ВВЕДЕНИЕ

Современному федерализму в этом году будет 25 лет в связи с юбилеем Российской Конституции. Это обстоятельство имеет определенное символическое значение в организации государственной власти на территориях нашей необъятной страны, так как срок выстраивания политических отношений между федерацией и ее субъектами условно можно приравнять к разнице между новым и старым поколением.

За это время не только произошла смена целого поколения политиков старой формации как на региональном, так и на федеральном уровне и заменой ее новыми лидерами. Безусловно, это может иметь отдаленные последствия в федеративных отношениях между центром и регионами. Прежнее поколение региональных политиков больше волновалось политической самостоятельностью своих национальных окраин, чем экономической и социальной целесообразностью. Сегодняшние вызовы времени требуют конвертации той самой политической суверенности в экономическую и социальную уверенность завтрашнего дня. С другой стороны, конституционно-правовая неопределенность и несогласованность в действиях центра и регионов в ходе проводимых правовых и политических реформ тоже вызывает множество теоретических и практических проблем, которые требуют своего разрешения.

Кроме этого, потребность нового подхода к строительству российского федерализма во многом вызвана несоответствием устаревших представлений о самом государстве и праве их реальному состоянию, обусловленному изменениями, происходящими внутри и вовне страны. Существующие доктринальные модели государственной власти и ее территориальной организации все чаще не могут уже являться адекватным ответом на вызовы времени и в полной мере удовлетворять насущным потребностям быстро развивающегося общества.

Актуальность работы определяется повышенным интересом к способности и интенсивности реализации федеративных отношений состоит в том, что одной из важнейших задач, стоящих перед юридической наукой, является развитие и совершенствование правовой формы общественных отношений с целью повышения их эффективности. На данный момент времени ученые представляют форму государства, как совокупность элементов, одним из которых является форма государственного устройства.

Объектом исследования выступает федерализм как форма государственного устройства.

Предмет исследования – особенности федерализма в Российской Федерации.

Целью работы является рассмотрение проблем и тенденций развития федерализма в современной России.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. рассмотреть понятие и принципы федерализма;
2. проанализировать исторические этапы развития федерализма в России;
3. охарактеризовать особенности и нормативно-правовое регулирование российского федерализма;
4. изучить проблемы российского федерализма;
5. выявить перспективы развития российского федерализма.

Курсовая работа состоит из введения, двух разделов, заключения, списка использованных источников. Введение раскрывает актуальность выбранной темы работы.

В первом разделе раскрываются теоретические основы управления федерализма в России. Во втором разделе проанализированы проблемы и перспективы развития федеративного устройства в России.

В заключении подводятся итоги исследования и формируются окончательные выводы по рассматриваемой теме.

1 Федерализм в России: теоретические основы

* 1. Понятие и признаки федерализма

Понятие «федерация» – это форма государства, а федерализм – трактуется как комплекс идей, теорий и доктрин соответствующего государственного устройства.

Федеративная форма государственного устройства – это такая форма государственного устройства, при которой части сложного государства являются государствами либо же государственными образованиями, имеющими некоторые признаки государственности.

Федерация, в свою очередь, представляет собой сложносоставное государство, объединяющее в себе несколько других государств или государственных образований.

Федерация имеет двухуровневое строение.

При этом традиционно, в качестве основных признаков федерации выделяются следующие:

1. Территория федерации складывается из территорий ее субъектов, а также федеральной территории;
2. За субъектами федерации признается относительная политическая самостоятельность;
3. Законодательную власть реализует двухпалатный парламент, при этом одна из палат формируется из представителей субъектов федерации;
4. Законодательно закреплено разграничение полномочий между высшими органами власти федерации и высшими органами власти ее субъектов;
5. В федеративном государстве параллельно действуют федеральная конституция и конституции (уставы) субъектов федерации;
6. Федеральная Конституция не может быть изменена без согласия ее субъекта.

В этой связи, федерация представляет собой форму политико-территориального устройства государства, при которой существует разделение государственной власти между государством и относительно политически самостоятельными составляющими его субъектами путем конституционного или иного нормативного закрепления их определенных полномочий.

Что касается федерализма то он представляет собой и теорию, и идеологию, а главное – реальную политику и практику создания, построения, функционирования и развития федеративного государства [17]. Федерализм охватывает собой процессы федерализации, которые происходят в недрах унитарного государства или конфедерации при их переходе к федеративному устройству.

В этой связи, можно сделать вывод, что определение понятие «федерализм» намного шире понятия «федерация». В современных условиях федерализм должен рассматриваться не только как форма государственного устройства, но и как путь к объединению в мирное и гармоническое сообщество людей на всех уровнях территориальной организации государственной и общественной власти. Поскольку только в условиях федеративного устройства, где в законодательстве каждого субъекта учитываются территориальные, географические, экономические, исторические и этнические особенности, возможно сглаживание и преодоление межэтнических конфликтов. В то же время, недопустимым представляется деление государственного суверенитета, поскольку это чревато распадом государства.

Типология федерализма может осуществляться по целому ряду оснований, происходящих из разнообразия признаков, идентифицирующих особенности федеративного устройства. Это может быть и специфика разделения власти по вертикали, и однородность субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы, и цель учреждения федеративных устоев в государстве, и форма их юридического закрепления.

Такой взгляд заслуживает поддержки, поскольку он в полной мере отражает многообразие Российской Федерации как многонационального целостного государства, разностатусность ее субъектов и равноправие народов России. Тем более, что в России в настоящее время проживает 146 267 288 постоянных жителей, которые составляют более 180 народов [16].

Федеративные отношения, складывающиеся в России, базируются на определенных политико-правовых принципах. Законодателем была предпринята попытка закрепить принципы федерализма в Федеральном законе № 96700167-2 «О принципах федерализма в России». Однако данный законопроект так и остался на уровне проекта и принят не был. Конституционные принципы федеративного устройства находят свое отражение в Основном законе, они определяют модель и природу федеративного устройства государства, закрепляют особенности разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, устанавливают основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Представляется возможным выделить две группы принципов. К первой группе можно отнести принципы, обеспечивающие единство и суверенность Российской Федерации. К числу данных принципов представляется возможным отнести принцип государственного суверенитета Российской Федерации, принцип единства системы государственной власти Российской Федерации. Во вторую группу включаются принципы, гарантирующие федеративную природу российского государства, к которым можно отнести: принцип равноправия субъектов Российской Федерации, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, принцип равноправия народов, принцип самоопределения народов.

На особом месте находятся принципы политико-правового обеспечения взаимного уважения и взаимной ответственности федерации и ее субъектов; их равноправие; принцип приоритета федерального законодательства над законодательством субъектов федерации; принцип установления юридических механизмов разрешения конфликтов между федеральным центром и субъектами федерации.

Свое закрепление принципы российского федерализма нашли в ст. 4, 5, 11, и в главе 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ [1]. Вместе с тем положения, закрепленные в указанных статьях, не могут рассматриваться в отрыве от общих идей, нашедших свое отражение в Основном законе, которым регулируется построение правового демократического государства, поскольку они неотделимы, например, от принципов народовластия, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, организации системы государственной власти и местного самоуправления. Необходимо особо подчеркнуть, что конституционные принципы федеративного устройства объективно взаимосвязаны, каждый не существует изолированно друг от друга. Они оказывают взаимное влияние, представляют собой не простую совокупность, а органическое единство, целостную систему, и выражают качественную определенность ее содержания.

Российский федерализм является уникальным, ему нет аналогов в истории и современном мире. Российская Федерация насчитывает самое большое количество субъектов ее составляющих. Особенности Российского федерализма заключаются в том, что Россия построена при учете как территориальных, так и национальных основ.

Важность соблюдения принципов федерализма была еще раз подчеркнута и в Указе Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Необходимо отметить, что федерализм как форма и принцип организации государства по содержанию проявляет себя в виде совокупности задач, целей, способов, конституционно-правовых отношений, норм и принципов, определяющих основное предназначение Федерации – установление пределов централизации и децентрализации власти и управления на всей территории страны. Федерализм – это действие всей конструкции, это реальная политика и практика создания, построения, функционирования и развития федеративного государства. Федеративное устройство представляет собой принцип деления территории государства на государственно-территориальные образования, а федерация – это юридическое оформление этого принципа.

Таким образом, федерация – модель федеративных отношения, а федерализм – их практика [15].

1.2 Исторические этапы развития федерализма в России

Свои корни идея федерализма берёт ещё на заре Древнерусского государства, на территории которого впоследствии возникнут Московское государство, Российская империя, Советская Россия и современная Российская Федерация. Рассматривая эволюцию федерализма, следует отметить, что, во-первых, исторически он складывался в России поэтапно, причём формирование федеративных отношений происходило параллельно с формированием самого Древнерусского государства.

За процессом централизации страны начался процесс феодальной раздробленности, повлекший за собой не столько федерализацию Древнерусского государства, а фактически обособление различных земель и распад единого государства на отдельные удельные княжения [6].

Логичным ответом на этот процесс стала политика централизации и собирания русских земель под началом московских князей, начавшаяся в период правления Ивана Калиты и завершившаяся в эпоху Ивана Грозного. Так, именно со времён Ивана Калиты утверждается новый принцип наследования власти, согласно которому трон наследовал старший сын умершего князя. Таким образом, власть неизбежно сосредотачивалась в едином центре, которым после продолжительной борьбы внутри русских земель стала Москва, а удельные земли просто были вынуждены подчиняться центральной власти, непокорных же ждала участь быть покорёнными и наказанными.

Период феодальной раздробленности сменился периодом собирания и централизации русских земель, закономерным итогом которого стало формирование Московского княжества, ставшего в дальнейшем стержнем Российского государства. Образовавшееся единое Московское государство позволило сохранить суверенную государственность русских земель, однако, с другой стороны, факт централизации государственной власти в руках одного лица предопределил авторитарный порядок управления русскими землями на столетия вперёд. Он же предопределил такой механизм государственного управления, при котором вся полнота государственной власти была сосредоточена в центре, а на местах проводилась политика, навязываемая центром и шедшая в определённых ситуациях в разрез с интересами конкретных регионов страны.

Процесс становления федерализма в России был сопряжён с процессом формирования системы органов государственной власти перераспределения властных полномочий между центром и регионами в различные исторические периоды таким образом, что период централизации сменялся периодом частичной централизации государственной власти и передачи отдельных полномочий из центра на места.

Следуя данной логике, следует признать, что период централизации русских земель под властью Москвы конца 15 – начала 17 вв. сменился периодом относительной децентрализации, что было напрямую связано с образованием в начале 18 века Российской империи и переходом страны на губернскую систему административно-территориального управления.

Ещё одним направлением децентрализации системы государственного управления в период царствования Петра I стала реформа городского самоуправления, по которой губернская власть ставилась между двух властных центров – институтом центральной власти и институтом местного самоуправления (в лице магистратов и бурмистров). Таким образом, уже в период царствования Петра I в России формируются базовые основы современного понимания федеративных принципов построения государства: существует центральная власть, отвечающая за решение вопросов государственного значения, войну и мир, государственный бюджет, а также региональная власть, функционирующая на двух уровнях.

Несмотря на то, что губернская реформа Петра I так и осталась незавершённой, мы не можем недооценивать тот позитивный потенциал, который она придала системе государственного управления. Именно благодаря этой реформе впервые в Российском государстве была достигнута двуединая цель. С одной стороны, центральная власть окончательно и бесповоротно подчинила себе регионы страны, установив полный контроль над ними и создав прочную основу для их содержания и финансирования (централизация системы управления). С другой стороны, передача определённых источников финансирования под решение конкретных целей из центра в губернии способствовала выстраиванию стабильно функционирующих экономических связей внутри регионов, а также созданию основ системы местного (городского) самоуправления в условиях административной соподчинённости центра и регионов.

Продолжает реформирование губернской административно-территориальной системы Екатерина II. Её заслуга состоит в том, что она ввела новое деление Российской империи на губернии, которое стало осуществляться не на основании географических условий или общности истории, а только на основании численности населения [9].

Новый виток развития идеи федерализма историки и специалисты в области государственного права традиционно связывают с 19 веком в истории России, когда на арену политической жизни выходят общественно-политические движения, собрания и клубы. Следует отметить, что первыми идею федерализации Российской империи высказали декабристы, которые создают первый проект преобразования Российской империи в демократическое государство на федеративной основе. Как видно, уже тогда представители данного движения чётко осознавали, что в таком многонациональном государстве, каким является Россия, демократия невозможна без предоставления широких автономных прав регионам.

Однако на протяжении всего 19 века административно-территориальная система управления, образованная ещё при Петре I и Екатерине II, сохранялась практически в неизменном виде, приобретая лишь несущественные изменения, связанные во многом с присоединением новых территорий к Российской империи.

Очередной виток развития идеи федерализма в России связан с приходом к власти большевиков и установлением системы Советов. Как известно, непосредственно федеративное устройство России юридически было оформлено решением III Всероссийского съезда Советов в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, где было записано, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». При этом особо отметим, что данная Декларация не решала детально проблемы федерализма, её положения были развиты в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», принятой этим же Съездом советов. Оба документа затем стали основой для принятия и содержания текста Конституции РСФСР 1918 г. в вопросе государственно-территориального устройства Советской России.

Большевиками была найдена оригинальная модель построения нового государства – автономизация национально-территориальных образований, входивших ранее в состав Российской империи [9]. Учёт национальной специфики, предоставление широких прав на самоуправление и организацию внутриполитических процессов внутри таких автономных образований, назначение на руководящие должности коренных жителей достаточно быстро позволил большевикам собрать большую часть территории бывшей Российской империи в новое единое централизованное федеративное государство, получившее название Союз Советских Социалистических Республик. 31 января 1924 года на II Всесоюзном съезде Советов была принята первая Конституция СССР.

Высшим органом власти в стране стал Всесоюзный съезд Советов, а в период между съездами – Центральный исполнительный комитет, который состоял из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей. При этом ключевой особенностью данной Конституции стал тот факт, что в её тексте был подтверждён принцип добровольного вхождения республик в состав СССР и закреплено право свободного выхода из состава Союза, просуществовавшее вплоть до распада СССР. Именно это обстоятельство, которое, по мысли большевиков, должно было цементировать новое федеративное образование, стало косвенной причиной, открывшей юридический путь для развала СССР – принцип свободы вхождения и выхода из состава СССР послужил миной замедленного действия, поставившей впоследствии крест на СССР как федеративном государстве.

Опыт построения федеративных отношений в рамках СССР свидетельствует о том, что попытка совместить сильный центр и относительно самостоятельные республики (по сути, национально-территориальные образования) в составе единой федерации потерпела неудачу. На наш взгляд, тому есть немало причин, но одной из основных стало то, что пестрота национального состава СССР не нашла своего оптимального выражения в структурных образованиях внутри самих субъектов (республик), входивших в состав СССР – автономных республиках, областях, округах, а сильная центральная власть стремилась всячески подавлять какие-либо поползновения на местах, идущие в разрез с позицией центра.

Необходимо подчеркнуть, что в последние годы существования СССР была предпринята отчаянная попытка нивелировать данные недостатки. Так, 10 апреля 1990 г. в СССР был принят закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», а 26 апреля 1990 г. был принят закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации». Это был знаменательный документ – автономные республики становились прямыми субъектами СССР, Союзного договора и могли претендовать на суверенитет, как и союзные республики. Однако даже расширение полномочий республик в составе СССР и планировавшееся подписание обновлённого Союзного договора не спасли СССР от распада.

8 декабря 1991 года главы трёх республик, основателей СССР, – Белоруссии, России и Украины, подписали так называемые Беловежские соглашения, которые констатировали факт того, что СССР прекращает своё существование. 12 декабря Верховный Совет РСФСР под председательством спикера парламента Р.И. Хасбулатова ратифицировал Беловежское соглашение, а также принял решение о денонсации РСФСР Союзного договора 1922 года, открыв дорогу для становления современной России и очередным государственно-правовым преобразованиям, затрагивающим в том числе и вопросы отношения центра и регионов [9].

Указанные преобразования, начавшиеся ещё в конце 80-х гг., окончательно были оформлены в декабре 1993 года, когда многонациональный народ России в ходе всенародного голосования поддержал проект Конституции, действующей в настоящее время и утвердившей федеративные основы построения современной России. Конституция РФ 1993 года определяет базовые контуры российского федерализма, которые сводится к тому, что территория России состоит из территорий субъектов Федерации (республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), представляющих собой ограниченно правоспособные государственные образования, которые обладают определенной учредительной властью, с гарантированными Конституцией 1993 года полномочиями местного самоуправления.

Кроме того, необходимо отметить, что современный федерализм в России, как и федеративное устройство в зарубежных государствах, имеет ряд характерных особенностей. К их числу можно отнести асимметричность Российской Федерации, усиление тенденций к централизации страны в начале 21 века, ослабление финансовой самостоятельности регионов, а также отсутствие стабильного и единообразного порядка формирования представительных и исполнительных органов власти субъектов Федерации

Таким образом, исторический опыт формирования федерализма в России показывает, что ввиду обширной территории страны, пестроты её национального состава, унитарный вариант построения государства, где все решения принимаются исключительно в центре без учёта позиций и интересов регионов, ведёт исключительно к ослаблению суверенной российской государственности. Следовательно, исторически оправданным и целесообразным способом построения государства является исключительно федеративный принцип, позволяющий успешно сочетать интересы центра и регионов, а также обеспечивающий территориальную целостность государства и единство системы государственной власти.

В современной России федеративный принцип построения государства, по нашему убеждению, служит элементом укрепления демократического политического режима, а также средством развития институтов гражданского общества. Именно федерализм служит тем интегрирующим началом, который соединяет в себе интересы государства и жителей конкретных территорий России, обеспечивая поступательное развитие российских регионов, их экономической, политической, социальной и культурной сфер в интересах стабильного функционирования Российской Федерации.

2 Федеративное устройство современной России: проблемы и перспективы развития

2.1 Особенности и нормативно-правовое регулирование российского федерализма

Процесс становления современной конституционной модели российского федерализма отражает особенности эволюционного развития федеративных отношений в России, а также попытку соединить общемировые подходы с российскими ценностями и традициям. В условиях демократизации общества российский федерализм рассматривается как гарант укрепления государства, как необходимая правовая основа управления государством и социально-экономического взаимоотношений субъектов федерации. Основной задачей федерализма в России является сохранение целостности Российского государства. В современный период актуальным вопросом, а, по сути, коренной проблемой укрепления российской государственности, выступает состояние и перспективы развития российского федерализма.

Конституция РФ 1993 года ознаменовала завершающий этап в развитии российского федерализма. Принятие Конституции РФ позволило решить две важнейшие задачи: преодолеть сепаратистские настроения республик и изменить структуру регионов. Она уравняла субъекты Федерации в правах, закрепила в качестве основополагающего – территориальный принцип построения федерации.

Принятие в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации означало, что власть конституционным путем заявила обустройство иных федеративных отношений.

Следует отметить, что изначально предполагали несколько принципиальных вариантов их возможного развития от восстановления унитарного государства советского образца при сохранении формального характера федерализма и демократии до развала государства.

Рассматривались и иные формы федерализма: «жесткий» вариант федерации с отдельными конституционными послаблениями республикам и некоторым регионам; вариант «мягкого» федерализма; «ползучего конфедерализма» и другие.

Но и после принятия Конституции 1993 года, становление федерализма происходило главным образом за счет реальной политической практики, на основе существовавшего баланса политических сил, часто вопреки конституционным положениям или благодаря правовому несовершенству и противоречивости самой Конституции РФ.

Поиск путей выхода из создавшегося кризиса привел к подписанию Федеративного договора, открывшего новый этап в развитии государственности в России.

Главные черты новой модели государственного устройства, определенные в Федеративном договоре [4], выразились в отказе от нейтралистского принципа закрепления открытого перечня вопросов ведения Федерации определении гарантий самостоятельности субъектов Федерации в вопросах, не относящихся к ведению Федерации; установлении предметов совместного ведения, реализация полномочий по которым предполагала участие субъектов Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне и согласование позиций сторон. Вместе с тем Федеративный договор лишь заложил тенденцию федерализации России. И формально, и фактически Россия из унитарного государства преобразовалась в федерацию.

Правовыми основаниями нынешней федеративной системы в России является Федеративный договор, Конституция и договоры о разграничении полномочий между Федеральным центром и субъектами Федерации.

Федеративный договор 1992 г. служит инструментом развития федерализма. Конституция РФ 1993 года стала основой для дальнейшего упорядочения системы федеративных отношений. Каковы же особенности федеративного устройства России согласно Конституции?

Состав России фиксируется в Конституции РФ в гл. 3 «Федеративное устройство» (ст. 65). Всего 85 субъектов, из них республик – 22, краёв – 9, областей – 46, городов федерального значения – 3, автономных округов – 4 и одна автономная область [1]. Из существующих федеративных государств Россия самая сложно-структурированная федерация в мире. Частично это объясняется большой численностью населения, многонациональностью, огромной и не полностью освоенной территорией, историческим фактором и преемственностью форм государственного строительства.

В 2014 г. состав Российской Федерации расширился. В соответствии с волеизъявлением народов Крыма на Общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 г., Президентом РФ 17 марта 2014 г. был издан Указ «О признании Республики Крым» в качестве суверенного и независимого государства, в котором город Севастополь был наделен особым статусом.

18 марта 2014 г. в Москве был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

С даты подписания вышеупомянутого Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию, что закреплено в ст. 1 данного акта. Впоследствии был издан Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [3].

Важнейшим принципом федеративной государственности является равноправие государственных образований федерации. Этот принцип реализуется в отношении и центральной власти и власти субъектов федерации, а также в отношениях субъектов федерации друг с другом. Одним из наиболее существенных факторов, формирующих позицию по вопросу о природе федерации в России, является выбор источников определения статуса субъектов РФ. С практической точки зрения идентификация России в качестве конституционно-договорной федерации ведет к признанию таких источников статуса субъектов, как договоры; определению же России как конституционной федерации следует признание Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов федерации единственными источниками их статуса.

Поэтому одной из ключевых проблем в рамках федеративного государства остается проблема определения характера взаимоотношений государственной власти и субъектов федерации и характере разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Первым документом, определяющим основы разграничения предметов ведения и полномочий, является Федеративный договор (договоры), положения которого отражены в Конституции России.

Ст. 5 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип равноправия субъектов РФ. В Конституции РФ сохраняются некоторые противоречия, касающиеся принципа равноправия субъектов федерации. С одной стороны, закладывается основа симметричной федерации (ст. 5), с другой – отдаётся дань истории, политике, психологии (ст. 65, 66, 68), то есть сохраняются элементы асимметрии российского федерализма [1].

Любую федерацию можно отнести к конституционной, договорной или конституционно-договорной моделям [14].

Роль договора в Конституции нельзя недооценивать, она значительна. Договор играет роль (если он подписан) документа, который выражает факт консенсуса между составляющими федерацию субъектами.

Вопрос о природе российского федерализма до сих пор вызывает полемику среди ученых. Наиболее оптимальным вариантом будет сочетание договора и конституции при учреждении или преобразовании федерации. Несомненно, роль договора в современных условиях нельзя недооценивать. Именно в таком договоре может быть выражен факт консенсуса между составляющими федерацию субъектами.

Таким образом, при всей сложности и противоречивости федерализма на сегодняшний день он является единственным эффективным средством управления огромной по территории и многонациональной по составу страной в условиях нарастания процессов глобализации. При этом она ведет к возрастанию роли регионов и во внешней политике государств.

2.2 Проблемы российского федерализма

Дискуссии о специфике российского федерализма давно находятся в центре внимания российской политической науки. В частности, особое внимание исследователей привлекают вопросы статуса субъектов РФ. Россия относится к числу федераций, в которых все административно-территориальные единицы первого субнационального уровня имеют статус субъектов федерации. Здесь не предусмотрены столичные округа, не являющиеся субъектами федерации (как в США и ряде других федераций), аналоги индийских союзных территорий или иные подобные регионы. Основополагающим принципом федеративного устройства является, в первую очередь, правовое равенство субъектов, которые образуют эту федерацию. И этот принцип равенства должен иметь силу действия в отношении всех субъектов федерации, как во взаимоотношениях центра и отдельных субъектов, так и между субъектами федерации друг с другом. В этом вопросе Российская Федерация имеет ряд отличий от других федеративных образований.

Сущность современной российской федеративной модели основана на конституционно-договорном принципе, а именно, на единогласном разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами центра и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [8]. Безусловно, главным документом, который заложил принцип разграничения предметов ведения и полномочий есть Федеративный договор, который вошел в Конституцию Российской Федерации.

Следует отметить, что на сегодняшний день не существует федерального закона, который устанавливал бы принципы принятия федеральных законов по предметам совместного ведения центра и ее субъектов [8]. Также особого внимания заслуживает создание структур государственного и общественного значения по согласованию законотворческой процедуры и исполнительной деятельности между центром и ее составными частями. Сейчас большая часть законов, которые принимаются Федеральным Собранием, проникает в предметы ведения субъектов федерации. В свою очередь, в субъектах принимаются законы по предметам совместного ведения или даже по вопросам, относящимся к компетенции центра.

К сожалению, до сих пор отсутствуют федеральные законы об общих принципах организации государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий; об основах налоговой системы и бюджетного устройства; о судебной власти; о разграничении государственной собственности; о природопользовании и землепользовании и другие. Ведь без этих законов у субъекта Федерации недостаточно правовых гарантий реализации и защиты своего статуса [10].

Несомненно, конституционная модель российского федерализма имеет качественные отличия от предыдущих этапов становления федеративной государственности. Однако, это не означает, что этот процесс завершился.

Одной из главных проблем российской модели федерализма также является то, что субъектами Федерации являются ряд краёв и областей национальных округов. Один из ярких примеров - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, население каждого из которых приблизительно равняется населению Тюменской области. Власти этих субъектов Федерации ведут обсуждения, которые тянутся уже несколько лет. Темами данных обсуждений являются следующие:

1. отмена округов, влив их в состав соответствующих субъектов;
2. создать полноценные субъекты, с помощью отделения округов;
3. подчинить округа напрямую федерации.

Таким образом, с 2005 г. юрисдикция краёв (областей) начинает частично, но реально распространяться на территорию автономных округов. Это фактически снижает статус автономных округов [12].

Вопрос формирования Совета Федерации является актуальным на сегодняшний день. За последнее десятилетие были «протестированы» три разных способа формирования Совета Федерации. Из этого следует, что наша Конституция позволяет изменять процедуру формирования Совета Федерации, которая занимает важное место в федеративном государственном устройстве.

Исторически сложилось так в Российской Федерации, что верхняя палата Федерального Собрания РФ имеет особое влияние на политическую ситуацию в государстве. Такое значение Совета Федерации обусловлено, в первую очередь, его положением в структуре конституционной модели российского федерализма.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ представляет собой верхнюю палату парламента федеративного государства. В свою очередь парламент Российской Федерации относится к законодательной ветви государственной власти Российской Федерации. Следовательно, согласно Конституции РФ, в федеральной законодательной ветви государственной власти находятся представители государственной власти субъектов федерации. При этом эти представители относятся и к законодательной, и к исполнительной государственной власти субъектов федерации. Поэтому в системе государственной власти Российской Федерации существует обратная связь между федеральной законодательной ветвью государственной власти и законодательной и исполнительной ветвями государственной власти субъектов федерации, где порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания РФ значительно усиливает эту обратную связь.

Ключевой вопрос, который должен звучать при дискуссии о порядке формирования Совета Федерации, звучит так: «Кто должен входить в Совет Федерации: представители государственной власти субъектов федерации или представители населения субъектов федерации?» Этот вопрос остаётся открытым.

Главная роль и приоритетное значение принадлежит законодательной власти, даже независимо от равновесия каждой из трех ветвей государственной власти в Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что процесс формирования конституционной модели российского федерализма не закончился, а продолжает развиваться и дополняться. На сегодняшний день необходимо оценить влияние региональной власти на власть федеральную, на политику федерального центра.

Учитывать фактическую зависимость действующей региональной власти также от федерального центра. Не последнюю роль в этом вопросе играет финансовая зависимость региона от федеральной помощи, значение которой может быть и минимальным, и определяющим.

2.3 Перспективы развития федерализма в Российской Федерации

Учитывая опыт формирования и функционирования формы государственного устройства Российской Федерации в настоящем или как, он проявится в будущем, представляется важным обратить внимание на следующие тенденции [13]:

1. В условиях перехода от старой формы государственного устройства к новой модели федеральных отношений наметилась тенденция учета мирового опыта федерализма и выработки оптимального пути федерирования Российского государства;
2. Сохранена тенденция перегруппировки субъектов Российской Федерации (в сторону увеличения либо уменьшения);
3. В настоящее время, в результате сложной политической практики - борьбы компромиссов, наработки конкретного опыта, наметилась тенденция переосмысления федерализма в России. Формируется новая концепция   
   «кооперативного федерализма»;
4. В Конституции Российской Федерации в системе распределения полномочий между центром и субъектами федерации все более вырисовываются тенденции субсидиарных взаимоотношений;
5. Тенденции четкой и ясной структуризации и правового оформления субъектов Российской Федерации, форма государственного устройства России, строительство и функционирование ее правовой системы, согласно которому Российская Федерация как демократическое федеративное правовое государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (ст. 1, ч. 1 и ст. 5, ч. 1 Конституции РФ);
6. Выверены подходы к определению понятия суверенитета;
7. Наличие разнообразных форм национально-государственного самоопределения (республики, автономная область, автономные округа) породило тенденцию максимального учета национальных интересов Российского общества в целом и составляющих его народов.

Процесс совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации настоятельно требует принятия ряда принципиальных решений.

Во-первых, внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов в части более четкого разграничения и конкретизации совместных полномочий и исполнения законов в сфере совместного ведения.

Во-вторых, разработки механизма проведения экспертизы федеральных правовых актов в части выявления вмешательства в компетенцию субъектов Российской Федерации, а также излишней детализации в федеральном законодательстве, не позволяющей субъектам федерации осуществлять собственное правовое регулирование по соответствующим вопросам.

Следует отработать организационные схемы согласительных и судебных процедур по устранению несоответствий в региональном и федеральном законодательстве.

В-третьих, исходя из необходимости соблюдения баланса интересов федерального центра и субъектов Российской Федерации важно осуществлять постоянный мониторинг договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий с целью закрепления в федеральных законах наиболее эффективных механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти по отдельным предметам совместного ведения; повышать ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договоров;

В-четвертых, следует разработать доктрину экономического выравнивания регионов как через совершенствование деятельности Федерального фонда поддержки развития регионов, так и через распределение налоговых поступлений, бюджетное регулирование между уровнями власти в соответствии с разграничением полномочий и предметов ведения. Важно отработать методику формирования межбюджетных отношений федерального и регионального уровней, обеспечивающей выполнение конституционных полномочий властями всех уровней и реализацию государственных гарантий всем гражданам на основе социальных стандартов и нормативов.

В рамках компетенции Российской Федерации необходимо обеспечить эффективную государственную власть, адекватную принципам разграничения полномочий между уровнями власти, исключив дублирование функций, конкуренцию полномочий и структур власти.

Также наиболее благоприятным для развития страны является продолжение федерализации России, но в этом случае потребуется проявление большой политической воли и способности идти на компромисс - как со стороны федерального центра, так и субъектов федерации, а также других факторов политического процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федерация как форма государственного устройства – представляет собой сложное, составное, состоящее из нескольких относительно самостоятельных государств или государственно подобных образований, обладающими признаками государственности, суверенное государство, власть которого исходит от отдельных его членов, связанных в одно государственное целое. Российская Федерация возникла в силу определенных исторических причин. С древности на пути становления российского государства определялось две различные тенденции:

1. желание отдельных земель саморазвиваться, создавая свою самобытность и самостоятельность;
2. создание сильного централизованного государства.

Особенностью России на ее нынешнем этапе развития является то, что федерализм переживает переходный период, обретая демократические формы в сложных экономических и политических условиях, и прежде всего обострения этнических отношений. Выравнивание прав и обязанностей субъектов федерации составляет важное направление совершенствования государственного устройства России.

Федерализм в истинном смысле этого слова пока продолжает оставаться единственным ориентиром общественно-политического и экономического развития России, хотя в этом направлении и принят ряд необходимых решений. Однако, они, по сути, представляют собой лишь первые шаги к правовому государству и демократии, политическому плюрализму.

Укрепление единства и целостности России актуализируют проблему формирования общего правового пространства. В сегодняшнем контексте политико-правового развития России речь в основном со стороны федеральных органов власти идет о «приведении в соответствие», но никак не о гармонизации федерального и регионального законодательства; но данная проблема актуальна для всех государств мира с федеративной формой государственного устройства, по многим направлениям законы субъектов Российской Федерации опережают федеральные. Очевидно, что рост авторитета федеральной власти и уровень исполнения федерального законодательства в регионах будет во многом предопределяться как взвешенной оценкой федеральными органами государственной власти опыта, накопленного в регионах и его применением в масштабах Федерации в целом, так и проводимой центром политикой, не допускающей сковывания инициативы и творчества регионального законодателя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосование 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс, 2018.
2. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя [Текст]: федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс, 2017.
3. 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 [Текст]: федеративный договор от 31.03.1992 г. // СПС «Гарант», 2018.
4. Алексеева, Л. А. К вопросу о понятии и принципах федерализма [Текст] / Л. А. Алексеева // Экономические и гуманитарные науки. – 2015. – № 11 (286). – С. 71-76.
5. Астафичев, П. А. Конституционное право России [Текст]: учебное пособие / П. А. Астафичев. – М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 390 с.
6. Бусыгина, И. В. Федерализм и этническое разнообразие в России [Текст] / И. В. Бусыгина. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2015. – 216 с.
7. Виноградов, В. А.Конституционное право РФ в 2 ч. [Текст]: учебник для академического бакалавриата / В. А. Виноградов, С. В. Масленникова, В. Д. Мазаев. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 246 с.
8. Грудинин, Н. С. История развития федерализма в России [Текст] / Н. С. Грудинин, Майорова М. С // Научный вестник. – 2015. – №1. – С. 37-46.
9. Камышлова, М. В. Некоторые особенности и проблемы российского федерализма [Текст] / М. В. Камышлова // Право, общество, государство: история, современные тенденции и перспективы развития. Сборник научных трудов по материалам Международной заочной студенческой научно-практической конференции. – 2017. – С. 81-86.
10. Малько, А. В. Федерализм. Юридический словарь-справочник / А. В. Малько. – М.: Проспект, 2018. – 238 с.
11. Малько, А. В. Теория государства и права [Текст]: учебное пособие / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. – М.: Проспект, 2016 г. – 213 с.
12. Миронюк, М. Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ [Текст] / М. Г. Миронюк. – М.: Московский государственный институт международных отношений, 2015. – 280 с.
13. Морозова, А. Л. Теория государства и права [Текст]: учебное пособие / Л. А. Морозова. – М.: Норма, 2016. – 464 с.
14. Перепелкина О.А. К вопросу о соотношении понятий "федерация" и "федерализм" / О.А. Перепелкина // Вестник современных исследований. - 2018. – № 5 (20). – С. 523-524.
15. Рябов, А. В. К новой модели российского федерализма [Текст] / А. В. Рябов. – М.: Весь мир, 2016. – 336 с.
16. Раньжина, И. В. Основы и проблемы федеративного устройства России [Текст] / И. В. Раньжина, О. Н. Бондаренко // Инновационная наука. –2017. – № 1-2. – С. 212-214.
17. Стрекозов, В. Г.Конституционное право России [Текст]: учебник для академического бакалавриата / В. Г. Стрекозов. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 256 с.
18. Хабибулин, А. Г. Теория государства и права [Текст]: учебник / А. Г. Хабибулин, В. В. Лазарева. – М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 512 с.
19. Умнова, И. А. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для академического бакалавриата / И. А. Умнова, И. А. Конюхова, И. А. Алешкова. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 536 с.
20. ГАРАНТ.РУ Информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.garant.ru (дата обращения 27.10.2018).
21. КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.10.2018).
22. ЮРАЙТ электронная библиотека [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://biblio-online.ru (дата обращения 25.10.2018).
23. POLITICTIME [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.politictime.ru (дата обращения 30.10.2018).