения уровня социально-экономического развития – Италия – высокоразвитая страна;
* с точки зрения способа организации власти – республика;
* с точки зрения государственного устройства – унитарное государство.
* с точки зрения способов и методов осуществления государственной власти – демократическое.
* с точки зрения двух глобальных этапов развития государственности является конституционным государством.
* в зависимости от характера взаимоотношений между государственной властью и индивидом Италия является демократическим государством.

**Специфика федерализма в Италии.**  Оригинальное решение государственного устройства было принято в Италии. Именно на Италию, ее опыт, чаще всего ссылаются сторонники ассиметричной федерации.

Опыт создания "областного государства" в Италии и государства, состоящего из "региональных автономных объединений", представляется полезным также с точки зрения формы перехода от централизованной государственной власти к осуществлению управления центром на паритетных началах с регионами. Так, в некоторых сферах полномочия итальянских областей шире, чем полномочия субъектов федерации (например, в Индии и Австрии).

С точки зрения практики государственного строительства интересны и сроки проведения таких реформ. В Италии принципы автономного устройства этих стран были закреплены конституциями (1947 г.), принятыми на волне демократических преобразований в обществе. Конституцией Италии были предусмотрены сроки проведения реформ (выборы в областные советы в течение года с момента вступления в силу Конституции). Однако процесс реализации конституционных требований по вопросам создания механизма областного и регионального управления растянулся на долгие годы.

Анализ практики государственного строительства в Италии позволяет говорить об осторожном подходе к проблеме новой политико-территориальной организации государства. Отсюда и появление ст. 2, в которой записано следующее: "Конституция основана на нерушимом единстве итальянской нации, единой и неделимой для всех итальянцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, а также солидарности между ними"[[5]](#footnote-5).

Различные подходы наметились в Италии к порядку формирования областной и региональной автономии. В Основном законе Италии предусмотрено создание 20 автономных областей: 15 областей, которым предоставляется статус обычной автономии, и 5 областей со специальным статусом (в районах, где проживают этнические и национальные меньшинства, а также в районах со специфическими условиями экономического и политического характера). Институциональными актами автономных образований в Италии, стали статуты, регулирующие вопросы их внутренней организации. В Италии статут областей разрабатывался и принимался областными советами. Однако они подлежали утверждению Парламентом Италии - последний мог либо утвердить его, либо вернуть его областному совету для повторного рассмотрения.

Ключевым положением статутов в Италии является регламентация системы органов, формирование которых входит в исключительную компетенцию автономных образований. Так, например, в Италии в качестве представительного органа автономного образования предусмотрен Совет, исполнительный орган области - джунта. Основные положения, касающиеся системы органов областей, закреплены в Законе от 10 февраля 1953 г. "Образование и деятельность областных органов".

Одним из наиболее спорных вопросов при разработке конституций и принятии статутов в Италии явился вопрос о разграничении предметов ведения между центральной властью и автономными образованиями. Процесс согласования различных точек зрения в Италии привел к тому, что областным советам было предоставлено право издавать законы по ограниченному кругу вопросов. К этим вопросам, в частности, относятся такие, как организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области; территория коммун; местная городская и сельская полиция; музеи и библиотеки местного значения; градостроительство; туризм и гостиничное дело; транспортные пути и автомобильные дороги областного значения и т.д. Что касается областей со специальным статутом, то они по ряду вопросов обладают исключительной законодательной компетенцией (например, на основании ст. 3 статута Сардинии).

Кроме того, в одной из областей полномочия в сфере законодательства предоставлены также провинциальным советам, причем перечень этих полномочий весьма внушителен: организация провинциальных учреждений, строительство, сельское хозяйство и т. д.

Вместе с тем интересы экономического развития страны потребовали более активного включения автономных областей в решение задач, стоящих перед страной в целом. Достижению этих целей должны были послужить новые подходы к разработке некоторых нормативных актов, принимаемых общенациональным Парламентом, - разработка законов, содержащих общие принципы.

В итальянской Конституции содержится перечень вопросов, относящихся к компетенции региональных автономных объединений (всего 22 позиции, в том числе, создание органов самоуправления, хозяйственная деятельность в пределах границ автономии, инфраструктура, наука, спорт, социальное обеспечение и т.д.). Наряду с этим в Конституции (ст. 149) закрепляются области исключительных полномочий центральной власти.

Для унификации законодательства, принимаемого различными региональными автономными объединениями по некоторым вопросам, "государство может издавать законы, устанавливающие принципы, необходимые для согласования нормативных установлении региональных автономных объединений, даже если речь идет о предмете регулирования, отнесенном к их компетенции, и во всех случаях, когда этого требуют общие интересы..." (п. 3 ст. 150).

Интересна и проблема контроля со стороны центрального Правительства за деятельностью автономных образований. Предоставление автономным образованиям широких полномочий государством не означает "устранения" центра. В Италии в каждой области создается должность правительственного комиссара. Как представитель центрального Правительства он руководит деятельностью государственной администрации на территории области и координирует ее с деятельностью административных органов области. В вопросах законодательства полномочия комиссара напоминают полномочия губернаторов индийских штатов: ему предоставлено право визирования законов, принимаемых областным Советом. В том случае, когда Правительство выступает против принятия такого акта, считая, что закон превышает полномочия области или противоречит национальным интересам либо интересам других областей, оно возвращает закон в областной Совет. Вето в отношении законопроекта может быть преодолено большинством голосов депутатов областного Совета. В случае повторного одобрения законодательного акта областным Советом Правительство может инициировать его рассмотрение Конституционным судом или поставить вопрос о законности такого акта перед Парламентом. Контроль за административными актами осуществляется в Италии в децентрализованном порядке специальным государственным органом, который формируется Президентом республики по рекомендации председателя Совета министров.

Для того чтобы избежать чрезмерных амбиций автономных областей в Италии предусмотрен порядок, в соответствии с которым центр выступает в качестве высшего арбитра в отношениях с автономиями. В Италии Президент республики может распустить областной Совет по соображениям национальной безопасности; если вследствие отставок или из-за невозможности образовать большинство представительный орган не в состоянии функционировать; если Совет совершает действия, противоречащие Конституции, или допускает серьезные нарушения законности, а также не выполняет предложение правительства сместить джунту или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения.

**Бразилия.** После отмены монархии первая республиканская Конституция 1891 года установила президентскую систему правления с тремя независимыми ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. Эта структура сохранилась и в шести последующих Конституциях, включая и ныне действующую,  разработанную избранным в 1984 году Национальным конституционным собранием и принятую 5 октября 1988 года. Конституция 1988 года включает  новаторские политические концепции - от охраны окружающей среды до усиления контрольных функций законодательной власти над деятельностью исполнительной.

Бразилия - это федеративная республика, административно разделенная на 26 штатов и Федеральный округ. Правительство штатов имеет схожую с федеральным правительством структуру и пользуется всеми полномочиями (закрепленными и их собственных Конституциях), за исключением тех, которые относятся к компетенции федерального правительства или входят в функции Муниципальных советов. Главой испольнительной власти штатов является губернатор, избираемый прямым голосованием на срок 4 года. Законодательная ассамблея и судебная власть штатов выстраиваются по федеральной схеме. Юрисдикция последней четко определена с тем, чтобы избежать возникновения конфликтов с федеральными судами. Главой исполнительной власти муниципалитетов является мэр, также избираемый прямым голосованием на четыре года. На законодательном уровне интересы населения муниципалитетов представляют Палаты депутатов. Помимо этого существуют более 4.400 Муниципальных советов, пользующихся автономией в решении местных вопросов. Муниципальные советы дествуют в рамках, установленных Основным законом о муниципалитетах.

Институт федерального вмешательства, который распространен в законодательстве большинства федераций мира, самим фактом своего существования удерживая политиков от безответственных экспериментов, в в Бразилии предстает безграничной: “Республика не может вмешиваться в дела Штатов или Федерального округа за исключением случаев: 1. Сохранения целостности государства; 2. Иностранной интервенции или интервенции одного субъекта Федерации в другой; 3. Серьезного нарушения общественного порядка; 4. Обеспечения свободной деятельности ветвей власти в субъектах Федерации; 5. Реорганизации финансов субъекта Федерации, который: а) прекратил платежи консолидированного долга за более чем два последовательных года, за исключением случаев форс мажорных обстоятельств …; 6. Обеспечения действия федерального закона, судебного ордера или судебного решения; 7. Обеспечения следующих конституционных принципов: а) республиканской формы правления, представительной системы и демократического порядка; б) прав человека; в) муниципальной автономии; г) отчетность правительства”[[6]](#footnote-6).

Однако, хотя институт вмешательства используется большинством федеративных государств, пределы этого вмешательства весьма различны: достаточно “мягкая” процедура вмешательства в Франции и Италии, безусловно, отличается от жестких норм Бразилии (если бы конституционные нормы, регулирующие вопросы вмешательства в России, были бы аналогичны бразильским, значительная часть субъектов Федерации сегодня, несомненно, подверглась бы процедуре федерального вмешательства).

**4. Особенности российского федерализма**

Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире. Он не сводится ни к национально-государственному устройству (что отличало советскую модель), ни к территориальному (свойственному многим странам). Попытки копировать опыт США, Германии и других государств не имели успеха, потому что расходились с российскими реалиями и противоречили интересам развития страны. Ассиметрия, присутствующая в конституционных положениях о федеративной организации России, отразила сложный состав и прошлое страны. В этой связи ссылки на международный опыт, примеры других государств, а тем более аргументы в пользу использования зарубежного опыта, - условны. Как правило, они используются российскими политиками и учеными для подкрепления идеологической позиции. Например, “развитие принципов федерализма, является укреплением принципов демократии”. В международной практике, однако, происходит наоборот.

Поскольку почти три четверти субъектов Федерации не обладают статусом государства в составе РФ, а 32 субъекта образованы по этническому признаку, Россия, провозгласившая федеративное устройство, оправданно сохраняет немало конструкций, присущих унитарному государству. При этом важно подчеркнуть, что в мире более типичны случаи, когда при формировании федерации субъекты объединяются, создают центр и передают ему часть своих полномочий. В России согласно Конституции полномочия передаются сверху вниз, от центра – субъектам, самостоятельность которых неравномерно увеличивается. Причем предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Федерации и ее субъектов разграничиваются Конституцией, Федеральным и иными договорами. “Иные договоры” так и остались бы гипотетической возможностью, не востребованной практикой, - как это и происходит в других федерациях, если бы в отношениях центра с отдельными субъектами Федерации не возникли серьезные проблемы.

Сепаратистские настроения в регионах во многом зависят от нестабильности центральной власти. Но эта стабильность, в свою очередь, обусловливается региональным сепаратизмом. Большей или меньшей самостоятельности хотят все. Каждый субъект РФ, исходя из своих возможностей давления на центр, выстраивает собственную модель взаимоотношений с ним, пытаясь закрепить ее двусторонним договором. Поэтому каждый субъект федерации имеет аргументы и примеры, опираясь на международный опыт.

Асимметричность “постсоциалистических” федераций заключается, в частности, в сосуществовании “национальных” и “обычных” регионов, в строительстве федерации одновременно “снизу”, как реакции на требования прежде всего “национальных” субъектов и средства сохранения единства, и “сверху”, как политического проекта верхов, в особенности в отношениях с “чисто” русскими регионами. Используя асимметричные отношения как средство борьбы с сепаратистскими и регионалистскими тенденциями, российское руководство не раз балансировало на опасной грани быстрой и хаотичной трансформации централизованной федерации в аморфную договорную конфедерацию: так было в период подготовки Федеративного договора, да и после его подписания в 1992—1993 гг., когда регионам в обмен на лояльность беспорядочно раздавали льготы и когда регионы провозглашали себя “республиками”, но центростремительные тенденции в целом оказывались сильнее.

В целом взаимоотношения между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Во многих областях происходит усиление центральной власти, в ряде других - ее ослабление. Эти процессы затрудняют объективную оценку федеративных отношений - задачу, решение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики, национальных отношений и права.

### Заключение

Развитие современного федерализма свидетельствует о том, что преобладающей является тенденция к интеграции (при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации). В то же время наблюдаются и весьма серьезные всплески сепаратизма. Причем они имеют место и в высокоразвитых странах (Австралии, Канаде), и в странах со средним уровнем развития (Индии), и в экономически слаборазвитых государствах (Нигерии).

Международная политическая реальность такова в абсолютном большинстве федераций мира, в том числе европейских, набирают силу унитаристские тенденции. Это особенно характерно для Германии, Индии, США, Пакистана, но проявляется и в большинстве других федераций. Даже в Швейцарии, древнейшей федерации Европы, все заметнее рост общенационального самосознания.

Обострение сенатаристских тенденций, регионализация, имевшие место в ряде стран (Канада, Испания, Бельгия), можно рассматривать, во-первых, как частные явления, лишь подтверждающие общую закономерность, а, во-вторых, как следствие временного обострения политической борьбы. Это особенно видно на примере Канады.

Наконец процесс федерализации искусственно и ошибочно рассматривается как процесс демократизации целым рядом политиков и ученых, преследующих как правило, политические цели. Это легко доказывается хотя бы тем, что это проблемы регионализации и федерализации обострялись в последние десятилетия, прежде всего в таких устойчивых демократических странах, как Канада, Бельгия, Италия. Это вывод подтверждает, и то обстоятельство, где набирали силу отчетливые унитаристские тенденции, - США, ФРГ и других, - ничто демократии не угрожало.

Взаимоотношения федерации и ее субъектов, как правило, всегда являются достаточно сложными. Как целостное государство федерация имеет единые для всего государства федеративные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, армии, прокуратуру. В свою очередь каждый субъект федерации выступает, как правило, самостоятельным государственным образованием, имеющим собственные законодательные, исполнительные и судебные органы, которые по определенной части вопросов могут принимать решения и действовать независимо от федеральных органов и федеральных законов.

Международный опыт доказывает две параллельно действующие системы органов могут действовать сколько-нибудь успешно лишь при условии четкого распределения между ними предметов ведения и полномочий. Конституции Бразилии, Мексики, Канады и других стран устанавливают предметы исключительного ведения ее субъектов. В Германии, Индии, Российской Федерации Конституции дополнительно закрепляют перечень вопросов, отнесенных к совместному ведению федерации и ее субъектов.

Существует идеологическая позиция, не подкрепленная международным опытом, что практически во всех государствах европейского континента идет процесс расширения полномочий местных органов власти. В качестве примеров сторонники децентрализации приводят опыт Испании, Италии и Франции (в Испании, начиная с 1986г. автономии контролируют 30% собираемых налогов; в Италии проводятся политические консультации о проведении федеральной реформы; во Франции расширяются полномочия департаментов). Однако в других европейских странах ничего подобного не происходит.

Сторонники сверхфедецентрализации не хотят замечать того очевидного обстоятельства, что существующие тенденции относятся к государствам, входящих в Европейский Союз, – прообраз нового конфедеративного сверхгосударства, сопоставимого по уровню интеграции с Россией. Так что этот опыт скорее должен рассматриваться, как аналог взаимоотношений субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Федерации, основанные на территориальном принципе, оказались более прочными и устойчивыми (США, ФРГ), в то время как образованные на национально-территориальной основе или распались (СССР, Чехословакия, Югославия), или испытывают большие сложности. Вместе с тем федеративная природа ряда государств обусловлена многонациональным составом населения (Индия, Бельгия, Канада, РФ). В основу нынешнего федеративного устройства России положены национально-территориальной принципы. Они присутствуют и в устройстве таких федераций, как Канада, Индия. При этом федеративное устройство может способствовать решению национального вопроса и обеспечивает децентрализацию власти, разграничивая полномочия центра и регионов.

В международном опыте нет аналогов практики “бюджетного сепаратизма” ряда субъектов Российской Федерации, когда республики Башкортостан, Татарстан, Карелия, Чечня и Саха-Якутия фактически не участвовали в 1992-1993 годах в финансировании депрессивных регионов, социальных программ, Вооруженных сил страны, фундаментальной науки и целого ряда других федеральных программ. Политики “бюджетного сепаратизма” во многом позволила данным республикам финансировать свои дополнительные социальные программы, дотировать широкий круг потребительских товаров, дотировать широкий круг потребительских товаров, проводить особую кредитную политику, которая была более мягкой, чем кредитная практика федеральных властей. Все это преподносилось республиканскими органами власти как достижения политики суверенитета.

Фактически существующая “асимметрия” в отношениях Центра и субъектов РФ развивается за счет умышленного искажения смысла федеральных законов. Например, многие нормативные правовые акты в республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Марий-Эл, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Алтайском, Хабаровском краях, Калужской, Калининградской, Камчатской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Пермской, Самарской, Сахалинской областях, Агинском, Бурятском, Эвенкийском автономных округах грубо нарушают избирательные права граждан.

Органы государственной власти субъектов федерации подчас игнорируют решения Конституционного суда России. Так, например, более полугода, с 10 июля 1996г. по 29 января 1997г., власти Башкирии “не замечали” решения Конституционного суда РФ о несоответствии основному закону страны ряда положений статьи 20 Закона о выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан. Мировой опыт не знает примеров и преодоления национально-территориального наследия федерализма. Неудивительно, что и Конституция Российской Федерации в силу объективных причин не смогла преодолеть наследие “социалистического федерализма”. Во многом, поэтому политика “бюджетного сепаратизма”, одностороннего перераспределения ресурсов, собственности и власти в пользу республик, конфедерализации России перешла в другие формы – договорные отношения.

Они открыли третий этап этнополитической дезинтеграции страны, который начался с февраля 1994 года договором “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан”. С февраля 1994 года по май 1997 года было заключено 27 договоров. Последний из них – договор “О мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской республикой Ичкерия”. Таким образом развитие России шло отнюдь не в русле общемировых тенденций.

Стратегической тенденцией современного федерализма является (при сохранении прав и полномочий субъектов), интеграционная политика: в экономике, политике, праве. Основные направления такой интеграции: субъекты федерации не имеют права на отделение, на самовольный выход из федерации, на так называемую сецессию. Обеспечивается равенство прав граждан любого субъекта федерации на территории всей федерации. Существует единое правовое пространство, которое обеспечивается верховенством федерального закона, и, прежде всего федеральной Конституции. Закон субъекта федерации не может противоречить федеральному закону. Разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектами производится Конституцией или федеральными законами. Мировая практика современного федерализма не знает договорных федераций.

**Список литературы**

1. Конституция РФ 1993 г..М.: Проспект, 2001
2. Бусыгина И. Российский федерализм в контексте европейского опыта. Институт Европы РАН.
3. Германия, Франция, Испания, Япония, Швейцария, Бразилия, Италия.  М.: Бек, 2001.
4. Конституции государств Американского континента, т. 2,3, Иностранная литература, М., 1959.
5. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Европейский союз, США,
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. Под редакцией Страшуна Б.А. М.:Бек., 1998
7. Конституционное Право зарубежных стран. Основы конституционного права. Чиркин В.Е. М: Юристъ, 2001.
8. Конституционное право Российской Федерации. Баглай М.В. М: Норма; 2001
9. Политическая система общества в Латинской Америке, Наука, М., 1982.
10. Чиркин В. Е., Тихонов А. А., Рябов С. В. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки, Наука, М., 1982.
11. Шахрай С.М. Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Материалы Всероссийской научно-практической конференции “Федерализм и межнациональные отношения в современной России”, 27-28 мая 1994 года. М., 1994.
12. Шестопал А. В. "Политические модели и историческая судьба. (Опыт современной Бразилии)", "Полис", № 4, 1995.

1. См. Теория Государства и права//Под ред. Корельского В.М. Перевалова В.Д., М. 1998 С. 183, Алексеев С.С. Теория государства и права. М. 1999.С.215 [↑](#footnote-ref-1)
2. Подберезкин А. Международный опыт и особенности российского едерализма//Духовное наследие, 2003. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституционные акты Франции. Конституция Франции 1958г. Ст. 1. Стр.32 [↑](#footnote-ref-3)
4. Чиркин В.Е. Конституционное Право зарубежных стран. Основы конституционного права Франции. Стр.418 3-е изд. М: Юристъ.2001 [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Европейский союз, США,

    Германия, Франция, Испания, Япония, Швейцария, Бразилия, Италия.  М.: Бек, 2001 С. 119 [↑](#footnote-ref-5)
6. ст. 34 Конституции Бразилии [↑](#footnote-ref-6)