**Оглавление**

Введение [3](#_Введение)

1. Федерализм 4

[2. Современный российский федерализм и перспективы развития 6](#_2._Современный_российский)

3. [Разделение полномочий и сфер деятельности федерации и ее субъектов](#_3._Разграничение_предметов) 11

[Заключение 14](#_Заключение)

Список использованной литературы 15

# Введение

В современном мире существуют различные формы государственно-территориального устройства, в том числе более 20 федераций.

Федеративное устройство – разновидность государственного устройства, являющегося необходимым институтом конституционного права каждой страны.

Устанавливая ту или иную форму государственного устройства, конституция любого государства распределяет или, наоборот, концентрирует властные полномочия, тем самым предопределяя правовую базу решения проблем общественного развития.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти и разграничении предметов ведения и полномочий. Это означает, что в Российской Федерации ее субъекты имеют право на принадлежащее им и за ними закрепленные предметы ведения и полномочия.

Невзирая на это, тематика федерализма в последнее время не пользуется особой популярностью в среде практической политики. Часто и с разных сторон приходится слышать мнения о том, что федерализм для нашей страны неактуален, что Россия может существовать лишь как унитарное централизованное государство, управляемое «сильной рукой», что ценности федерализма нам чужды, да и сам он представляет собой всего лишь переходную форму по направлению к образованию нормальной унитарной государственности.

Таким образом, вопрос о развитии федерализма как формы государственного, национального устройства является весьма дискуссионным, что и определяет его актуальность для дальнейшего исследования на примере Российской Федерации.

# 1. Федерализм

Существуют две основные формы государственного устройства: унитарная и федеративная. Унитарное государство (фр. unitaire – единое, составляющее одно целое) – единое, слитное государство, состоящее в своей основе из административно-территориальных единиц, которые не имеют права собственного местного законодательства, хотя могут издавать другие нормативные акты (решения, постановления)[[1]](#footnote-1).

Федеративное государство (от позднелат. foederatio – «союз, объединение») – сложное государство, субъекты которого, обладая государственным суверенитетом, объединились в общее государство для решения общих долгосрочных задач. В теории различают автономную и союзную (договорную) федерацию[[2]](#footnote-2).

В федеративном государстве существуют общефедеральные органы государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), решения которой являются обязательными для субъектов федерации только в той мере, в какой это определено в ее компетенции. Законодательный орган традиционно состоит из двух палат, в одной из которых представлены ее субъекты. В Российской Федерации в Совете Федерации каждый из ее субъектов имеет по два представителя. Наряду с высшими федеральными органами существуют высшие органы государственной власти субъектов федерации.

Право выхода из состава федерации за их субъектами в современных конституциях не признается, что обеспечивает целостность и федеративное единство государства.

Самостоятельность субъектов федерации определяется чаще всего специальным нормативным актом или конституцией союзного государства.

Федерализм – понятие более широкое, нежели федерация. Он определяется как принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве.

Понятие федерализма, таким образом, характеризуется достаточно широким объемом. Существенной его частью является идеологическая составляющая. Федерализм может совпадать с федеративной формой государственного устройства, но это не обязательный признак, поскольку «федерализм… может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма»[[3]](#footnote-3).

# 

# 2. Современный российский федерализм и перспективы развития

В науке конституционного права федерализм рассматривается как принцип, режим и форма государственного устройства. Как принцип федерализм представляет собой способ разрешения противоречий и объединения людей на государственном уровне. В качестве режима и формы государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали[[4]](#footnote-4).

Принцип федерализма в России обладает своими особенностями, обусловленными той политической обстановкой 90-х годов, в которой он складывался, экономическими, социальными условиями его становления, идеологической основой и иными обстоятельствами. В результате он нашел свое отражение в Конституции РФ 1993 г. и в практике ее последующей реализации.

Принципы российского федерализма закреплены главным образом в ст. 5 Конституции РФ, а также вытекают из толкования отдельных ее положений. Исследователи по-разному называют принципы, их количество. Однако по вопросу содержания основополагающих принципов российского федерализма они в целом придерживаются схожих точек зрения. К таким принципам относятся: принцип построения Российской Федерации на сочетании национально-территориального и территориального начал; принцип государственной целостности Российской Федерации; принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; принцип равноправия субъектов Российской Федерации; принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации[[5]](#footnote-5).

Перечень принципов российского федерализма отражен в конституции РФ в которых входят следующие принципы:

– принцип государственной целостности;

– принципа равноправия народов и субъектов Российской Федерации;

– принципа единства системы государственной власти;

– принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов;

– единый и равный для всех субъектов РФ стандарт основных прав и обязанностей человека и гражданина;

– принципы верховенства федерального права.

Каждый принцип, будучи закрепленным в Конституции РФ, должен был получить свое воплощение в российской действительности. На бумаге эти основополагающие начала и направления развития государственности Российской Федерации представлялись ясными и очевидными. Противоречия и сложности стали возникать в процессе их реализации.

Несмотря на положительный характер отдельных нововведений, в целом федеративная реформа, проводимая в настоящее время в Российской Федерации, характеризуется своей непоследовательностью и противоречивостью.

Причинами этого, является отсутствие единой, научно обоснованной концепции федеративного преобразования России. Инициаторы реформы, с одной стороны, понимают необходимость модернизации федерализма в России, с другой стороны, у них отсутствует его стратегия и модель конечного результата процесса проведения реформ. Это является одной из причин непоследовательности законодателя, которая проявляется в следующем: во-первых, в резкой смене направления от централизации (закрепление перечня полномочий субъектов Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – 41 позиция, введение нового способа наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)) к децентрализации (попытка расширить полномочия субъектов Федерации в сфере совместного ведения); во-вторых, в существовании сложной системы наслоения нормативных правовых актов (внесение изменений и дополнений в федеральные законы, которые, в свою очередь, вносят изменения и дополнения в другие федеральные законы или даже целый комплекс законов), которая порождает проблемы в правопонимании и, как следствие, сложности в правоприменительной деятельности.

Таким образом, подобное законодательное реформирование федеративных отношений (частое изменение законов, широкое распространение фрагментарного нормотворчества, перегруженность законов отсылочными нормами и т.д.) влечет нестабильность законодательства и, как следствие, негативные результаты их реализации.

Как отмечает Н.М. Добрынин, федеральное законодательство в сфере федеративных отношений содержит множество пробелов, оно туманно, противоречиво[[6]](#footnote-6). Основной перспективой применения такой законодательной практики является еще большее усложнение и запутывание нормативно-правовой базы федерализма в Российской Федерации, в которой не сможет разобраться не только правоприменитель, но и сам законодатель.

Тенденция к централизации компетенции у федерального центра и минимизация собственных полномочий у субъектов Российской Федерации не может быть бесконечной (автономии многих унитарных государств имеют больше полномочий и самостоятельности, чем субъекты Российской Федерации). Перспективой развития данной тенденции является преобразование фактически в унитарное государство. Некоторые ученые называют сложившееся положение вынужденной временной мерой и в перспективе предвидят постепенное возвращение субъектам Федерации полномочий, которые они ранее имели[[7]](#footnote-7), так как без этого невозможно развитие федерализма.

Вызывает опасение развитие начавшейся в 2003 году тенденции к укрупнению субъектов Российской Федерации, так как в действующем законодательстве не урегулированы пределы развития данного процесса. Правом на объединение обладают все субъекты Федерации. В результате Россия в своем составе может получить некоторое количество субъектов – республик с характерными именно для республик претензиями на суверенизацию[[8]](#footnote-8). Также, если вместо 86 субъектов будет создано 10 – 15, то федеральный центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень сильными в экономическом, политическом, социальном отношении, что позволит им конкурировать с Федерацией. Это в перспективе может привести к распаду государства либо приспособлению и уступчивости федерального центра к требованиям сильных субъектов (начнется обратный процесс децентрализации – расширение полномочий субъектов и т.д.). Существующий в настоящее время в России субъектный состав сложен, он нуждается в реформировании. Но необходимо выработать перспективную модель федеративных отношений на долгосрочную перспективу, с учетом которой последовательно производить коррекцию состава субъектов Федерации.

Таким образом, основными тенденциями в период реформирования федеративных отношений в России стали: централизация государства и государственной власти, развивающаяся в направлении создания унитарного государства, и укрупнение субъектов Российской Федерации путем их объединения.

Реформа в нашей стране идет уже более десяти лет. Но если в настоящий момент проанализировать Российскую Федерацию, с точки зрения минимального набора критериев федеративного государства, то можно сделать вывод, что Россия так и не стала федерацией, а еще более от нее отдалилась. Но теперь не в сторону конфедерации, а в направлении унитарного государства. В России не развиты следующие обязательные признаки Федерации:

1) наличие у субъектов Федерации системы собственных органов государственной власти, которая ими самостоятельно установлена и сформирована (так как система органов государственной власти установлена федеральным законом, на федеральном уровне четко регулируется порядок их формирования, функционирования и прекращения деятельности, высока роль федеральных органов государственной власти в процессе формирования и прекращения деятельности органов государственной власти субъектов Федерации);

2) разграничение предметов ведения и компетенции между Федерацией и ее субъектами на основании конституционных актов и договоров (так как субъекты Федерации обладают минимальными полномочиями, Федерация периодически вмешивается в эти незначительные сферы ведения субъектов, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется часто изменяющимися федеральными законами, возможность договорного разграничения полномочий на практике сведена законодателем к минимуму – путем усложнения процедуры).

В настоящее время Россия не обладает всеми признаками федеративного государства, следовательно, является формальной федерацией. Для исправления такой ситуации требуется проведение комплексной реформы в сфере федеративных отношений.

# 3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов предусмотрено в ряде статей Конституции.

Обращаясь к ст. 71 Конституции, следует обратить внимание, что она устанавливает предметы ведения собственно Российской Федерации. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов установлены в следующей ст. 72. Отсюда следует, что федеральные органы государственной власти правомочны действовать как по предметам ведения, отнесенным собственно к Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерацией и ее субъектов. Статья 73 определяет полномочия собственно субъектов Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации отнесено лишь то, что необходимо и вместе с тем достаточно для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено все то, что, исходя из объективных условий существования нашего государства, не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. Так, очевидно, что, хотя регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств находятся в ведении Федерации, в полной мере защита прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств может быть реализована только с участием государственных органов субъектов Федерации, и прежде всего тех, в которых проживают, например, национальные меньшинства и малочисленные народы. Очевидно, что только на месте можно, например, определить границы территории, на которой определенный этнос занимается традиционной хозяйственной деятельностью, и принять меры для его защиты.

Для того чтобы определить полномочия каждого отдельного субъекта Российской Федерации, следует обратиться к содержанию ст. 73 Конституции. В ней четко указывается, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Эта констатация имеет принципиальное значение. Она означает, что в сферу ведения субъекта Федерации входит все то, что не отнесено к ведению Федерации, а также к полномочиям Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 76 Конституции устанавливает порядок и пределы действия федеральных законов, их основные виды и соотношение между собой (ч. 1 и 3 ст. 76), а также регламентирует взаимодействие федеральных законов, с одной стороны, и законодательных и иных актов субъектов Российской Федерации − с другой (ч. 1-2, 4-6 ст. 76).

Часть 1 ст. 76 Конституции устанавливает пределы действия федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые издаются по предметам ведения Российской Федерации. Речь идет, таким образом, о той группе законов России, которые издаются только (исключительно) Федеральным Собранием Российской Федерации, по предметам ведения, указанным в ст. 71 Конституции. Субъекты Федерации не вправе устанавливать по этим вопросам самостоятельное регулирование.

В ч. 1 ст. 76 Конституции сказано, что все такие законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Такое указание является важной гарантией единообразного действия и применения федеральных законов на территории всех субъектов Российской Федерации.

Прямое действие федеральных законов не исключает принятия подзаконных актов по данному кругу вопросов. Это могут быть акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств. Однако подзаконные акты, во-первых, не могут выходить за рамки установленных федеральными законами норм. А во-вторых, принятие подзаконных актов ни в коей мере не отменяет действия норм федеральных законов, на которые суды, другие органы государства и местного самоуправления вправе (и обязаны) ссылаться в обоснование своих решений, а стороны судебного или административного разбирательства (граждане, их объединения и другие юридические лица) вправе апеллировать к нормам закона и имеют возможность оспаривать те или иные подзаконные нормы перед соответствующими инстанциями. Прямое действие норм федеральных законов порождает также соответствующие им юридические последствия и в случае, если подзаконные нормы не установлены.

Из данного положения вытекают два практических последствия:

любой акт субъекта Федерации, в том числе и закон республики в составе Российской Федерации, противоречащий федеральному закону, изданному по предметам исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами Федерации, не подлежит применению, так как, согласно Конституции, действует федеральный закон;

приоритет федерального закона относится также и ко всем иным нормативным правовым актам, изданным в Российской Федерации, − актам федеральных органов − Правительства, федеральных министерств, государственных комитетов и иных ведомств, поскольку они также «изданы в Российской Федерации».

# Заключение

Конституция РФ закрепляет один из важнейших принципов федеративного правового государства, прямо вытекающий из того, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы России.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Все они являются носителями государственной власти и по всем основным характеристикам не отличаются друг от друга.

Каждый субъект Российской Федерации является частью Федерации, и поэтому принцип целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, установленный в Конституции, не может быть поставлен под сомнение в связи с федеративным устройством нашей страны.

Проблема федерализма в России действительно является одной из наиболее ключевых, злободневных проблем современности. Без построения в стране нормальной Федерации невозможно создать эффективно функционирующую систему государственной власти в силу обширных размеров России, ее колоссальной социально-экономической, этнической, природно-климатической дифференциации. Главный же вопрос федеративной реформы состоит сегодня в необходимости оптимальным образом использовать представившийся нынешнему поколению политиков исторический шанс построения прочной демократической государственности через преобразование (реконструкцию) федерализма.

# Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // РГ. 1993. 25 декабря. № 237.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: ФЗ РФ от 31.12.2005 №199-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916

1. Авакьян С.А. Федерализм в России: опыт и практика // Право и политика. 2006. № 9.

Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

1. Глигич-Золотарева М.В. О судьбах федерализма в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
2. Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5.

Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1.

Кокотов А.Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. 2004. № 1.

1. Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление ноКистринова О.В. Перспективы развития федерализма в России // Право и политика. 2007. № 6.
2. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2001.
3. Чиркин В.В. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Советское государство и право. 1994. № 8–9.

1. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2001, С.84. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 151-152. [↑](#footnote-ref-2)
3. Глигич-Золотарева М.В. О судьбах федерализма в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 16. [↑](#footnote-ref-4)
5. Авакьян С.А. Федерализм в России: опыт и практика // Право и политика. 2006. № 9. С. 49. [↑](#footnote-ref-5)
6. Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 340 - 344. [↑](#footnote-ref-8)