Оглавление

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

Глава I. Федеративное устройство России…………………………………...5

* 1. . Понятие федеративного устройства России ….……………….......5
  2. Принципы федеративного устройства……………………………. 11

Глава II. Российский федерализм: эволюция и проблемы становления…..16

2.1 Анализ федерализма в России и этапы его развития………….....16

2.2 Проблемы федеративного устройства Российской Федерации и

возможные пути их решения………………………………………..…29

**Заключение** …………………………………………………………………....36

**Список использованных источников** …………………............................38

**Список литературы**…………………………………………………………..41

Введение

Федеративные отношения в современной Российской Федерации отличаются чрезвычайно высокой степенью динамики. Трансформации государственного устройства, осуществление которых заняло у других государств десятилетия, в России оказались «спрессованными» во времени.

Центробежные тенденции начала 1990-х, которые ранее привели к полноному распаду СССР, во многом определяли специфику развития Российской Федерации в момент ее становления в качестве суверенного государства и на начальном этапе развития федеративных отношений. Комплексный характер трансформации единого политического пространства РФ, поступательное перераспределение властных полномочий в пользу субъектов Федерации, рост политической и экономической независимости регионов уже к середине 1990-х породил ряд пессимистических прогнозов относительно того, сможет ли Российская Федерация развиваться, как единое федеративное государство, или же его распад неизбежен.

Требования децентрализации управления выдвигали не только те регионы, которые уже в советский период обладали статусом субъектов федерации, не только национальные автономии, но и традиционно «русские» территории, по сути хотя и менее радикальные требования перераспределения властных полномочий и ресурсов в пользу регионов, получили признание во многих краях и областях России.

Однако уже конец 90-х годов XX века в Российской федерации ознаменован вступлением страны в новый этап государственного строительства. Тенденции, которые определяли направление развития государственной системы в течение предыдущего десятилетия, и часто

воспринимались, как необратимые, в течение кратчайшего периода сменяются прямо противоположными. Децентрализация и фрагментация политической системы страны сменились курсом на восстановление вертикали управления и единства государственной власти, как в федеральном центре, так и в регионах.

Этот процесс становится определяющим в последние годы и ведет к складыванию нового баланса сил и к появлению новой модели взаимодействий между федеральным центром и регионами. По сути, и децентрализация 1990-х, и восстановление властной вертикали в 2000-х наглядно демонстрируют тот факт, что, нормативно сохраняя федеративное устройство в формате, закрепленном конституционно в 1993 году, в реальном политическом процессе российское государство в течение последнего времени многократно и полностью меняет его содержание.

В ходе структурной эволюции разрабатываются, внедряются или, напротив, элиминируются новые структуры, и практики, формирующие и опосредующие взаимодействие федеральных и региональных органов и институтов государственного управления, трансформируют формат распределения полномочий и ресурсов между ними.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что подобная динамика, несомненно, требует своего осмысления. Помимо чисто теоретической значимости, поиск ответа на вопрос о факторах, критическим образом определяющих направление структурной трансформации и вектор эволюции моделей федеративного устройства в ходе реального политического процесса, имеет важное прикладное значение.

Поэтому целью настоящей работы является «обнажение» проблем федерализма в России.

Выбор цели, определяет следующие задачи:

1. изучить федеративное устройство, его понятие и принципы российского федерализма
2. проанализировать российское федеративное устройство и его историю
3. определить основные проблемы федерализма в России.

Глава I Федеративное устройство России

1.1 Понятие федеративного устройства

Территория каждого государства делится на составные части, определяющие внутреннюю структуру государства, его территориальное устройство. В рамках территориального устройства государства складывается определенная система территориальных единиц, из которых состоит государство, система государственных связей между государством в целом и этими территориальными единицами, характер которых зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц.

Такого рода организацию территории государства принято называть формой государственного устройства. С точки зрения формы государственного устройства все государства делятся на две группы - унитарные и федеративные.

Федерация - одна из разновидностей государственного устройства. Федеративное устройство Российского государства - это его политико-территориальная организация. Федеративное устройство характеризует состав государства, правовое положение составных частей - субъектов Федерации, их взаимоотношения с государством в целом.

Слова «федерализм», «федерация», «конфедерация», «федеративный», «конфедеративный» имеют общий корень и происходят от латинского «feodus», что соотносится с понятием соглашения, контракта, договора, союза.[[1]](#footnote-1)

Федерализм закреплен в ст. 5 Конституции РФ как одна из основ конституционного строя России. Конституционный смысл понятия «федерализм» отражен в преамбуле Конституции Российской Федерации, в ст. 1, 4, 5, 11, 65, 68 и др. Конституционный строй, отражая сущностные признаки государственности, является юридическим каркасом, без которого не может существовать правовое государство.

Принцип федерализма - это не просто один из принципов государственно-территориального устройства. Федерализм - это конституционная основа исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, на что специально указывает преамбула Конституции, в которой выражено добровольное желание всех наций, народов, субъектов Российской Федерации, сохранить «исторически сложившееся государственное единство». Он выступает как юридическая гарантия целостности территории России, составляющих ее республик и территорий.

Конституция, закрепляя федерализм, одновременно устанавливает, как и на каких принципах устроена Российская Федерация. Российская Федерация учреждена Конституцией, а не договором, и потому носит конституционный характер. Известно, что договора об образовании Российской Федерации никогда не существовало. В основу ее учреждения был положен не договор ее субъектов, а акт высших органов государственной власти Российской Республики - Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 г, вошедшая в текст первой Советской Конституции и являющаяся ныне памятником права.[[2]](#footnote-2)

Такой договор отсутствует и ныне. Высказываемые мнения о том, что Федеративный договор от 31 марта 1992 г. явился правовой основой для характеристики Российской Федерации, как федерации конституционно-договорной, не имеют под собой объективной основы. Потому, как это совокупность трех договоров, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти трех типов ее субъектов (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации - за исключением Республики Татарстан и Чеченской Республики; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации). В этих документах констатируется, что все субъекты признают свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории. Ни республики, ни территории не являлись учредителями и не образовывали Федерацию.

Главная цель Федеративного договора - это децентрализация власти и управления в масштабах России, стремление ее субъектов к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного и рационального распределения полномочий и эффективного их осуществления. Конституционную природу Федерации подчеркивает и ч. 3 ст. 11 Конституции.

Современная конституционная модель российского федерализма объединяет национальные и территориальные начала - в этом ее своеобразие. Конституция исходит из многообразия субъектов Российской Федерации. К ним относятся республика, край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ, перечень которых дан в ст. 65 Конституции.

Конституция, отражая реалии нынешнего этапа развития федеративных отношений в России, закрепила принцип равноправия субъектов, причем независимо от их вида, территории, численности населения, уровня экономического и социального развития. Естественно, что по объективным показателям субъекты Российской Федерации отличаются большим разнообразием и фактически неравны. Асимметрия федерации - это результат ее исторического развития. Поэтому закрепление равноправия субъектов Российской Федерации независимо от их фактического неравенства приобретает универсальный характер. Равноправие как принцип российского федерализма закреплено в трех значениях: равноправие субъектов Федерации, равноправие во взаимоотношениях субъектов с органами государственной власти Федерации, равноправие народов Российской Федерации. Речь идет о равенстве права субъектов независимо от их государственно-правовой формы (республика, край, область или вид автономии и т.д.) и обладании всеми ими одинаковым конституционным статусом субъекта Федерации, а также идентичности компетенции.

Фактически субъекты Федерации не могут в полной мере воспользоваться своими конституционными полномочиями, де-факто их правовое положение оказывается неодинаковым в силу разных социальных и экономических условий, размеров территории, численности населения и т.д. Поэтому в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, одной из неотложных задач национальной политики Российского государства названо «выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».[[3]](#footnote-3)

В ч. 2 статьи 5 Конституции РФ за словом «Республика» следует в скобках слово «государство». Такая конституционная характеристика была зафиксирована еще в начале 90-х гг. В период разработки действующей Конституции в вариантах, предлагаемых Конституционным Совещанием, республика определялась как суверенное государство в составе Российской Федерации, а край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ определялись как государственно-территориальное образование в составе Российской Федерации. Однако на референдуме 12 декабря 1993 г. была предложена иная формулировка, в результате чего термины «суверенное» и «государственно-территориальное образование» в тексте статьи были опущены. В ряде же республиканских конституций сохранилась правовая констатация их государственного суверенитета. Подобный конституционный метод определения статуса республик, входящих в состав Федерации, неоднозначно воспринимается, как в практике конституционного строительства, так и в конституционной теории[[4]](#footnote-4). В условиях конституционной федерации, каковой является Россия, любой суверенитет, в том числе и ограниченный, неприменим к ее субъектам. Конституция Российской Федерации не предусматривает юридических механизмов для реализации республиками своего государственного суверенитета: у членов федерации отсутствует право выхода из ее состава, не предусматривается возможность обсуждения вопросов о рецепции федеральных законов, не установлено право их непризнания (нуллификации) со стороны субъектов Федерации. На это специально обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 7 июня 2000 г., что признание за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством. Следовательно, использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера[[5]](#footnote-5).

Конституция указывает, что республика имеет свою конституцию и законодательство, которое регулирует широкий круг общественных отношений, возникающих при решении вопросов, как отнесенных к предметам совместного ведения в Российской Федерацией, так и исключительного республиканского ведения.

Принципиальной особенностью российского федерализма является качественно иная конституционная характеристика края, области, города федерального значения. Придание последним статуса субъекта Федерации привело к тому, что они утратили статус обычных административно-территориальных единиц и приобрели определенные элементы государственности. Вышеназванные субъекты Федерации, а также автономная область и автономный округ принимают свои уставы и издают законы; складывается собственное законодательство территориальных субъектов Федерации. В уставах регулируется широкий круг общественных отношений: установление системы органов власти субъекта Федерации, принципов их образования и формирования, собственности, бюджета, социально-экономические и другие вопросы жизнедеятельности региона.

В тоже время следует заметить, что в некоторых уставах и законах субъектов Федерации, до определенного момента, содержались нормы, не соответствующие федеральной Конституции, что констатировано, в частности, в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.[[6]](#footnote-6)

1.2 Принципы федеративного устройства

Принципы федеративного устройства Российской Федерации это основополагающие начала, определяющие характер взаимоотношений между федеральной властью Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, а также между самими субъектами Российской Федерации сформулированы в ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации, конкретизируемые в главе третьей Конституции.

На первом месте среди принципов федеративного устройства Российской Федерации конституционно признается государственная целостность Федерации. Этот принцип отражает историческую преемственность геополитического развития Российского государства, вытекает из суверенитета Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Государственная целостность Российской Федерации тесно связана с другим принципом ее федеративного устройства - единством системы государственной власти. Это означает, что власть Федерации распространяется на всю ее территорию, обеспечивает тесное функционирование всего государственного механизма разных уровней. Источником государственной власти является многонациональный народ России, а в масштабе субъекта - совокупность его населения. Каждый субъект Федерации обладает полнотой государственной власти за исключением пределов ведения самой Федерации, а также сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Субъектам Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Единственный критерий при этом - соответствие основам конституционного строя Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это разграничение основано на Конституции, Федеральном и иных договорах о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11, 71, 72, 73, 76, 78 Конституции РФ).

Равноправие народов - один из важнейших принципов федеративного устройства Российской Федерации. На территории России ныне проживает более 140 народов. Независимо от их численности, уровня социально-экономического, культурного развития, все народы в равной мере обладают правовыми возможностями участвовать в осуществлении власти всего многонационального народа России, имеют право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Конституция обеспечивает возможность каждому независимо от его национальности пользоваться всеми правами и свободами. Особо гарантируются права различных национальных меньшинств, этнических групп, коренных малочисленных народов (ст. 69, п. в ст. 71, п. б ст. 72 Конституции РФ). Российское отраслевое законодательство в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации учитывает основополагающие международно-правовые нормы, содержащие гарантии защиты прав национальных меньшинств (Конвенция МОТ N 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» от 26 июня 1989 г.; Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая Комиссией по правам человека ООН в 1992 г.; Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы 1 февраля 1995 г.), оговаривая льготные условия этих народов при пользовании природными ресурсами, землепользовании и т.д.[[7]](#footnote-7)

Равноправие народов непосредственно связано с самоопределением народов, как конституционным принципом федеративного устройства Российской Федерации. Данный принцип, зафиксированный также в преамбуле Конституции, является общепризнанным принципом и международного права. Какой смысл вкладывает действующая Конституция Российской Федерации в понятие «самоопределение народов»? Могут ли все нации и народы, населяющие Россию и не имеющие своей национальной государственности, реализовать это свое право - самоопределение народов? Необходимо отметить, что новая Конституция России употребляет термин «самоопределение народов», а не «самоопределение наций», что широко применялось в советский период. Безусловно, в условиях многонационального Российского государства игнорировать национальные моменты нельзя. Уникальность и своеобразие Российской Федерации и состоят в том, что она сочетает в себе национальные и территориальные начала. На территории любого субъекта Российской Федерации проживает ныне много национальностей. Поэтому конституционный принцип «самоопределение народов» с позиций Конституции Российской Федерации означает, что он может быть реализован только в пределах России. У субъектов Федерации отсутствует право выхода из ее состава.

Принцип «самоопределения народов» не нужно противопоставлять вышеназванным конституционным принципам государственного устройства Российской Федерации, его нельзя отрицать и не нужно абсолютизировать. Это согласуется с Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. В ней указано, что при реализации права равноправия и самоопределения народов ничто не должно толковаться как «санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов: и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории».

Все субъекты Федерации без каких-либо изъятий во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти между собой равноправны. Это конкретизируется в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий, заключаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ряда субъектов Федерации.

В ч. 4 статьи 5 Конституции РФ закреплен еще один важнейший принцип федеративного устройства России - равноправие субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако следует учитывать деление субъектов Российской Федерации на виды, их неоднородность, а также то, что разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется не только Конституцией, но и договорами, большая часть, которых носит индивидуальный характер, т.е. заключается между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти отдельных субъектов Федерации. Поэтому субъекту Федерации могут быть делегированы определенные права по осуществлению части федеральной компетенции, которыми не располагают другие субъекты Федерации. В связи с этим, обладая одинаковым объемом прав во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, субъекты Федерации могут иметь различный объем прав, входящих в их компетенцию. Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий определены в ст. 26.7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. в редакции от 04.07.2003 г.

Таким образом, выделяются следующие принципы федеративного устройства России[[8]](#footnote-8):

1. государственная целостность;
2. единство системы государственной власти;
3. разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов;
4. принцип равноправия и самоопределения народов в РФ;
5. равноправие субъектов Российской Федерации.

Глава II Российский федерализм: эволюция и проблемы становления

2.1 Анализ федеративного устройства в России и этапы его развития

Проблема поиска оптимальных форм взаимодействия частей сложного государственного механизма традиционно выдвигается на первый план в периоды преобразований и модернизации государственных институтов. Анализируя развитие федеративных отношений в РФ, можно сделать вывод, что конституционная модель федерализма не является окончательным вариантом политических отношений между центром и субъектами. Это позволяет охарактеризовать современное состояние федеративных отношений как этап продолжающегося реформирования в направлении оптимизации механизма взаимодействия различных уровней. На отношения центра и субъектов оказывают влияние два процесса - централизация и децентрализация, причем в условиях России они находят свое выражение в крайних формах - дезинтеграции и унитаризации.

На первом этапе становления постсоветской государственности именно процесс децентрализации играл важную роль, как система разделения государственной власти между публично-правовыми объединениями с наделением каждой из них собственной компетенцией, в рамках которой нижестоящие объединения свободны от директивного воздействия вышестоящих. Как отмечает Д. В. Доленко, процесс децентрализации для СССР и России был неизбежен и вытекал из сущности начатых в конце 80-х гг. ХХ в. политических реформ, направленных на демократизацию государства. Однако ослабление власти центра, активизация региональных, прежде всего республиканских, политических элит, стремившихся к расширению своей власти, способствовали переходу децентрализации в новое патологическое состояние - дезинтеграцию, свидетельствующую о кризисе российской государственности и представляющую угрозу для его существования.[[9]](#footnote-9)

Централистские принципы федерализма предполагают целостность государственного устройства при неделимом суверенитете федерации, верховенство федерального права над правом субъектов федерации, единство экономической и социальной систем государства, системы государственных органов власти на всей территории федерации, равноправие субъектов федерации, законодательный, преимущественно конституционный способ разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами и т. д.

Обычно оба принципа федерализма сочетаются, но преобладание децентралистских признаков - это предпосылка развития по конфедеративному пути, а перевес централистских ведет к формированию унитарного государственного устройства. В зависимости от преобладания того или иного принципа в отношениях между центром и субъектами многими исследователями выделяется два основных этапа развития федеративных отношений. Так, Н. М. Добрынин характеризует первый этап как «деэволюционный федерализм», в целом завершившийся к 2000 г., а второй - как переход к «федеративной модели интеграционного типа» с весьма жестким централистским содержанием.[[10]](#footnote-10)

М. В. Глигич-Золотарева считает, что начиная с 1990 г. и по настоящее время четко просматриваются четыре этапа развития федеративных отношений: период с 1990 по 1993 г. - так называемый «парад суверенитетов»; с 1993 по 2000 г. - «парад заключения договоров»; с 2000 по 2003 г. - период начальной стабилизации; с 2003 г. по настоящее время - период относительной стабилизации.[[11]](#footnote-11) Представляется возможным провести более детальную периодизацию развития взаимоотношений центра и субъектов РФ и выделить несколько этапов.

*Первый этап (с начала 1990 г. по август 1991 г.).* Процесс законодательного определения и регулирования отношений субъектов с центром в РФ начал формироваться еще в 1990 г., т. е. до распада СССР. В марте 1990 г. после избрания нового состава Верховного Совета РСФСР его руководство провозгласило необходимость преобразования авторитарной системы государственной власти в демократическую. Средством и одним из важнейших условий таких преобразований был избран федерализм как принцип политико-территориального устройства, обеспечивающий самоопределение и самоуправление народов и территорий в составе России.

С началом периода обретения Россией (в июне 1990 г.) своего суверенитета и борьбой с союзным центром автономные республики и другие виды автономий также выразили стремление обрести большую степень государственной самостоятельности. Именно одностороннее объявление верховенства законов Российской Федерации над союзными законами создали тогда прецедент для аналогичного поведения ее национально-территориальных образований. Таким образом, наряду с позитивными тенденциями к укреплению самостоятельности составных частей РФ и децентрализацией в разумных пределах функций государственной власти и управления на территории России обнаружились и негативные тенденции. А именно стремление к политико-экономическому обособлению отдельных республик и других субъектов, стремление даже к откровенному сепаратизму, долгое время угрожавшему целостности России.

*Второй этап (с августа 1991 г. по март 1992 г.)* может быть охарактеризован как период противоречивых решений. Распоряжения, появившиеся по итогам августа 1991 г., ознаменовали собой комплекс решений, с помощью которого делалась первая попытка формирования новой государственности. Начало этого этапа ознаменовал президентский Указ от 22 августа 1991 г. [[12]](#footnote-12) 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР». Указом вводилась в действие система подчинения исполнительной власти, формировался новый механизм взаимодействия между федерацией и субъектами, предполагающий назначение главы администрации по согласованию с соответствующим советом с одновременным упразднением исполкомов. Кроме того, осуществлялся переход исполнительно-распорядительных функций от советов к назначаемым главам администраций, вводился институт представителей Президента, упразднялись центральные, региональные и местные структуры КПСС.[[13]](#footnote-13)

Реакция российских властей на центробежные процессы принимала очертания договорного проекта федерализации, принявшего форму Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Его подписание представляло собой одну из первых попыток властных структур российского государства включить механизмы политико-правового регулирования федеративных отношений. Подписание Федеративного договора явилось в большей степени актом политическим, нежели юридическим. Во-первых, многие его правовые положения довольно трудны для понимания. Во-вторых, согласно большинству исследователей, Федеративный договор «явился неким компромиссом центральных и региональных властей при всех взаимных противоречиях и претензиях».[[14]](#footnote-14) В-третьих, договор, как предполагалось, «призван был прекратить правовой «беспредел»: неконтролируемый процесс республиканского законотворчества, во многом противоречащего федеральному законодательству на тот момент»7. Однако даже подписавшие Федеративный договор республики в дальнейшем при принятии своих конституций нарушали многие положения действовавшей тогда Конституции РСФСР. В четвертых, договор явился также своеобразным компромиссом в борьбе за власть между командой Президента Б. Н. Ельцина в союзе с руководителями национальных образований и Парламентом России. Наконец, одним из главных факторов, повлиявших на подписание Федеративного договора, явилось стремление преодолеть неприятие национальными и региональными элитами центральных органов государственной власти, т. е. стремление замедлить центробежные тенденции.

Федеративный договор подписали 87 субъектов (все, за исключением Татарстана и Чечни), что бросало вызов территориальному единству России. Они провозгласили себя полностью независимыми государствами, не входящими в состав федерации. Кроме Федеративного договора, многими республиками были подписаны договоры, оговаривающие в приложениях дополнительные полномочия.[[15]](#footnote-15) Федеративный договор лишь приостановил нарастание открытого всеобщего конфликта и перевел его на очень короткое время в локальные формы, отражая хрупкий и изменчивый баланс сил.

*Третий этап (с марта 1992 г. по декабрь 1993 г.)* - период от подписания Федеративного договора до принятия Конституции РФ. Ослабление централизованного контроля над субъектами федерации не могло не стимулировать их дальнейших усилий по занятию более высокой статусной позиции. С весны 1992 г. по декабрь 1993 г. свои новые основные законы принимают шесть республик РФ (Башкортостан, Калмыкия, Татарстан, Тыва, Чечня, Якутия). В этих республиках этноэлитам удалось на сессиях Верховных Советов республик провести решения о верховенстве своих конституций над российской, а также закрепить право на выход из федерации. В Башкортостане, Татарстане, Тыве, Чечне, Якутии принимается право самостоятельно определять всю внутреннюю и внешнюю политику.

Многие субъекты федерации отказывались перечислять средства в федеральный бюджет, требуя особого режима налогообложения или дополнительных федеральных субсидий. Предпринимались попытки руководства некоторых субъектов федерации добиться повышения своего статуса через Конституционный Суд и даже незаконным путем, как это случилось, когда Глава администрации Свердловской области заявил об образовании Уральской Республики. Хотя в отличие от республик области не использовали в своем движении за самостоятельность и независимость от центра национальные лозунги, опасность дезинтеграции России была очевидной. Попытка распространять на республики действие института представителей Президента встретила жесткое сопротивление.

*Четвертый этап (с декабря 1993 г. по февраль 1994 г.)* - период от принятия Конституции РФ до подписания договора с Республикой Татарстан. Федеративное устройство в этот момент занимало особое место среди конституционных проблем, ставших предметом противоборства различных политических сил. На смену договорной модели федерации вновь приходит конституционная. Принятие в декабре 1993 г. Конституции РФ ознаменовало качественно новый этап в развитии конституционно-правового процесса в России в целом и ее субъектах.

В тексте Основного Закона примерно треть статей посвящена описанию норм российского федерализма. Российская Федерация определяется как демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления; суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; субъекты РФ равноправны; государство строится по национально-территориальному и территориальному принципу; создана «палата субъектов» - Совет Федерации и др. Конституцией осуществляется регулирование федеративных отношений путем установления системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ заложила основу политико-правового регулирования федеративных отношений. Одновременно Основной Закон стал фундаментом для разработки этой проблемы в специальных, сосредоточенных на решении данного комплекса проблем, документах управленческого характера. В дальнейшем свое юридическое оформление российский федерализм получил в федеральных законах, указах Президента РФ, договорах между органами государственной власти РФ и ее субъектов, законах субъектов федерации, а также нормативных актах и инструкциях федеральных органов власти о деятельности их подразделений в субъектах федерации и некоторых других документах.

*Пятый этап (с февраля 1994 г. по май 2000 г.)* - период заключения договоров между центром и субъектами РФ. В России складывается конституционно-договорная модель федерализма, когда некоторые субъекты федерации выстраивают свои отношения с федеральным центром не только на основе Конституции РФ, но и при помощи заключенных с ним договоров, зачастую во многом не соответствующих действующей Конституции. Первым подобным документом стал договор РФ и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан».[[16]](#footnote-16) В результате принцип равенства оказался нарушен и российская модель федерации принимает иную форму: все субъекты равны, но одним позволено больше, нежели другим. Кроме того, конституции и другие нормативные документы, принимаемые субъектами, во многом не соответствовали федеральным законодательным актам. На фоне углубляющегося экономического кризиса росло стремление субъектов отдалиться от экономической политики центра. Дезинтеграции способствовали также борьба за собственность и право распоряжаться ресурсами. В частности, предметом самого активного торга между центром и субъектами стали вопросы собственности на производимую и добываемую продукцию.

С января 1996 г. договорный процесс вступил в новую фазу. Интенсивность его ведения приобретала нарастающий характер. Субъекты федерации считали свои правомочия выше Конституции РФ, которая не действовала в полном объеме, что ставило вопрос о суверенитете российского государства. В этот период было заключено около 50 договоров, подписано от 5 до 15 соглашений к каждому. Сложившиеся договорные отношения между федеральным центром и субъектами федерации носили неоднозначный характер. С одной стороны, они создавали предпосылки для разрешения многих проблем, которые тормозили развитие федеративных отношений, с другой - они, создавая асимметрию в рамках РФ, разрушали основы государственности страны и трансформировали ее в конфедерацию.

В. Р. Филиппов, оценивая договорный процесс, ставший российской реальностью в 1990-е гг., отмечает, что «не затухающая в течение ряда лет полемика по поводу конституционно-статусных различий субъектов РФ обусловлена во многом этнической природой федеративного устройства. Именно этнополитические катаклизмы 90-х годов привели к появлению новой (договорной) детерминанты асимметрии отечественной модели федеративных отношений. Теперь равноправные субъекты различаются не только в силу различного конституционного статуса. Субъекты даже с единым статусом разнятся между собой в правах и полномочиях и силу договорной практики».[[17]](#footnote-17)

Это отразилось на взаимодействии участников федеративных отношений в России. Конфликтогенность этих отношений все больше возрастала, и было очевидно, что российский федерализм в том его виде не был способен предотвратить дальнейшее обострение конфликтов между центром и субъектами федерации. Необходимо было предпринимать меры по изменению положения вещей.

*Шестой этап (с мая 2000 г. по август 2004 г.)* - централизация и упорядочение федеративных отношений. На этом этапе созданы семь федеральных округов с введением в них института полномочных представителей Президента РФ. Эта мера внесла изменения в структуру территориального управления страной. Между представителями властных структур федерального и регионального уровней появилось еще одно назначаемое управленческое звено. Возможность создания подобных территориальных структур не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах. Тот факт, что границы федеральных округов не совпадают с границами экономического взаимодействия субъектов РФ, по мнению некоторых исследователей, должен обеспечить независимость полномочных представителей Президента в этих округах от региональных элит и подчеркнуть принципиальную новизну созданного управленческого звена.

Полпреды и федеральные округа, как определенные структуры предназначались на роль «важных элементов вертикали власти» и «инструментов усиления властной конструкции».[[18]](#footnote-18) В настоящее время функции полпредов в федеральных округах можно свести к трем основным: надзорно-контрольная, организационная и посредническая.

Второй шаг на пути реформирования российской государственности был связан с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, что стало одним из наиболее существенных моментов федеративной реформы. Президентом РФ В. В. Путиным подписан Федеральный закон от 5 августа 2000 г. 113-Ф3[[19]](#footnote-19) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым членами Совета Федерации становятся представители законодательного и исполнительного органов власти субъекта РФ. Представитель от законодательного органа избирается законодательным органом региона на срок полномочий этого органа, а представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается главой региона на срок его полномочий. Таким образом, в результате реформы из состава Совета Федерации были выведены региональные лидеры и заменены представителями законодательной и исполнительной власти субъектов.[[20]](#footnote-20) Эта мера входила в состав инициатив В. В. Путина, отражающих линию, связанную с укреплением вертикали власти, а в более широком плане - с укреплением государства.

Впоследствии Федеральным законом от 16 декабря 2004 г.[[21]](#footnote-21) 160-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» стало предусматриваться, что полномочия сенатора могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение).

Следующим шагом стало закрепление в правовых нормах порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными. Речь идет о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г.[[22]](#footnote-22) 184-ФЗ, в ст. 3.1 и 29.1 которого появились пункты о порядке и основаниях отрешения Президентом РФ от должности высшего должностного лица субъекта РФ и о порядке и основаниях роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.[[23]](#footnote-23) Затем этот курс был перенесен на муниципальный уровень. Глава муниципального образования (выборное должностное лицо) отстраняется от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ.[[24]](#footnote-24)

Дальнейшим направлением реформ центра явилось распределение компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти в рамках их совместной компетенции. Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» образована специальная комиссия, результатом работы которой стало принятие ряда федеральных законов, закрепивших концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами.[[25]](#footnote-25)

У федерального центра появилась возможность посредством принятия федеральных законов или внесения изменений и дополнений в уже действующие федеральные законы расширять или сужать компетенцию субъектов федерации. Это привело к концентрации полномочий на федеральном уровне, вплоть до исключения из компетенции регионов целых групп общественных отношений, отнесенных Конституцией к совместному ведению.[[26]](#footnote-26)

В итоге в ходе федеральной реформы было положено начало стабилизации законодательной базы федеративных отношений, осуществлено более четкое разграничение полномочий между центром и субъектами федерации, определено бюджетное обеспечение их реализации. Но при этом в ходе укрепления вертикали власти в 2000-2003 гг. произошло, как представляется, избыточное усиление централизации, была нарушена ее мера, изменился баланс сил между центром и регионами в пользу центра.

*Седьмой этап (с сентября 2004 г. по настоящее время)* - дальнейшая централизация и унитаризация. Наиболее активная стадия преобразований началась осенью 2004 г. Она была связана с принятием пакета президентских законопроектов по переходу к новому порядку избрания глав субъектов федерации, а также с усилением пропорционального элемента в формировании законодательных органов субъектов федерации.

Федеральный закон 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав к права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» закрепил порядок наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.[[27]](#footnote-27)

Эта мера не соотносится с принципами федеративного устройства государства. С отменой прямых выборов глав субъектов РФ произошло сужение избирательных прав граждан, утрачиваются федеративные начала и формируется модель унитарного государства и т. п.

Федеральный закон 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» подписан 31 декабря 2005 г.[[28]](#footnote-28) Вносимые им изменения в ряд законодательных актов предусматривали передачу органам власти субъектов федерации значительной части соответствующих полномочий или возможность их участия в осуществлении отдельных полномочий федерации по предметам совместного ведения.

Однако проведенный анализ положений этого закона показал неадекватность многих из них, а также неотработанность механизма реализации новой схемы разграничения компетенции. С точки зрения совершенствования федеративных отношений общий итог трудно считать сколько-нибудь результативным. Не была создана сбалансированная схема взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов, не удалось преодолеть отстраненность субъектов федерации от реализации еще ранее закрепленных за ними полномочий.

Следует упомянуть и о подписанном Президентом РФ 29 декабря 2006 г. Федеральном законе 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».[[29]](#footnote-29) Всего таких актов оказалось двадцать шесть. Осуществление ряда полномочий федерации, в том числе в сфере образования, охраны здоровья, занятости населения, охраны памятников истории и культуры народов РФ, передавалось органам власти субъектов РФ. При этом соответствующий федеральный орган исполнительной власти наделялся правом согласовывать структуру органов исполнительной власти, назначать и отстранять от должности руководителей и должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих эти полномочия. Таким образом, можно говорить о формировании жесткой системы контроля федерального центра за осуществлением данных полномочий субъектами РФ.

В рассматриваемых хронологических рамках развитие российского федерализма носило волнообразный характер, имело свои пики подъема и спада децентрализации и централизации власти и управления. На каждом из этапов эволюции была или избыточная децентрализация, или избыточная централизация. Однако ни на одном из них концептуально не осмысливалась и не решалась задача достижения их оптимального сочетания.

Исследование развития российского федерализма показывает, что формирование эффективной модели федеративного устройства предполагает, во-первых, системный подход к осмыслению и решению этой задачи, во-вторых, ориентацию различных уровней власти на взаимодействие и поиск компромиссов в рамках равноправного диалога и, в-третьих, взаимное стремление федерального центра и субъектов федерации к обеспечению оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации власти.

**2.2** **Проблемы федеративного устройства Российской Федерации и возможные пути их решения.**

При анализе России, как федерации следует признать, что не все признаки федеративного государства, даже конституционно закрепленные, в Российской Федерации воплощены в полной мере. Многие считают Россию сегодня полуфедерацией. Они отмечают широкое присутствие унитаризма и конфедерализма. Среди проблем, нерешенность которых тормозит становление федерализма, можно назвать расширение асимметрии Российской Федерации и принципа неравноправия, нерешенность вопросов разграничения предметов ведения и полномочий и отсутствие действенного механизма публично-правовой ответственности.

Усилия российских государственных деятелей, политиков, законодателей должны быть направлены на то, чтобы Россия приобретала больше общих черт с классическими федерациями, в том числе в вопросах организации федеральной власти, распределения полномочий между центром и субъектами, регулирования статуса членов, учета их прав и законных интересов.

Федерализм имеет собственные и неотъемлемые принципы организации и функционирования. Для успешного развития системы федеративных отношений в государстве необходимым условием является соблюдение большинства из них.[[30]](#footnote-30)

Я попытаюсь проанализировать проблемы реализации некоторых основополагающих принципов федерализма в Российской Федерации и показать, каким образом данные принципы федерализма могли бы быть реализованы при строительстве истинного федерализма в нашей стране.

*1.* *Добровольность образования единого государства и равноправие субъектов федерации в отношении федеральной власти и между собой.*

В России федерация была образована «сверху»: субъекты выделялись на ее территории с последующим их утверждением федерацией. В Российской Федерации субъекты обладают наименьшими правами по сравнению с классическими федерациями, где субъекты пользуются широкими полномочиями. Только положение российских республик приближается к общепринятому положению субъектов федераций, тогда как положение краев, областей, автономных образований пока отличается в сторону уменьшенных полномочий. Таким образом, названный принцип в Российской Федерации не реализован. Весь договорно- конституционный процесс возникновения новой федерации должен идти снизу вверх: не центр расширяет права субъектов федерации, а они вручают их центру; субъекты федерации выступают источником образования федерации и ее суверенитета.

*2. Наличие гражданского общества.*

Данный принцип является жизненно важным для идеи федерализма. Под гражданским обществом понимается политическое и общественное устройство, при котором государство обрамляет общество, но одно коренным образом отделено от другого.

Хотя Конституцией Российской Федерации провозглашено, что носителем суверенитета и источником власти является народ, реально общество, как таковое не обладает той полнотой власти, которая находится в руках у правительства. Говорить о гражданском обществе и правовом государстве пока не приходится, поскольку права человека и гражданина повсеместно нарушаются.

Данный принцип не может быть реализован за небольшой промежуток времени. У российского народа должны сформироваться определенные понятия и сознание того, что именно он является единственной властью в государстве, это должно стать культурной, политической, правовой традицией. Только потом можно говорить о построении истинно федеративного государства в гражданском обществе.

*3. Единое правовое пространство, верховенство федеральной конституции и законов на всей территории государства.*

Выполнение данного принципа, особенно в многонациональных и разнообразных по своим региональным, историческим или традиционно-культурным условиям государствах, означает наличие подлинного федерализма. В России устои федерализма не обеспечиваются уважением к закону и безусловным законопослушанием. Конституция РФ, конституции республик, уставы областей, краев и городов должны стать основными законами для чиновников любого уровня, граждане и руководители обязаны хорошо их знать и выполнять. Законность обеспечивает функционирование властей на любом уровне и взаимодействие их друг с другом. Реальный федерализм, основанный на законе, позволяет органам власти, политическим группам и организациям выражать свои интересы, действовать на различных уровнях политики на благо всего общества.[[31]](#footnote-31)

*4. Единый конституционный статус субъектов.*

Российская Федерация асимметрична: края, области не обладают такими же правами как республики, хотя конституционно они признаются равными.[[32]](#footnote-32) Формально закрепленное равноправие еще не реализовано в жизни. Асимметричность федеративных отношений порождается тем, что в их основу заложено не территориальное, а национальное деление, что связано с полиэтничностью страны. Некоторые авторы считают, что попытки уровнять всех субъектов федерации выглядят бесперспективными, они способны вызвать новый виток «суверенизации». Асимметричность отношений субъектов федерации отвечает реальным интересам народов, и в этом они видят суть нового федерализма.[[33]](#footnote-33)

По моему мнению, процесс федерализации в России требует решения проблемы асимметричности. Принцип конституционного равенства субъектов - основополагающий, поэтому все суверенные государства - субъекты федерации независимо от размеров, численности населения, национального состава экономического потенциала должны быть полноправны.

*5. Территориальный принцип.*

Как показывает мировой политический опыт, данный принцип является гораздо более эффективным для создания федеративных государств и, в частности, действует в США. Такой союз значительно стабильнее и прочнее образований «национально- государственного» типа.[[34]](#footnote-34) Россия должна стремиться к значительной децентрализации, при которой властные органы субъектов обладают реальными полномочиями и действительно осуществляют их на своих территориях. Таким образом, одним из решений проблемы территориального устройства Российской Федерации могло бы стать формирование субъектов по территориальному признаку. Одним из важнейших условий должно стать действительное равенство всех субъектов и самостоятельность органов власти субъектов на своих территориях.

*6. Разделение властей на уровне федерации и субъектов федерации.*

Реализация федеральной власти в России осуществляется на основе принципа разделения властей. Субъекты вправе самостоятельно определять собственную систему органов власти. В России компетенция государства разделена на три группы полномочий: федерации, субъектов федерации, их совместная компетенция.[[35]](#footnote-35) Принцип разделения властей в РФ не действует и, прежде всего, потому, что исполнительная власть в лице Президента обладает чрезмерными полномочиями, законодательная власть существенно ограничена в своей компетенции.

Одной из наиболее сложных задач является создание правового механизма сдержек и противовесов. Я полагаю, что введение и правовое обеспечение реальной системы сдержек и противовесов в РФ во многом улучшило бы уровень взаимодействия властей, предотвратило злоупотребление властью, противоречия между властью на уровне Федерации и субъектов.

*7. Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами.*

Чтобы успешно функционировать, каждая федеративная система должна найти надлежащий баланс между сотрудничеством центрального правительства и федеративных единиц и конкуренцией между ними, причем вышестоящим органам власти должны быть делегированы, только те политические, экономические и иные функции, которые не могут с той же эффективностью выполняться нижестоящими органами. В философии федерализма именно принцип субсидиарности играет роль противовеса, нейтрализует опасность режима личной власти или бюрократической диктатуры.[[36]](#footnote-36)

Очень важным для федерализма в политическом режиме является наличие политической культуры общения властей. В тех ситуациях, когда компромиссы на региональном уровне становятся невозможны, федеральное правительство может быть приглашено для поиска согласованных решений. Либо должно взять на себя функции по временному управлению территориальным ресурсом в целях обеспечения общенациональных интересов.[[37]](#footnote-37) Вопросы каждодневного управления федеративным государством еще далеко не разрешены на уровне нашего законодательства и внутригосударственной практики.

Здесь можно выделить две проблемы.

Первое - проблема единства системы исполнительной власти Российской Федерации и деятельности государственных подразделений государственных органов федеральной власти.

Второе - порядок реализации совместных полномочий федеральными и региональными органами исполнительной власти. Одним из решений проблемы может стать заключение соглашений между органами власти Федерации и ее субъектов по максимально возможному кругу конкретных полномочий. С.М. Шахрай, в частности, подчеркивает, что речь идет не о передаче самих полномочий, а лишь права на их осуществление.[[38]](#footnote-38)

Наличие предметов совместного ведения федерации и ее субъектов является вполне типичным явлением в федеративных государствах мира. Сфера совместной компетенции - это ни что иное, как результат компромисса между федеральной и региональной властями.

*8. Передача части полномочий на уровень местного самоуправления.*

Одним из важнейших механизмов реализации устоев федерализма является развитое местное самоуправление. Ограничивая произвол региональных властей, федерализм и местное самоуправление гарантируют устойчивость режима демократии.

Согласно Конституции РФ и федеральным законам в ведении органов местного самоуправления местного самоуправления в РФ находится широкий круг вопросов. Органы местного самоуправления независимы от федеральных органов и органов субъектов Федерации. Но, фактически, многие положения законодательства не выполняются, и реально местное самоуправление не обладает широкими полномочиями. Кроме того, нет твердой финансовой базы, обеспечивающей большую самостоятельность органов местного самоуправления.

Я считаю, что в нынешних условиях в России многие вопросы местного самоуправления необходимо дорабатывать. В частности, возможно, увеличить полномочия органов местного самоуправления, при этом усилить контроль со стороны органов государственной власти субъектов Федерации или федеральных органов. Необходимо также принять во внимание систему государственных компенсаций и дотаций, используемую во многих федеративных государствах, которая обеспечивает твердую финансовую базу и, следовательно, большую самостоятельность органов местного самоуправления.

*9. Основные механизмы федеративной системы.*

Одним из важнейших шагов Российской Федерации должно стать обеспечение взаимодействия составляющих системы федеративных отношений. Это:

* + договорный подход;
  + плюрализм институтов правления;
  + конституционное правление;
  + состязательность как способ урегулирования и разрешения конфликтов;
  + активное участие граждан в общественной деятельности;
  + установление моделей взаимоотношений, присущих открытым обществам;
  + способность к реформированию в условиях сложноорганизованного общества;[[39]](#footnote-39)
  + создание единого экономического, социального и правового союза.[[40]](#footnote-40)

Именно в этих элементах заложена сущность федерализма. Можно также добавить, что федерализм – это не просто форма правления; это метод решения проблем, образ жизни. Создание и сохранение его зависит от общих знаний и умений всех граждан федерального общества.

**Заключение**

Россия сегодня переживает сложный период, связанный с множеством политических, этнических, конституционных и социальных проблем. Я считаю, что подобные проблемы разрешимы при наличии действенной модели федерализма. Усилия российских государственных деятелей, политиков, законодателей должны быть направлены на то, чтобы Россия со временем имела гораздо больше общих черт с классическими федерациями, в том числе в вопросах организации федеральной власти, распределения полномочий между центром и субъектами, регулирования статуса членов, учета их прав и законных интересов.

Таким образом, можно сделать ряд выводов, которые могли бы стать важными для решения проблем федерализма в Российской Федерации.

В федеративном государстве объединение инициируется только самими территориями и их гражданами.

Главной властью в государстве должна стать власть народа – граждане должны осознавать, что именно народ образует государство, а органы государственной власти лишь наделены определенными государственными полномочиями. Активное участие граждан в общественной жизни также способствует развитию федеративных отношений. Цель федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов федерации - права и свободы граждан, гарантии этих прав.

Конституция Российской Федерации должна действительно стать высшим законом государства. В ней необходимо закрепить не только основы государственных отношений и основные принципы федерализма, но и правовые гарантии реализации данных принципов.

Перед современной Россией стоит задача: найти собственный путь развития федеративных отношений, не копируя опыт других стран, но учитывая менталитет как всего народа, так и составляющих его отдельных региональных и этнических общностей.

**Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации принята 12 декабря 1993г.//Российская газета, № 7(4831), 21 января 2009.

О животном мире. Федеральный закон от 22 марта 1995 г. № 52-ФЗ//СЗ РФ. 1995. № 17 ст. 1462

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 - Ф3 //СЗ РФ 1999. № 42 ст. 5005
2. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральный закон от 29 июля 2000 г. №106-ФЗ // СЗ РФ 2000. №31 ст. 3205.

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 августа 2000 г. №107-Ф3 // СЗ РФ 2000. №32 ст. 3330.

1. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. №113-Ф3 // СЗ РФ 2000. №32 ст. 3336.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав к права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. №159-ФЗ //СЗ РФ. 2004 №50 ст. 4950.

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от16 декабря 2004 г. № 160 - Ф3 //СЗ РФ. 2004 № 51 ст. 5128

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ //СЗ РФ. 2006 №1 ст. 10.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. №258-ФЗ // Российская газета - федеральный выпуск №297. 2006.

О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991 № 34, ст. 1146.

1. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. №741 // СЗ РФ. 2001№ 26 ст. 2652.
2. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Федеративный Договор от 31 марта 1992 г. //Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 67 ст. 898.

О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г.// [Российская газета](http://www.rg.ru/gazeta/rg/2006/07/29.html)  от 17 февраля 1994 г.

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края//ВКС. 1996. № 1
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Основного Закона Читинской области//ВКС. 1996. № 1.

**Список литературы**

1. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов - 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.
2. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. – 422с.
3. Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. – 262с.
4. История Советской [Конституции](http://www.pravoteka.ru/enc/2828.html) (в документах). 1917-1956 гг./Под ред. С.С.Студеникина. - М.: Госюриздат. 1957.
5. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 797с.
6. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. – М.: Арена, 1993. – 320с.
7. Тадевосян Э.В. Федерализм: энциклопедический словарь / Гл. ред. С.Д. Валентей. - М.: Инфра-М, 1997. - 288 с.
8. Государственное устройство Российской Федерации /Отв. ред. М. И. Кукушкин. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. 1993. – 78с.
9. Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юрид литература , 1996. – 584 с.
10. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирований отношений нового типа.// Государство и право, 1994. - №3.
11. Бокова С.В., Чувахина Т.Г. Конституционные основы американского экономического федерализма и современная практика. // США: Экономика. Политика. Идеология, 1992. - №1.
12. Бухвалъд Е. М., Игудин А. Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2.
13. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм.// Полис, 1995 - №5
14. Филиппов В.Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2008. №4.
15. Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. №3.
16. Медведев Н.П. Федеративный договор и органы власти в российском государстве // Регионология. 1992. №1.
17. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №9.

1. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. – М.: Арена, 1993. – С.75. [↑](#footnote-ref-1)
2. История Советской Конституции в документах. - М., 1957. - С. 102—103. [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Бельский И.С. Конституционное право России. М. Зерцало. 2005. С. 93 [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ, 2000, № 25, ст. 2728 [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края//ВКС. 1996. № 1; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Основного Закона Читинской области//ВКС. 1996. № 1; [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 22 марта 1995 г. (24 апреля 1995 г.) № 52-ФЗ "О животном мире"//СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-I "О недрах" с последующими изменениями и дополнениями//СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституционное право. Учебник для вузов. Под ред. А.И. Масляева. М., Юристъ, 2004. С.214 [↑](#footnote-ref-8)
9. Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. С. 232 [↑](#footnote-ref-9)
10. Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 60. [↑](#footnote-ref-10)
11. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. 9. С. 3—7. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 34, ст. 1146. [↑](#footnote-ref-12)
13. О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР: указ Президента РФ от 22 августа 1991 г. 75 // Рос. газ. 1991. 31 авг. [↑](#footnote-ref-13)
14. Медведев Н.П. Федеративный договор и органы власти в российском государстве // Регионология. 1992. 1. С. 10. [↑](#footnote-ref-14)
15. Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. 3. С. 159—175. [↑](#footnote-ref-15)
16. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан. – Рос. Газ. от 17 февраля 1994 г. [↑](#footnote-ref-16)
17. Филиппов В.Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2008. 4. С. 185—186. [↑](#footnote-ref-17)
18. Лысенко В.Н. Губернаторы: выбирать нельзя назначать // Казанский федералист. 2004. 3. С. 43. [↑](#footnote-ref-18)
19. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 5 августа 2000 г. № 113 - Ф3// СЗ РФ от 7 августа 2000 г., № 32, ст. 3336. [↑](#footnote-ref-19)
20. 12  О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 5 августа 2000 г. 113-Ф3 // СЗ РФ 2000. 32. Ст. 3336. [↑](#footnote-ref-20)
21. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от16 декабря 2004 г. . № 160 - Ф3 //СЗ РФ, 2004, № 51, СТ. 5128 [↑](#footnote-ref-21)
22. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184 - Ф3 //С З РФ, 1999, n 42, ст. 5005 [↑](#footnote-ref-22)
23. О внесении изменений и дополнений В Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 29 июля 2000 г. 106-ФЗ // СЗ РФ 2000. 31. Ст. 3205. [↑](#footnote-ref-23)
24. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 4 августа 2000 г. 107-Ф3 // СЗ РФ 2000. 32. Ст. 3330. [↑](#footnote-ref-24)
25. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. 741 // СЗ РФ. 2001. 26. Ст. 2652. [↑](#footnote-ref-25)
26. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. С. 302—306. [↑](#footnote-ref-26)
27. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав к права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 11 декабря 2004 г. 159-ФЗ //СЗ РФ. 2004. 50. Ст. 4950. [↑](#footnote-ref-27)
28. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2005 г. 199-ФЗ //СЗ РФ. 2006. 1. Ст. 10. [↑](#footnote-ref-28)
29. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: фе-дер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2006 г. 258-ФЗ // Рос. газ. 2006. 297. [↑](#footnote-ref-29)
30. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм.// Полис, 1995 - №5 – С.106-115 [↑](#footnote-ref-30)
31. Бухвалъд Е. М. Федеративная реформа и изменения в системе полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов в области инвестиционной и инновационной политики // Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России. М.: Институт экономики РАН, 2007. С. [↑](#footnote-ref-31)
32. Государственное право Российской Федерации. Под ред. О.Е. Кутафина. Учебник. - М.: 1994, т.2 - С. 13 [↑](#footnote-ref-32)
33. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. – М.: Юристъ, 1996. – С. 347-350 [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же – С. 235-239 [↑](#footnote-ref-34)
35. Государственное устройство Российской Федерации. Отв. Ред. М.И. Кукушкин. Учебник. – Екатеринбург: 1993. – С. 14 [↑](#footnote-ref-35)
36. Федерализм: Энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 258-259 [↑](#footnote-ref-36)
37. Бухвалъд Е. М., Игудин А. Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. N 2. С. 109. [↑](#footnote-ref-37)
38. Бокова С.В., Чувахина Т.Г. Конституционные основы американского экономического федерализма и современная практика.// США: Экономика. Политика. Идеология, 1992. - №1. – С. 112 [↑](#footnote-ref-38)
39. Конституция РФ, 1993, ч.4 ст.5 [↑](#footnote-ref-39)
40. Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирований отношений нового типа.// Государство и право, 1994. - №3. – С. 49-59 [↑](#footnote-ref-40)