Содержание

[Введение 3](#_Toc230706676)

[I.Федерализм как социальное явление 5](#_Toc230706677)

[1.1 Федерализм и федерация 5](#_Toc230706678)

[1.2 Основные федеративные модели 9](#_Toc230706679)

[II. Становление российского федерализма 15](#_Toc230706680)

[2.1 Опыт федеративного строительства в РСФСР, СССР 15](#_Toc230706681)

[2.2 Развитие федерализма в современной России 21](#_Toc230706682)

[III. Основные проблемы российского федерализма 28](#_Toc230706683)

[3.1 Проблема фантомного федерализма 28](#_Toc230706684)

[в развитии российской государственности 28](#_Toc230706685)

[3.2 Проблема количества субъектов федерации 31](#_Toc230706686)

[Заключение 37](#_Toc230706687)

[Список использованных источников 38](#_Toc230706688)

**Введение**

Территориальное устройство государства – это система взаимоотношений между государством в целом (его центральной частью) и территориальными составными частями.

На протяжении последних двух столетий получили развитие две основные формы государственно-территориального устройства – унитарная и федеративная. Федеративная форма государственно-территориального устройства менее распространена среди государств мира. Из более чем двухсот государств лишь двадцать четыре являются федерациями, то есть государствами, в состав которых входят территориальные образования, обладающие определенной степенью государственно-правовой самостоятельности по отношению к совокупному государству.

Связанная с понятием федерации категория «федерализм» используется в современной конституционно-правовой науке для обозначения конституционного принципа государства, формы государственно-территориального устройства, совокупности приемов и методов осуществления власти государства в экономической сфере (экономический федерализм) и системы знаний (учения) о федеративной форме государственно-территориального устройства. При этом применительно к понятию формы государственно-территориального устройства категории «федерация» и «федерализм» нередко рассматриваются как идентичные.

Среди федеративных государств особое место, бесспорно, занимает Российская Федерация. Россия прошла трудный путь исторического развития административно-территориального устройства, однако этот процесс до сих пор не завершен и в настоящее время. Федерализм в Российской Федерации находится на стадии становления и представляет собой весьма беспорядочную систему, которая требует стабилизации и совершенствования.

***Актуальность данной темы*** состоит в том, что в современной российской и зарубежной политической науке проблематика федерализма занимает одно из ведущих мест. Возрастающий интерес к федеративной форме государственного устройства обусловлен во многом его сущностью, обеспечивающей единство и целостность государства, его эффективное функционирование через разнообразие экономического, социального, политического и культурно-этнического развития территориальных образований его составляющих. Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире.

  ***Цель*** моей курсовой работы – выявить общие черты и особенности в развитии российского федерализма, для достижения данной цели необходимо решить ряд задач:

1. выявить сущность понятий федерализм и федерация;
2. определить основные федеративные модели;
3. проследить начальный этап становления российского федерализма в РСФСР и СССР;
4. изучить опыт федеративного строительства современной России;
5. обозначить основные проблемы современного административно-территориального устройства Российской Федерации.

***Объектом исследования*** является – федеративное административно-территориальное устройство Российской Федерации, ***предмет*** – исходные положения теории федерализма и федеративного устройства, принципы становления и развития федеративного устройства РФ, устанавливаемые конституциями, законами и подзаконными актами, а также практика их реализации.

В процессе подготовки курсовой работы я ознакомилась с работами таких авторов, как: Добрынин Н. М., Чиркин В. Е., Родоман Б. Б., Валентей С. Д. и д.р.

К сегодняшнему моменту перечень литературы, посвященной проблематике федерализма и федеративных отношений, довольно обширен. Наибольшее количество их написано юристами, и в этом нет ничего удивительного: с начала 1990-х гг. в руководстве страны активно обсуждались компетенционные вопросы, вопросы распределения полномочий и ответственности между субъектами федерации и федеральным центром.

**I.Федерализм как социальное явление**

* 1. **Федерализм и федерация**

Федерализм — это весь спектр явлений и отношений, непосредственно связанных с федеративной формой государственного устройства.

В чем заключается названная связь? В том, что выделенные нами явления (отношения), во-первых, определяют становление, существование, развитие, а порой и умирание, демонтаж федерации; во-вторых, существенным образом влияют на вышеперечисленные процессы; в-третьих, выражают разные аспекты федерации, образуют ее «телесную» оболочку.

При заявленном подходе федерализм вбирает в себя экономические, духовно-культурные (в том числе идеологические и научные), политико-правовые явления и закономерности, во-первых, определяющие федеративную модель; во-вторых, существенно влияющие на нее; в-третьих, выражающие, оформляющие ее в разных сферах жизни государства и общества.

Федерация же является политико-государственной формой всей системы федерализма. Как всякая форма, она в той или иной мере, адекватно или не адекватно, отражает конкретные духовно-культурные, социально-экономические, правовые и политические проявления федерализма в устройстве государства. Одновременно она обладает некоторой возможностью обратного влияния на свое содержание и далее — на сущность федерализма, которая заключается в гармоничном согласовании разных групп территориальных и иных интересов, потребностей социума.

Федерация, будучи политико-государственной формой федерализма, является фундаментальной формой и самого государства. Традиционно ее рассматривают как форму политико-территориального устройства государства наряду с формой правления и политическим режимом.

По отношению к форме правления федерация является более фундаментальным, определяющим институтом. Воздействие формы государственного устройства на форму правления (форму организации аппарата публичной власти) всегда более основательно, чем обратное влияние. При организации системы органов власти, при закреплении их статуса игнорировать федеративную систему территориального устройства невозможно. Если в федеративном государстве мы не учреждаем законодательные и исполнительные органы власти субъектов федерации, не наделяем их соответствующими полномочиями, в том числе учредительными, то мы получаем не федеративную модель, а обычное унитарное государство, пусть и децентрализованное.

Определяющая роль формы государственного устройства по отношению к форме правления, конечно, не проявляется в жесткой зависимости. Скажем, в рамках федеративной структуры функционируют и республики (ФРГ, США), и монархии (Бельгия, ОАЭ)[[1]](#footnote-1).

Что касается отношений федерации и политического режима, то при том, что они оказывают друг на друга серьезное влияние, воздействие политического режима, на наш взгляд, более существенно. Одна и та же нормативная модель федерализма (при прочих равных условиях) получает различную реализацию в условиях демократии, авторитаризма, тоталитаризма. В условиях авторитарной, а тем более тоталитарной федеральной власти самостоятельность субъектов федерации, пусть и продекларированная, фактически отсутствует. Иное дело при подлинном демократическом режиме, в условиях которого федерация выступает самостоятельной гарантией истинного народовластия и государственно-правовым средством его осуществления.

Среди других форм политико-территориального устройства государств наряду с федерацией называют унитарную форму и унитарную форму с наличием территориальных (в том числе законодательно-территориальных) автономий.

Принципиальное различие указанных форм политико-территориального устройства государства заключается в характере отношений между центром и отдельными регионами. Самой высокой степенью независимости государственная «периферия» обладает в федерации. Вообще своеобразие федераций в первую очередь определяется через положение отдельных регионов государства, обретающих статус субъектов федерации. Регионы — субъекты федерации — это «визитная карточка» федеративного государства.

Для субъектов федерации в федеративном государстве характерны определенные признаки.

Во-первых. Субъекты федерации — это системообразующие для федерации элементы, наряду, конечно, с самой федерацией. Федерация — государство надстроечное, и, как любая надстройка, оно должно на что-то опираться. Субъекты федерации — точка опоры или площадь опоры для федеративной надстройки.

Во-вторых. Субъекты федерации, как и федерация в целом, обладают не просто государственной властью, а учредительной государственной властью.

В-третьих. Субъекты федерации, наделенные всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, находятся в состоянии прямой постоянно действующей взаимозависимости в отношениях между собой и с федеральным центром

В-четвертых. Субъекты федерации обладают самостоятельностью и ее конституционными гарантиями.

Весьма важным аспектом, характеризующим положение субъекта федерации, является наличие либо отсутствие права на сецессию (выход из состава федерации).

В настоящее время почти нет конституций федеративных государств, в том числе и образованных на основе союза, в которых это право признается.

Теоретически закрепление в конституции права сецессии демократично, но при определенных условиях.

Во-первых, если федерация возникла на договорной основе как объединение независимых государств (государственных образований). Во-вторых, если федерация построена по национально-территориальному принципу.

В-третьих, если сецессия предусмотрена в законодательстве федеративного государства и осуществляется в четко установленном законом порядке.

В-пятых. Субъекты федерации имеют законодательно установленное право участия в делах федерации.

В-шестых. Субъекты федерации вправе заключать соглашения с другими субъектами федерации, субъектами других федераций, административно-территориальными единицами других государств, а также участвовать в иных международных отношениях.

Таким образом, федерация — это сложносоставное государство, объединяющее в себе несколько других государств или государственных образований. Как пишет А. Н. Кокотов, федерацию можно уподобить двухэтажному зданию. На первом этаже располагаются входящие в федерацию государства (государственные образования), обладающие государственными атрибутами и именуемые субъектами федерации. На втором этаже находится собственно федеративное государство[[2]](#footnote-2).

Федерация — в качестве надстроечного федеративного государства и в качестве субъектов федерации — отражает в устройстве государства, как было показано выше, духовно-культурные, социально-экономические, политические проявления федерализма, переводит федералистскую проблематику в плоскость государственной жизни.

* 1. **Основные федеративные модели**

Федерализм как экономическое, социокультурное, политическое явление с помощью правовых средств, прежде всего названных нами выше, овеществляется в определенных моделях федеративных отношений, федеративном государственном устройстве. Таким образом, анализ особенностей федерации как формы государственного устройства позволяет глубже понять не только ее сущность, но и истоки, содержательные особенности федерализма в целом. С учетом сказанного особый научный интерес представляет выделение и характеристика различных вариантов федеративного устройства, классификация федераций.

**По способу образования** выделяют договорные и конституционные федерации. *Договорными федерациями (или федерациями на основе союза)* называются те федерации, которые были созданы на основе союза независимых государств. К этому типу относятся федерации, созданные в результате объединения или вступления в союз государственных образований или политических единиц, имевших фактические признаки государственности (штаты в США, кантоны в Швейцарии, эмираты в ОАЭ). Субъекты договорной федерации обязательно имеют свое гражданство; границы субъектов не могут быть изменены без согласия последних.

*Конституционные федерации (или федерации на основе автономии)* образованы «сверху», актами государственной власти. Эти федерации характеризуются тем, что их субъекты зачастую не имеют собственных конституций, а их границы могут быть изменены актами центральных органов.

Деление федеративных государств на две упомянутые группы актуально лишь в диахроническом аспекте и носит по преимуществу исторический характер, поскольку в настоящее время многие федерации являются конституционно-договорными[[3]](#footnote-3).

**С точки зрения процесса формирования** федерации могут быть подразделены на возникающие в результате объединения (ассоциации) и в результате разрыва единства (диссоциации).

Многие федеративные государства были образованы в итоге процесса сближения *(ассоциации*) между различными до этого времени суверенными государствами (государственными образованиями). Важными факторами, влияющими на принятие такого решения, как правило, являются военная угроза, желание создать широкое экономическое пространство и гарантировать устойчивость против внутренних и внешних потрясений. Достаточно часто интеграции государств в федерацию предшествует этап создания конфедеративного объединения (например, так были образованы федеративные государства США, Швейцарии и Германии).

Для другой модели образования федерации (*диссоциации*) характерно формирование федеративного государственного устройства путем соответствующей внутригосударственной перестройки унитарного государства. Такое преобразование унитарного государства происходит, как правило, под давлением определенных этнических, лингвистических или религиозных меньшинств, которые, будучи недовольны политикой правительства, добившись автономии, хотят обеспечить себе полную независимость в решении своих проблем. Классическим примером такого рода федераций являются Россия, Бельгия.

**По характеру размежевания предметов ведения** федерации делят на дуалистические и кооперативные.

*Дуалистический федерализм*, предусматривающий строго фиксированное на конституционном уровне разграничение предметов ведения между центральной властью и субъектами федерации, является наиболее распространенной моделью отношений центральной и местной властей, имеющей свои внутренние варианты.

*В кооперативных моделях федеративных отношений* та или иная схема разграничения предметов ведения и полномочий, конечно, имеет место, но акцент делается не только и не столько на разграничении, сколько на объединении усилий федерации и ее субъектов в общих для их сферах деятельности. В кооперативных моделях важны, в частности, координационные механизмы.

**По характеру концентрации властных полномочий** различаются интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные) федерации.

*В интеграционных* при сохранении особенностей составных частей высока степень централизации (Австрия, Бразилия, Мексика), в деволюционных преобладает тенденция все большего учета специфики различных субъектов федерации (Бельгия, СФРЮ в 1961–1974 гг., Канада), в связи с чем положение последних может становиться неодинаковым[[4]](#footnote-4).

 **По функциональным особенностям и различиям в статусе отдельных составных частей государства** выделяют федерации симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии.

В первом случае в состав федерации входят субъекты только одного порядка (земли в Австрии, Германии, эмираты в ОАЭ). Абсолютно *симметричная* федерация предполагает полное равноправие ее субъектов, их одинаковый статус и полномочия.

Субъекты *асимметричной*  федерации в значительной степени различаются по своему конституционно-правовому статусу и реальному положению в системе федеративных отношений.

Большинство государств относятся к *симметричным с элементами асимметрии.* В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу, а их различия не касаются государственно-правовой природы, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса (например, в Германии, Бразилии). **С точки зрения основного подхода к разделению федерации на субъекты** различают три принципа: территориальный, национально-территориальный, комплексно-территориальный.

Подавляющее большинство федераций построено по *территориальному признаку* без особого учета этнического фактора (Аргентина, Бразилия, Германия, Мексика, ОАЭ, США, Швейцария).

*Национально-территориальный* принцип построения федерации предполагает создание субъектов федерации на территориях, где компактно проживает та или иная этническая группа. В настоящее время предпочтение (как в теории, так и на практике) чаще всего отдается *комплексно-территориальному* подходу. В этом случае при создании федерации учитывается и национальный фактор и наряду с ним все иные: исторический, географический, экономический и др. (Индия, Пакистан, Малайзия)[[5]](#footnote-5).

Полагаем возможным ввести еще один критерий разделения федераций — **реальность нормативно установленных федеративных моделей**. Данный критерий заставляет судить о моделях федерализма не только по правовому облику, но и фактическому строю общественных отношений. А значит, настраивает на необходимость анализа того, какова мера воплощения нормативной модели федерализма в действительности. На основе указанного критерия, думается, можно все федеративные модели делить на реальные и фантомные. Очевидно, *что реальная модель федерализма* — та, что воплощена (по крайней мере, в своих принципиальных основах) на практике.

Под *фантомным* федерализмом мы подразумеваем такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы[[6]](#footnote-6).

При анализе особенностей становления и развития любой федеративной системы следует учитывать два факта.

1. Всякое федеративное государство, хотя и состоит из отдельных субъектов (штатов, кантонов, республик, краев, земель и др.), представляет собой целостное образование и не является объединением отдельных государств, как целое не является суммой частей.

2. Федеративное государство — это сложная многофункциональная система; следовательно, к нему применима теория систем. В частности, для укрепления федерации, сохранения ее целостности принципиальное значение имеют три постулата этой теории:

а) чем сильнее взаимосвязь между элементами системы, тем выше степень целостности самой системы;

б) никакая часть целого не может превалировать над целым[[7]](#footnote-7);

в) связи между целым и его частями должны быть взаимонаправленными[[8]](#footnote-8).

Федеративное устройство государства как система властных отношений между федерацией, ее субъектами и ее/их гражданами представляется на основании опыта зарубежных стран наиболее приемлемым вариантом развития многонационального государства. Именно федерация способна сохранить и упрочить одну из главнейших демократических ценностей — гражданское общество, незыблемость права каждого его члена жить частной жизнью, имея в то же время реальную возможность влиять на процесс принятия решений как на уровне власти на местах, так и на уровне государства в целом.

Анализ зарубежного законодательства приводит к выводу, что для успешного функционирования федеративной модели и недопущения (или максимального сдерживания) центробежных тенденций наиболее важными являются следующие факторы:

1) четкое разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами;

2) конституционные гарантии территориальной и социальной целостности федерации;

3) невозможность для субъектов федерации одностороннего выхода из федерации.

 «Федеративное государство, особенно действующее в многокультурном обществе, демонстрирует сочетание централизованного права с правовым плюрализмом»[[9]](#footnote-9).

Этнические и конфессиональные группы, проживающие на территории федеративного государства, в процессе развития своей истории формируют социокультурные нормы и модели поведения. Неудивительно поэтому, что в условиях многообразия культурных пространств государство, должное обеспечивать единые правовые стандарты, испытывает порой серьезные затруднения при необходимости учитывать в этих единых стандартах своеобразие конкретных этносоциальных групп. Игнорировать это своеобразие государство не вправе, а кроме того, силовое внедрение универсальных стандартов ведет к неизбежному сопротивлению государственным нормам и еще большей децентрализации. Опыт многих федеративных государств, пытавшихся (или пытающихся) подавлять свободу культурных проявлений народа и нивелировать национальную индивидуальность населения, позволяет констатировать это.

В мире существуют как уже сложившиеся федеративные образования, так и федерации, находящиеся в процессе становления. Несмотря на повышенную по сравнению с унитарным централизованным государством сложность отношений между уровнями власти, эффективность федерализма как государственного устройства при соблюдении некоторых условий доказана на практике.

**II. Становление российского федерализма**

**2.1 Опыт федеративного строительства в РСФСР, СССР**

Российская Федерация была провозглашена на III Всероссийском съезде Советов 25 (12) января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая закрепила: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»[[10]](#footnote-10). Затем данное положение перенесли в первую Конституцию РСФСР 1918 г., где к нему было добавлено: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы.

Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Республику»[[11]](#footnote-11).

Данным конституционным закреплением учреждалось новое государственное устройство не только собственно России, но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР.

Перед большевиками стояла генеральная задача установить свою власть не только в столице, но и по всей стране. Для ее решения они пошли на разрушение государственности, в том числе путем поощрения на территории империи национально-государственного строительства малых российских народов. Именно в русле этой политики страна была провозглашена федерацией.

 «Автономная область», «автономная республика», «национальный округ» («автономный округ») — все эти статусные характеристики подразумевали разную степень автономии, четко регламентированную законами. Унитарное государство было провозглашено федеративным, однако федерация получилась явно «нетрадиционной». Во-первых, субъекты не образовывали ее, а выделялись на ее территории. Во-вторых, субъектами именовались только национально-территориальные автономии, имевшие, к тому же, разный статус. В-третьих, автономии эти охватывали лишь часть страны. На остальной территории федеральный центр фактически действовал как обычное унитарное государство, оставаясь федеральным центром лишь номинально. В-четвертых, на федеральном уровне отсутствовал двухпалатный парламент, характерный для федеративных государств. Федерация строилась, следовательно, сверху и была квалифицирована в советском государствоведении как федерация, построен на автономии.

Нетипичность российского федерализма советского типа дала повод многим авторам оценивать его как фиктивный. О. Юрченко указывал, что РСФСР есть унитарное государственное тело, отдельные части которого имеют автономный статус, по существу, без достаточных признаков государственности[[12]](#footnote-12).

Наивысшем статусом административно-территориальных образований в советском союзе обладали *союзные республики*, которых в этом государственном образовании в период его расцвета было 16 (при образовании СССР - четыре). Они обладали наивысшим статусом автономности и фактически считались государствами в составе союза государств, каким и мыслился СССР. Организация данных территориальных образований проходила за частую без учета противоречивых межнациональных интересов, в одну республику объединялись народы, отягощенные многолетней взаимной враждой что приводило к конфликтам, а как следствие к реорганизации первоначально установленных республик из состава которых стали выходить из составные части с повышением статуса до уровня ССР, и даже обретением государственной независимости. Здесь прослеживается громадное противоречие - союзная республика — это республика, вошедшая в СССР. Часть союзной республики не может быть союзной республикой по определению, так как союзные республики объединялись в Советский Союз по документам «на равноправной основе», а часть не может быть равноправна с целым.

1936 г. был ознаменован рождением сталинской Конституции и выдвижением вождем трех основных критериев[[13]](#footnote-13), в соответствии с которыми территориальное образование того или иного народа может отделиться от Российской Федерации и быть признано независимым.

Первым критерий - окраинное территориальное положение.

Второй сталинский критерий - требование, чтобы коренное население составляло большинство населения автономного образования.

Третьим критерием Сталин определил минимальную численность населения, необходимую для создания государства (1 млн чел.)..

Сталинские критерии при пристальном рассмотрении оказываются абсолютно бессмысленными. Однако эта бессмысленность воплощается в жизнь. Все это приводит к серьезной реорганизации; автономии, соответствующие сталинским критериям, переводятся в разряд ССP, вместо них статус АССР получает ряд территорий, не совсем соответствующих этим критериям. Четких принципов отбора, какие именно народы заслужили повышение в статусе, Сталин не выдвинул. По-видимому, основным тут являлся признак численности коренного народа, как и в 1922–1935 гг.

Следующими по статусу после союзной республики были *автономные республики*. В разные годы количественный состав этих образований менялся, иногда весьма радикально. Автономные республики «первой волны» - народы оказавшие максимальную помощь большевикам в захвате власти в стане. Постепенно прежняя бессистемная сетка автономий принимает более или менее упорядоченный вид. Делаются попытки уравнять народы в правах, и при определении статуса автономии предлагается в первую очередь принимать в расчет численность (согласно сталинским критериям), поэтому одни народы утрачивают свой правовой статус, а другие его повышают. Изменение в количестве автономных республик так же было связано с репрессиями против народов в 1941-1945 гг. – часть народов утачивают свои автономии, некоторые потом были частично восстановлены.

*Автономная область*[[14]](#footnote-14) — это третье по значимости территориальное автономное объединение в составе советской федерации. Между союзной и автономной республиками существовал жесткий барьер, обусловленный тремя сталинскими критериями. Между автономной республикой и автономной областью такого барьера не было, а потому все АО медленно двигались в сторону АССР. Существовала очевидная тенденция, подчеркивающая промежуточный статус АО, как «прелюдии» к АССР. АО становились АССР 14 раз. В формировании АО так же наблюдалась бессистемность в плане административно-территориального деления: создавались «двойные» национальные автономии, которые не считались не с традициями, не с образом жизни людей и даже с языковыми барьерами.

Следующий уровень автономных образований составляют *национальные округа* (позднее они будут названы *автономными*).

Количество этих образований не очень велико, видимо, они создавались только там, где больше никакая автономия была невозможна. Но вместе с тем и это распределение территорий наводит на размышление о полной бессистемности. Особенно тогда, когда в одной из них его соединяют с другим народом.

Вся эта система автономных образований представляется очень запутанной, разобраться в ней весьма и весьма нелегко. В отношении прочих территориальных образований, которые не были автономиями, политика советских руководителей не менялась. Было создано *два вида неавтономных территориальных образований: край и область*. Некоторое время, правда, существовали и губернии. Край отличался от области наличием в его составе автономной области, в то время как область могла включать в свою территорию только национальный округ. Политика, проводимая относительно этих территориальных образований была весьма беспорядочной: территориальный принцип формирования этих единиц привел к излишней гигантомании в административно-правовом устройстве, сменялся отраслевым, вследствие чего происходило их разукрупнение, т.е. вместо излишне крупных образований создавались мелкие. Наблюдалась тенденция роста численности областей с увеличением численности коммунистической партии и числа первичных партийных организаций на местах. Была в подобном разукрупнении и одна крайне опасная черта. За большим количеством регионов гораздо труднее уследить, и к концу существования Советского Союза государство потрясли крупные коррупционные скандалы в различных регионах. Вновь явились на свет в слегка измененном виде «кормления», «местничество», местное казнокрадство. Затем во главу угла ставился критерий экономической эффективности в нарезке регионов.

 Официальные историки в конечном счете сами запутались в проведенных государством преобразованиях.

Ряд исследователей, и прежде всего С. А. Тархов, утверждают, что в административно-территориальном делении СССР существовала строгая и последовательная система. В определенной логике названной системе не откажешь, но возникала она стихийно, из хаоса решений, принимаемых произвольно (без оглядки на последствия для существования системы), а затем с течением времени упорядочивалась.

Итоговая статистика трансформации АТД в советскую эпоху такова. Всего за 1927–1973 гг. создано 184 области, преобразовано 26, упразднено 74. За 1924–1965 гг. создано 23 края, упразднено 17. За 1925–1930 гг. создано 15 автономных округов, упразднено 5. За 1922–1957 гг. создано 24 АО и 29 АССР, упразднено же 16 АО и 9 АССР. Советское правительство медленно перебирает всевозможные территориальные решения, которые практически никак не влияют на управляемость экономикой государства. Это еще раз подтверждает наш тезис о том, что управление происходило отнюдь не по декларируемой схеме федеративных отношений, а значит, в СССР реально имел место фантомный федерализм, некое мировоззренческое образование, существовавшее только в представлениях людей и упорядочивающее их надежды. И вышеописанный федерализм, как не имевший никакого отношения к реальности, был совершенно нежизнеспособен в условиях его практического применения, что и показали дальнейшие события.

Подводя итоги развития советского федерализма, можно сделать вывод о том, что этот опыт носит двоякий характер. В качестве политической ширмы реальных отношений фантомный советский федерализм выполнял свою роль прекрасно, но он был чреват огромным количеством внутренних противоречий, которые неизбежно должны были проявиться в случае применения данной системы отношений на практике.

Использование национального фактора в качестве основополагающего при региональном структурировании страны несло в себе опасность сепаратизма и межнациональной напряженности.

Выведение реальной системы управления регионами за рамки конституционно-правового поля (это проявилось в наличии двух параллельных систем осуществления региональной власти: декларируемого, но фантомного федерализма и реального партийного унитаризма, а также в существовании не сводимых к Конституции нормативных актов, регулирующих региональные отношения) создавало предпосылки для возникновения властной неопределенности, обусловливало сохранение государства с помощью достаточного уровня харизматической и военной власти в центре по сравнению с регионами.

Подобная система была устойчива только при наличии мощных карательных органов, своей постоянной деятельностью удерживающих государство от сползания в хаос. Крах коммунистической системы привел к крушению союзной федерации и усилению сепаратизма, как национального, так и территориального.

**2.2 Развитие федерализма в современной России**

Главные точки отсчета в развитии современной Российской Федерации как самостоятельного суверенного государства — провозглашение Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. и денонсация договора об образовании СССР 12 декабря 1991 г. В результате распада Советского Союза РСФСР перестала быть частью другого федеративного государства. В 1991 г. сменилось и наименование государства на Российскую Федерацию (Россию).

Указанные перемены отразились и на российском федерализме. В истории современного российского федерализма можно выделить два главных этапа. Первый начинается в период разрушения СССР, в конце 1980-х — начале 1990-х гг., и в основном завершается к 2000 г. Второй этап начинается с 2000 г., с государственных реформ Президента РФ В. В. Путина. Первый этап вполне укладывается в алгоритм деволюционного федерализма, второй характеризуется переходом к федеративной модели интеграционного типа с весьма жестким централистским содержанием.

В числе важнейших событий первого этапа — повышение конституционно-правового статуса внутрироссийских автономий (избавление республик от характеристики автономности, обретение статуса республики всеми автономными областями, за исключением Еврейской). Этот процесс сопровождался провозглашением государственного суверенитета многими национально-государственными образованиями, их стремлением оформить себя в качестве полноценных государств. В политико-государственной жизни преобладали сепаратистские тенденции.

В первой половине 1990-х гг. было принято два основополагающих документа, определяющих контуры федеративных отношений в нашей стране,— это Федеративный договор 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации[[15]](#footnote-15) и Конституция Российской Федерации 1993 г. Именно этими документами и определяется то противоречивое правовое поле, на котором реализуются крайне сложные отношения между федеральным центром и регионами. На том историческом этапе принятие обоих документов было жизненно необходимо для сохранения государственного единства РФ. Федеративный договор стал фундаментом, на котором была возведена федерация в виде системы двусторонних договоров центра с регионами.

Вызывает многочисленные возражения тот факт, что в рамках этой системы взаимоотношений различные регионы устанавливали с центром такое разграничение полномочий, какое могли отвоевать. В результате получилось, что сильные регионы (в первую очередь к ним относятся национальные республики в составе РФ) приобрели гораздо больше полномочий, нежели слабые «русские» области и края. Слабость этих регионов заключалась в том, что они не могли в полной мере разыгрывать национальную карту в игре против центра. Но в то время такие договорные отношения оказались лучшим выбором, нежели их полное отсутствие. Система договоров скрепила разваливающуюся на части федерацию на самой грани ее полной дезинтеграции и предоставила российскому обществу пересмотреть сложившееся соотношение полномочий в другое время. Договоры зафиксировали реально оставшуюся в наследство от СССР систему регионального управления, которая несла в себе все недостатки советской федеративной системы.

 Федеративный договор 1992 г. и Конституция РФ 1993 г. заложили и иные сущностные перемены отечественной федеративной модели. В соответствии с ними статус субъектов федерации получили края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург, до того являвшиеся обычными административно-территориальными единицами и управлявшиеся из центра на унитарных началах. Так наконец была достроена субъектная основа Российской Федерации[[16]](#footnote-16).

Конституция РФ 1993 г. признала утратившими силу те положения Федеративного договора, которые, в первую очередь, были направлены против государственного единства России и ее интересов как централизованного государства. В этом отношении нельзя не признать справедливость утверждения Ю. Тихомирова: «Федеральная Конституция закрепила основы правовой системы в стране. Ее верховенство служит обеспечению единства и прочности нашего федеративного государства»[[17]](#footnote-17).

Вместе с тем принятие Конституции 1993 г. вовсе не означало, что фактическое положение дел было приведено в соответствие с высшим законодательным актом, определяющим основы правовых взаимоотношений в РФ. Фактическое положение дел продолжало противоречить всякой логике, ибо по-прежнему развивалась практика заключения двусторонних договоров, отдельные положения которых не соответствовали Конституции РФ, а следовательно, не имели никакой юридической силы. Тут действовала логика политическая, требующая временной уступки местным национальным элитам даже в нарушение Основного закона.

Федеративный договор не учреждал федерацию, а перераспределял полномочия в уже существующем государственном образовании не между РФ и ее субъектами, а между органами власти РФ и субъектов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Федеративный договор является внутригосударственным документом, определяющим статус субъектов федерации в уже существующем государстве. К большому сожалению, подписание двусторонних договоров, следовавшее за заключением Федеративного договора, не снимало существующие проблемы, а, наоборот, их усиливало. В этих двусторонних нормативных актах фактически закреплялось неравноправие субъектов федерации, которое не позволяло реализовать один из главных принципов построения федеративного государства. С. Валентей формулирует его следующим образом: «Основополагающим принципом федерализма выступает равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения»[[18]](#footnote-18).

Весомой альтернативой такой, далеко не самой лучшей, практике федеративных отношений может стать, на наш взгляд, только трансформация сложившейся модели политико-территориальной организации в полноценную федерацию с сильным центром, единым экономическим и политическим пространством, равными субъектами федерации, верховенством федеральной конституции и федерального законодательства. Такая точка зрения, безусловно, доминирует[[19]](#footnote-19). Кроме того, среди ее сторонников достаточно много специалистов, выступающих за укрупнение субъектов Российской Федерации[[20]](#footnote-20). Обозначившиеся подходы к предлагаемому укрупнению и перестройке территориальной структуры федерации имеют ряд различий.

Некоторые ученые предлагают создать новую сетку экономического районирования России, включающую несколько экономических районов, которые должны стать субъектами федерации[[21]](#footnote-21).

Другой подход предусматривает образование нового структурного уровня между федеральным центром и сегодняшними субъектами Российской Федерации, возможно, на основе существующих ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ с передачей им части функций федерального центра[[22]](#footnote-22), возможно, на основе сформированных в 2000 г. федеральных округов[[23]](#footnote-23).

Прообразом новых, укрупненных субъектов Российской Федерации многие считали возникшие в начале 1990-х гг. так называемые межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, например, «Большая Волга», «Сибирское соглашение», «Центральная Россия», «Северный Кавказ» и др. В общих чертах деятельность таких ассоциаций регулируется федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»[[24]](#footnote-24).

Очерченная проблематика обозначила свою актуальность на стыке первого и второго этапов развития современного российского федерализма, как бы закладывая возможную программу действий власти, региональных элит на будущее.

Среди первых шагов Президента РФ В. В. Путина, направленных на изменение модели федеративных отношений, следует назвать: образование семи федеральных округов; учреждение в них института полномочных представителей Президента РФ и иных органов федеральной власти; ослабление влияния регионов на федеральный центр, например путем изменения порядка формирования Совета Федерации; запуск механизмов реальной конституционно-правовой ответственности региональных органов власти и т. п.

Эти реформы в стране восприняли по-разному. Взгляды специалистов на соответствующие модернизации противоречивы, полярны и зависят, как правило, от их личных идеалов[[25]](#footnote-25). Некоторые авторы увидели в реформах Президента РФ тенденцию к унификации (признавая ее положительные стороны для современной России)[[26]](#footnote-26).

Другими создание семи федеральных округов рассматривается как «унитаристская надстройка над федерацией», фактически превращающейся в «местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства»[[27]](#footnote-27). Нельзя не сказать и о резко негативной оценке современных реформ по укреплению государства в России; в частности, утверждается следующее: «Это не развитие демократии, не продолжение модернизационных процессов, а форсированная централизация власти вне рамок Конституции и политической практики регионов»[[28]](#footnote-28).

Более взвешенной представляется трактовка анализируемых реформ как попытки некой модернизации региональной политики, сущность которой составляет процесс гармонизации федеративных отношений[[29]](#footnote-29). Тем не менее, несмотря на известный позитивный для укрепления современного федерализма момент, «таких — чисто организационных мер явно недостаточно», так как «сами по себе они не способны устранить причины, препятствующие продвижению нашей страны по пути реальной федерализации»[[30]](#footnote-30). В то же время нельзя не согласиться с мнением некоторых авторов, что эта мера направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации[[31]](#footnote-31).

На этом акцентировал внимание и глава государства в Послании Федеральному Собранию РФ, где говорится о том, что суть такого решения — не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма[[32]](#footnote-32).

Следует, однако, констатировать, что современные преобразования российского государственного устройства не смогли устранить существующую в отечественном федерализме фантомность. Она проявляется в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (реформа Совета Федерации), введение института назначаемых губернаторов и отказ от договорных отношений в развитии федерации происходит переход на «указную» систему управления.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять две тенденции - усиление государственного начала, единства системы и увеличению объема прав и полномочий субъектов в рамках федерации, приводить их в гармоническое единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

 Как известно, разграничение полномочий и ответственности Российской Федерации и ее субъектов осуществляется через выделение в Конституции Российской Федерации так называемых предметов ведения.

При этом конституционное законодательство определяет только предметы ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции). В то же время предметы ведения самих субъектов федерации не имеют прямого конституционного закрепления и «вне пределов ведения Российской Федерации… субъекты… обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73).

Основное практическое следствие из данного пробела в действующем законодательстве — отсутствие законодательных основ формирования финансово-экономической базы полномочий и ответственности субъектов федерации, которые не затрагиваются Конституцией Российской Федерации. Следующий важный аспект, игнорируемый действующим законодательством,— вопрос о социально-экономических функциях и ответственности местного самоуправления и наличии у него необходимой социально-экономической базы. Продекларировав конституционное отделение местного самоуправления от системы государственной власти, действующее законодательство фактически проигнорировало один из ключевых институтов социально-экономического развития федерации[[33]](#footnote-33).

**III. Основные проблемы российского федерализма**

**3.1 Проблема фантомного федерализма**

**в развитии российской государственности**

*Под* ***«фантомным» федерализмом***  *подразумевается такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы. Основным признаком, характеризующим фантомность*, декоративность сложившейся в России системы федеративных отношений, *является асимметрия федерации* — ситуация, при которой, несмотря на декларированное в Конституции равноправие субъектов, имеет место их политическое, правовое и экономическое неравенство. В этих условиях нормативный, закрепленный в законодательстве федерализм становится в известной степени фикцией, которая в зависимости от баланса политических сил интерпретируется то в сторону большей самостоятельности субъектов, местами переходящей в сепаратизм, то в сторону построения фактически унитарного государства в федералистской оболочке.

*Основное пагубное следствие постоянного разрыва между политикой, правом и экономикой, которым характеризуется фантомный федерализм,— общая неэффективность системы государственного управления,* ***объективным выражением чего является перманентный социально-экономический кризис***.

Источник фантомного федерализма — государственно-правовая фикция, которую в условиях советской системы представляла собой РСФСР, являясь федералистской правовой оболочкой с унитарным наполнениемЗарождение российского федерализма фактически происходило в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990– 1993 гг. Закономерным итогом стали не только растущие в ряде регионов сепаратистские настроения, но и реальная угроза распада государства. Основным источником последующей неэффективности федерации и является то, что созданная в РСФСР федеративная структура не предназначалась для работы в условиях федерализма, будучи структурой унитарного государства.

К сожалению, предпринимаемые в настоящее время попытки федеративных реформ нацелены отнюдь не на устранение фантомности в государственно-территориальном устройстве. Порой, наоборот, они эту фантомность усиливают, вкладывая в конституционную оболочку федерализма новое унитаристское содержание.

В последнее десятилетие федеральным центром выработана своеобразная *«маятниковая»* конструкция взаимоотношений по линии «центр — регионы», инициированная заложенной в Конституции 1993 г. неопределенностью многих аспектов федеративных отношений. Сущность «маятниковой» политики проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, декларирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты федерации до положения номинальных единиц.

«Маятниковая» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере социально-экономических отношений, где мы наблюдаем следующие явления:

*Первое.* Сознательное удержание федеральным центром большинства регионов в состоянии хронической дотационности через систему межбюджетных отношений. При этом очевидно, что последние инициативы федерального центра по *«выравниванию»* доходов регионов приведут к окончательному кризису как бюджетного федерализма, так и экономической базы федеративных отношений.

*Второе.* Нежелание федерального центра четко разграничить собственность на природные ресурсы и признать право субъектов федерации распоряжаться своими ресурсами. Более того, в последнее время федеральный центр вообще перестал признавать за регионами право участия в управлении находящимися на их территории природными ресурсами.

*Третье.* Установление федеральным центром в сфере социальной политики такой модели отношений, при которой происходят явные перекосы и в основном вся социальная ответственность, даже за социальные реформы, предлагаемые самим федеральным центром, возлагается (а проще — перекладывается) на региональные власти, при этом параллельно происходит сокращение финансовой обеспеченности регионов через реформирование налогово-бюджетных отношений.

На наш взгляд, источником противоречий в экономическом развитии явилось, прежде всего, отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов федерации. Известная нестабильность федеративных отношений и постоянный уход нормативно-правового регулирования то в «договорную», то в «указную» плоскости во многом обусловлены недостатками системы конституционно-правового регулирования федеративных отношений.

Закономерно, что подобная политика федерального центра порождает встречную реакцию субъектов, которая в 1990-е гг. выражалась прежде всего в растущих противоречиях между региональным и федеральным законодательством, а также в попытках ряда субъектов «перетянуть» на себя часть федеральных полномочий.

*К 2002 г. очевидным стало вхождение российского федерализма в системный кризис, характеризующийся безадресностью экономической и социальной ответственности и ее экономической и социальной необеспеченностью, сопровождающийся растущей асимметрией всей системы федеративных отношений.*

* 1. **Проблема количества субъектов федерации**

Административное деление Российский Федерации не является пустой теорией, за довольно длительную историю своего существования оно видоизменило российскую территорию, закрепив за отдельными регионами особые функции. В результате каждая область имеет центр и периферию, передовые и отсталые хозяйственные отрасли, наконец, свою региональную идентичность. Резкий административный передел сломает устойчивые связи. Однако количество субъектов сегодня явно больше, чем необходимо для эффективного управления. Диагноз административно-территориальной ситуации и возможные способы ее решения предпринимает Борис Борисович Родоман - доктор географических наук, автор работ по теоретической географии и экологии человека в своей статье – «Сколько субъектов нужно Федерации?»[[34]](#footnote-34).

Ведомственно-отраслевая и территориальная структуры — два взаимно перпендикулярных разреза одного бюрократизированного государства. Если необходимо постоянное усовершенствование первого, то нужна и позитивная эволюция второго. Вместе с тем очевидны существенные различия. В то время как министерства и департаменты для большинства “населения” суть нечто далекое и верхушечное, административно-территориальное деление (АТД) в нашей стране превратилось в универсальные ячейки жизни общества. В своих регионах (областях, краях, республиках) мы живем почти так же, как во дворах, домах, квартирах, постоянно ощущая их размеры и пределы. Реформа АТД — не просто передвижка границ, изменение статуса городов, пересадка чиновников, но и коренная физическая перестройка, если не ломка, некоторых весьма материальных сооружений.

Границы и центры всех существующих ныне регионов — субъектов Российской Федерации за последние 60 лет практически не изменили свое местоположение. От такого застоя территориальные единицы окостенели, окуклились, обросли барьерами.

**Кроить или тасовать?** Недостатками Российской Федерации можно считать слишком большое число субъектов и их неравноправие из-за “государственности” республик и ее отсутствия у краев и областей. Самый радикальный рецепт реформирования АТД — упразднить всю существующую систему, нарезать страну на клетки, ограниченные параллелями и меридианами, как штаты Колорадо и Вайоминг, и в их центрах на пустых местах построить новые столицы. Но области и республики — не просто бюрократическая паутина на карте страны; это исторически сложившиеся организмы, мощные узлы материальной инфраструктуры. Ликвидировать их одним махом — все равно что остановить общественный транспорт, отключить газ и отопление и т. д. Катастрофа будет посильнее, чем атаки террористов, а затраты сравнимы с межгосударственной войной. В таком начинании самый упрямый тиран-реформатор споткнется на первом шаге. Остается старый, тривиальный путь — группировать, тасовать, переподчинять имеющиеся регионы без передвижки их границ и центров.

Восемьдесят девять субъектов Федерации[[35]](#footnote-35)— это много для государственных деятелей, которые не могут их ни запомнить, ни быстро найти на карте. О существовании некоторых регионов впервые узнают, когда приходится их посещать, когда получают туда назначение или выставляют там свою кандидатуру.

Уменьшим число субъектов Федерации втрое, сделаем около 30 (почти как в Мексике и чуть больше, чем в Бразилии). Получится по три прежних региона в одном новом субъекте. Чем меньше семей в коммунальной квартире, тем конфликтнее ситуация. Представьте, что в одной группе собраны Самарская, Саратовская и Ульяновская области. Согласятся ли две последние на гегемонию Самары, если учесть, что и Самарская область раздирается соперничеством между Самарой и Тольятти? Новая ли, четвертая инстанция будет возглавлять эту тройку областей или одна из них по очереди? Не осушить ли трем областям дно водохранилища на стыке своих границ южнее Сызрани, чтобы построить там новую общую столицу субъекта Федерации за счет его налогоплательщиков? Подобные малочисленные группировки краев, областей, республик существовали при Н.С.Хрущеве в виде экономических административных районов, возглавлявшихся совнархозами, и сошли со сцены вместе с их автором. Между тем России со времен Екатерины II не хватает крупных административных областей, охватывающих по несколько губерний. Вероятно, верховная власть, как царская, так и советская, опасалась сепаратизма и конкуренции. Не случайно и советские крупные края (Северный, Северокавказский, Дальневосточный и др.) существовали недолго, а к середине ХХ века Центральная Россия почти вернулась к екатерининским губерниям.

С точки зрения кибернетики существует оптимальная кратность деления: каждая управляемая система должна делиться в среднем на семь, а фактически - на пять-девять отделов. Такая пропорция удобна и для личного общения начальника с подчиненными. К оптимальной кратности близка сетка классических экономических (экономико-географических) районов, которые были намечены учеными в ХIX веке, а в советское время применялись для планирования и учета в народном хозяйстве. Число их в Российской Федерации может быть от 9 до 12, а перед распадом СССР официально числилось 11. Вот, на мой взгляд, наилучшие единицы в качестве субъектов Федерации, но, конечно, не только по формально-количественным соображениям: эти районы имеют солидную историю и наиболее близки к реальности. И было бы все хорошо и логично, если бы не республики в составе Российской Федерации.

**Камень преткновения — республики.** Для республик вхождение в какой-либо регион или округ равносильно понижению статуса. С другой стороны, если сохранить за всеми республиками звания субъектов Федерации и не включать их в экономические районы, ставшие административными, то маленькая Адыгея окажется наравне уже не с Московской областью, а со всей Центральной Россией. Если же малые этнические территории включать в края в качестве автономных областей или округов, а большие оставить в непосредственном подчинении у Москвы, то мы вернемся к тому, что было до 1991 года.

Как известно, в СССР был осуществлен этнический принцип федерализма и автономии, как правило отсутствующий в странах Нового Света. У нас все этносы делились на пять категорий: одним полагались союзные, другим автономные республики, третьим автономные области, четвертым автономные округа, а пятым ничего такого не полагалось.

 Российские этносы фактически неравноправны и сегодня, поскольку они по-прежнему делятся на имеющие и не имеющие “свои” территории, а внутри республик — на титульные и нетитульные. Но титульные этносы мало где составляют большинство, а границы республик далеко не соответствуют ареалам расселения разноязычных народов.

Против сохранения республик в составе Российской Федерации настроены противоположные политические силы: с одной стороны, национал-патриоты, мечтающие о полной русификации; с другой стороны, демократы-правозащитники, возмущенные царящим там произволом и коррупцией. Между тем несменяемые князья и ханы со своим управляемым электоратом ценятся как верные слуги московского Кремля. Они же становятся его головной болью, если выходят из повиновения, опираясь на национализм.

**Этнические автономии и резервации небесполезны.** Хотя в странах Запада, для многих россиян являющихся образцом, межэтнические отношения нередко налаживаются и без территориальных автономий, это не означает, что в нашей стране такие автономии не нужны. В пользу сохранения “национальных” (этнических) республик имеются веские доводы. Привилегии республик — компенсация за отсутствие у титульных этносов своих понастоящему независимых государств. Есть этносы: “русские”, “французы”, “узбеки”, и есть государства — субъекты международного права и члены ООН: Россия, Франция, Узбекистан. Тогда почему бы не быть независимыми Татарстану и Якутии? Виновница проблемы — этнократическая модель государства, заведенная в Западной Европе и распространившаяся на восток после распада Австро-Венгрии и Османской империи. Возможно, для большей части Евразии эта система непригодна и даже гибельна, но отказаться от нее так же трудно, как и от прочих европейских продуктов.

Однако остроумный компромисс изобретен. Вместо настоящего “своего” государства исторически ущемленному этносу предоставляется так называемая государственность с декоративными атрибутами, за которыми иногда вырастает реальная автономия — быть может, немалая, но завидовать тут нечему. Пресловутые привилегии республик аналогичны правам детей и инвалидов: компенсируется моральный ущерб этноса, возникший от того, что коренной народ из-за недавней колонизации его земель пришельцами стал меньшинством у себя дома. Культурной автономии для сохранения коренных народов, их языков и культур, оказалось недостаточно. Народы, не получившие территориальной автономии, утратившие ее и не имеющие за пределами России “своего” государства, быстро исчезают. Так, для вепсов роковым оказалось разделение этнического ареала между Карелией и Вологодской областью, а для шорцев — упразднение национального района в 1936 году.

Разнообразие рас, культур, этносов, языков — это ресурс развития цивилизации, важный в не меньшей мере, чем видовое богатство животного и растительного мира. Если для сохранения природных объектов нужны заповедники, заказники, национальные парки, то почему бы не учреждать их и для традиционных компонентов человеческой культуры? В территориальных резервациях нуждаются не только малые, но и сравнительно крупные этносы; эта проблема может стать актуальной и для русских.

При оценке роли коренного населения, ведущего традиционное хозяйство, важна не численность и плотность, а территориальный вес отдельного жителя, использующего большую площадь. Этнос — творец и хранитель своего культурного ландшафта. После вытеснения аборигенов с их родовых земель наступает экологическая катастрофа. Для сохранения биосферы нужны не только тропические и таежные леса, но и населяющие их “туземцы”.

Для решения этнокультурных проблем не обязательно иметь федеративное устройство, достаточно унитарного государства с автономиями и резервациями. Федерализм полезен для решения финансовых вопросов, для дифференциации и дополнения законов применительно к региональным особенностям.

**Федеральные округа и раскол России.** Учрежденные в 2000 году федеральные округа отчасти решают задачу необходимого для России универсального макрорайонирования, но в качестве субъектов Федерации не очень удобны. Их сеть дальше от оптимальной кратности, чем у экономических макрорайонов, так как округов маловато, а регионов в каждом из них много. Состав, границы и названия округов кое-где выглядят как насмешка над традиционной географией и над менталитетом населения: теперь Обь — великая уральская река, а река Урал течет по Приволжью. В качестве административно-территориальных единиц (а не только отделов президентской администрации) федеральные округа далеки от федерализма, потому что их начальники назначаются сверху (неконституционный прецедент отказа от принципа выборности).

Федеральные округа — готовые сферы влияния иностранных государств и удобные рамки для раздела России. Так, на Дальнем Востоке влияют страны Азиатско-Тихоокеанского региона; Северо-Западный округ тяготеет к Скандинавии, ищет там спонсоров и инвесторов; Южный округ через челночную торговлю и трудовые миграции связан с Восточным Средиземноморьем, где экономически доминирует Турция и проживают потомки изгнанников с Кавказа. Приволжский округ — приемник, фильтр и заслонка для мигрантов из Центральной Азии, устремившихся через Москву в Западную Европу. Большинство округов способны существовать как самостоятельные государства, а многодобывающий Уральский округ, охвативший Западно-Сибирскую низменность, жизнеспособен до такой степени, что остальная Россия станет для него обузой и помехой.

Округа созданы для сильной президентской власти, но при ее ослаблении поднимут голову следующие по рангу начальники из той же властной вертикали. Восемьдесят девять субъектов Федерации не смогут расколоть Россию хотя бы потому, что не смогут договориться. Семь генерал-губернаторов соберутся за одним столом и сколотят хунту для спасения отечества, а фактически поделят его между собой, как полководцы-диадохи после Александра Македонского и беловежские деятели после М.С.Горбачева.

Возможен еще один вариант: страна делится на три-четыре субъекта: Европейская Россия, Урал (?), Сибирь, Дальний Восток. Чем меньше членов в федерации, тем вероятнее ее распад. Легче всего раскалываются государства, составленные из двух ярко выраженных частей. В ХХ веке распались: уния Швеции и Норвегии, Австро-Венгрия, уния Дании и Исландии, Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии, Объединенная Арабская Республика, Пакистан (выделилась Бангладеш), Чехословакия, Федерация Эфиопии и Эритреи; к распаду близок оставшийся от Югославии Союз Сербии и Черногории. В Российской Федерации неустойчивы двухтитульные республики: распалась Чечено-Ингушетия, раскалывается Карачаево-Черкесия. Теперь, если выделить в качестве административной единицы всю Азиатскую Россию, то для Федерации это будет гибельным раздвоением.

**Заключение**

Федеративное государство (федерация)— государственное устройство, состоящее из ряда территориальных образований (субъектов федерации), обладающих самостоятельным политическим статусом в рамках федерации. Для федерации характерно наличие двух уровней государственной власти: федеральная государственная власть и государственная власть субъектов федерации.

Федерация возникает в случае признания данной формы государства выгодной для общества, т. е. отвечающей его социально-экономическим, этнополитическим, оборонным и прочим интересам.

Российский федерализм, так сложилось исторически, явился наследником развития государственности СССР, где функция федерализма носила иллюзорную «декоративную» роль в унитарной по существу государственно-правовой системе, а РСФСР представляла собой федералистский правовой каркас с унитарным наполнением. Выбор федеративной модели территориального устройства был на тот момент необходим: империя фактически распалась, потеряла управляемость. В результате это привело к созданию в Российской Федерации *фантомного федерализма* — модели государственного устройства, в которой правовая конструкция не совпадает с политическими, управленческими и экономическими реалиями.

На настоящий момент отечественная государственность переживает период становления федеративных отношений, вызревание которых в политической и правовой системе России было длительным и неоднозначным, что и вызвало новую актуализацию проблемы их реформирования.

Есть несколько важных негативных аспектов нынешней системы федеративных отношений, которые должны быть преодолены в процессе конституционной реформы. Необходимо установить равноправие субъектов федерации; построить новую схему административно-территориального устройства страны, основанную на экономической целесообразности; начать последовательный отказ от национально- территориальных автономий в федерации.

**Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. М.: Юрид. лит., 1997.
2. Резолюция III Всероссийского Съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» // СУ РСФСР. 1918. № 15.
3. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 67.

Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Рос. газета. 2000. 11 июля.

Амелин В. Вызов мобилизованной этничности. М., 1997.

Большая советская энциклопедия. 1-е изд. М.: Сов. энцикл., 1947.

Волкова Е. С. Сравнительный анализ развития федерализма в Российской Федерации и в зарубежных государствах с позиции теории самоорганизации // http://www. lpur.tsu.ru/Public/book2000.

Златопольский Д. Л. СССР — федеративное государство. М., 1967.

Ковачев Д. А. Федерация в зарубежных странах: актуальные аспекты // Журн. рос. права. 1998. № 7.

Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург, 2001.

Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2003.

Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы/ Н. М. Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2005.

Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

Федеративный договор: Документы. Комментарии. М., 1992.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2000.

Экономические предпосылки и политико-правовые аспекты становления российского федерализма / Под ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2001.

Адамеску А. А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Рос. экон. журн. 993. № 10.

Аюков М. Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление. 2001. № 1.

Б.Б. Родоман Сколько субъектов нужно федерации?// Отечественные записки № 2 за 2004 г.

Безруков А. В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журн. рос. права. 2001. № 1.

Безруков А. В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журн. рос. права. 2001. № 12.

Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журн. рос. права. 2001. № 12.

Валентей С. Что сменит российский псевдофедерализм? // Федерализм. 2001. № 1.

Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.

Воронин В. В., Шишков М. К. Федеративное устройство России на основе экономического районирования // Регионология. 1998. № 2.

 Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4.

Доленко Д. В. Федерализм в контексте российской модернизации // Регионология. 2001. № 2.

Еремеева Л. Проблемы бюджетного федерализма и роль местного самоуправления в их решении // Федерализм. 2002. № 3.

Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю. Пространство российского федерализма // Полис. Политические исследования 2000. № 5.

Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм: К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5.

Кистанов В. Государственно-территориальное устройство России — на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8.

Макарычев А. С. Федерализм эпохи глобализма: Вызов для региональной России // Полис. 2000. № 5.

Медушевский А. Н. От договорного федерализма к централизованному: Полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий президента // Россия в условиях трансформации: Материалы историко-политического семинара. М., 2001. Вып. 11.

Моммен А. Заявка Путина на власть: Конец российского федерализма? // Полис. 2000. № 5.

Перов Н. Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000. Т. 5, № 1.

 Тихомиров Ю. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2.

Хакимов Р. Федерализм в России: Выбор пути // Экономика и управление. 2001. № 1.

Хлебников А. Сколько надо губернаторов // Аргументы и факты. 2000. № 9.

 Чиркин В. Е. Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12.

1. Экономические предпосылки и политико-правовые аспекты становления российского федерализма / Под ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2001. С. 9. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2003. С. 257. [↑](#footnote-ref-2)
3. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2000. С. 176–177. [↑](#footnote-ref-3)
4. Чиркин В. Е. Конституционное право... С. 178. [↑](#footnote-ref-4)
5. Чиркин В. Е. Конституционное право… С. 178–179. [↑](#footnote-ref-5)
6. Добрынин Н. М. Новый федерализм... С. 77. О фантомности в российском федерализме еще пойдет речь в настоящей монографии. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ковачев Д. А. Федерация в зарубежных странах: актуальные аспекты // Журн. рос. права. 1998. № 7. С. 120. [↑](#footnote-ref-7)
8. Волкова Е. С. Сравнительный анализ развития федерализма в Российской Федерации и в зарубежных государствах с позиции теории самоорганизации // http://www. lpur.tsu.ru/Public/book2000. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 172. [↑](#footnote-ref-9)
10. СУ 1918 г. № 15. Ст. 215. [↑](#footnote-ref-10)
11. СУ 1918 г. № 15. Ст. 582. [↑](#footnote-ref-11)
12. Цит. по кн.: Златопольский Д. Л. СССР — федеративное государство. М., 1967. С. 86. [↑](#footnote-ref-12)
13. СССР // БСЭ... [↑](#footnote-ref-13)
14. СССР // БСЭ... [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеративный договор: Документы. Комментарии. М., 1992. [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург, 2001. С. 309. [↑](#footnote-ref-16)
17. Тихомиров Ю. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2. С. 33. [↑](#footnote-ref-17)
18. Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1. С. 103. [↑](#footnote-ref-18)
19. Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. № 4. С. 153; Доленко Д. В. Федерализм в контексте российской модернизации // Регионология. 2001. № 2. С. 20. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Доленко Д. В. Федерализм… С. 26; Замятин Д. Н., Замятина Н. Ю. Пространство российского федерализма // Полис. 2000. № 5. С. 104–109; Хлебников А. Сколько надо губернаторов // Аргументы и факты. 2000. № 9. С. 5; Чиркин В. Е. Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С. 45. О

том, что территориальное деление несовершенно и оторвано от экономического районирования, специалисты писали еще в 1980-х гг. См.: Хореев Б. С. Территориальная организация общества. М., 1981. С. 160–170. [↑](#footnote-ref-20)
21. Адамеску А. А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Рос. экон. журн. 993. № 10. С. 60–71; Кистанов В. Государственно-территориальное устройство России — на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8. С. 56–62; Воронин В. В., Шишков М. К. Федеративное устройство России на основе экономического районирования // Регионология. 1998. № 2. С. 47–55. [↑](#footnote-ref-21)
22. Амелин В. Вызов мобилизованной этничности. М., 1997. С. 250. [↑](#footnote-ref-22)
23. Макарычев А. С. Федерализм эпохи глобализма: Вызов для региональной России // Полис. 2000. № 5. С. 87–88. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6286. [↑](#footnote-ref-24)
25. Медушевский А. Н. От договорного федерализма к централизованному: Полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий президента // Россия в условиях трансформации: Материалы историко-политического семинара. М., 2001. Вып. 11. С. 31. [↑](#footnote-ref-25)
26. Перов Н. Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000. Т. 5, № 1. С. 1; Моммен А. Заявка Путина на власть: Конец российского федерализма? // Полис. 2000. № 5. С. 76. [↑](#footnote-ref-26)
27. Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм: К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5. С. 32. [↑](#footnote-ref-27)
28. Аюков М. Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление. 2001. № 1. С. 14. См. также: Валентей С. Что сменит российский псевдофедерализм? // Федерализм. 2001. № 1. С. 8; Хакимов Р. Федерализм в России: Выбор пути // Экономика и управление. 2001. № 1. С. 16. [↑](#footnote-ref-28)
29. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журн. рос. права. 2001. № 12. С. 80–81; Доленко Д. В. Федерализм… С. 28. [↑](#footnote-ref-29)
30. Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм... С. 150. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Безруков А. В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журн. рос. права. 2001. № 1. С. 112–113; Он же. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журн. рос. права. 2001. № 12. С. 27. [↑](#footnote-ref-31)
32. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // Рос. газета. 2000. 11 июля. С. 3. [↑](#footnote-ref-32)
33. Еремеева Л. Проблемы бюджетного федерализма и роль местного самоуправления в их решении // Федерализм. 2002. № 3. С. 85–86. [↑](#footnote-ref-33)
34. Б.Б. Родоман Сколько субъектов нужно федерации?// Отечественные записки № 2 за 2004 г. [↑](#footnote-ref-34)
35. В настоящее время число субъектов РФ сократилось до восьмидесяти семи. [↑](#footnote-ref-35)