

# Федерализм в системе государственного устройства России



- ◆ Федерализм – принцип государственного устройства, основанного на федерации

С.И. Ожегов «Толковый словарь  
русского языка»

- ◆ Федерация — союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований, сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность; соответствующая форма государственного устройства.

С.И. Ожегов «Толковый словарь  
русского языка»

# Централизация и децентрализация государственной власти как альтернативные модели управления страной



- ◆ **Централизация** (централизм) власти – это процесс сосредоточения, концентрации полномочий и ресурсов, всех функций управления в руках единых центральных органов государственной администрации, сопровождающийся одновременным уменьшением автономии управляемых единиц (элементов).

- ◆ Исторически в обществе доминировала централизация. Она определяется самой природой власти, ее фундаментальными основаниями – возникновением правящих сил, единовластия, господства и подчинения.
- ◆ Историческая эволюция процессов централизации обнаружила пределы ее эффективности. Они определяются негибкостью централизованных систем, формированием отношений господства, насилия, подавления, медленными темпами общественного, экономического, политического развития, консервативными идеологическими установками и, наконец, тенденцией к перерождению централизма в деспотические, диктаторские, авторитарные и тоталитарные формы правления.

# Способы развития централизации:

- ◆ **деконцентрация** государственной власти — процесс рассредоточения центральным правительством системы своего управления по территориям, предоставления центральными органами региональным властным структурам ограниченного права принятия решений при условии, что региональные органы подчинены иерархической власти центрального компетентного органа
- ◆ **делеги́рование** — способ организации власти, при котором центр предоставляет органам управления низших территориальных уровней определенные полномочия в области принятия в основном оперативных решений на установленное время, при этом ответственность сохраняется за органом, делегировавшим полномочия.

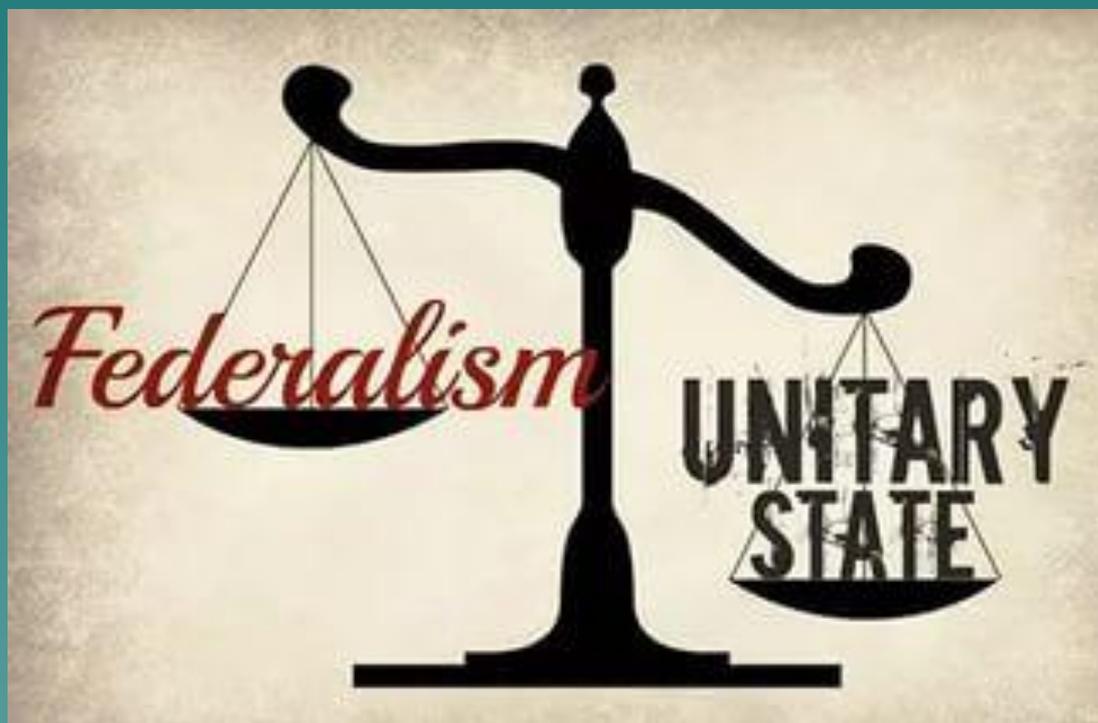
- ◆ **Децентрализация** – процесс делегирования, прямой передачи определенных полномочий, функций управления и ответственности на нижние иерархические уровни, региональным юридическим лицам, имеющим право принятия решений административного характера и обладающим относительно широкой автономией.

## 2 вида децентрализации:

- ◆ **Функциональная** — выражается в создании самостоятельного юридического лица (публичного учреждения), которому государственной администрацией передается управление некой специальной службой
- ◆ **Территориальная** — выражается в процессе передачи центральными органами отдельных властных полномочий региональным и местным выборным органам.

- ◆ И процесс централизации, и процесс децентрализации, которые в абсолюте антиподы, идут рука об руку, и сегодня необходимы для любого государства в своем противоборствующем единстве. Законодательную — предоставление политической автономии с правом собственного законодательства.
- ◆ Верхние уровни власти обеспечивают смысл и целостность существования страны и становятся особенно важными в критические периоды (войны, революции, экономические, социальные и политические кризисы, наличие серьезных разногласий между регионами). Нижние властные структуры ведают конкретной деятельностью, и их приоритет возрастает в годы восстановления и развития.

# Основные формы политико-территориального устройства государств



# Унитарное государство

- ◆ форма правления государством, которая характеризуется единой политико-правовой и административной системой на всей территории и отличается признанием неделимости суверенитета и полномочий

# Специфические черты унитарного государства

- ◆ Единая система органов власти и правосудия, образующая жесткую «исполнительную вертикаль»
- ◆ Единые правовые и конституционные нормы, одинаково действующие на всей территории государства;
- ◆ Одна система административно-территориальных единиц, не имеющих признаков своей государственности и не вступающих в договорные отношения с центральной властью;
- ◆ Региональные и местные власти действуют лишь в пределах полномочий, определяемых по «воле центра».

# Федеративное государство

- ◆ Форма государственного устройства, при которой части государства являются государственными образованиями, обладающими юридически определённой политической самостоятельностью в рамках федерации.
- ◆ Для федерации характерно наличие государственно-территориальных образований — субъектов *федерации*, — не обладающих государственным суверенитетом, но имеющих достаточно широкие полномочия во внутренней политике.
- ◆ Наиболее известные государства-федерации: Российская Федерация, США, Бразилия, Германия, Индия, Австралия, Мексика, Объединённые Арабские Эмираты.

# Отличие федеративного от унитарного государства:

- ◆ Федеральная модель характеризуется более высокой степенью региональной автономии за счет ослабления федерального центрального руководства. Преимущества федерализма — эффективное использование потенциала децентрализации власти.
- ◆ При федерализме двум уровням власти присущи сложные переплетения принципов самостоятельности, сотрудничества, партнерства и подчинения, причем в федерации подчинение нижестоящего властного органа вышестоящему играет значительно меньшую роль, чем в унитарном государстве.

# Основные условия и принципы демократического устройства общества



- ◆ **Демократия** – одна из основных форм государственно-политического устройства общества, основанная на признании народа в качестве основного источника власти.
- ◆ Демократия представляет собой сложное целостное общественное явление, объединяющее в себе различные аспекты демократического устройства общества.

# 1. Всеобщность демократии

- ◆ Не может быть подлинной демократии, если она не всеобща, существует только для одной части населения (класса, слоя) и не существует для другой. Демократия не может быть полноценной, если она избирательна, допускается в каких-либо одних сферах жизни общества, в одних вопросах, но не в других, например, в общественном самоуправлении, но не в государственных учреждениях. Иначе говоря, современная демократия не допускает исключений.

## 2. Реальное равенство перед законом всех граждан и органов управления

- ◆ В демократическом обществе верховенство права исходит от народа. Это значит, что высочайшей формой защиты демократических порядков и институтов является Конституция, в которой зафиксированы фундаментальные человеческие права, понятия, представления и обязанности всех членов демократического общества. Совокупность юридических законов и нормативных актов, которые должны согласовываться с конституционными нормами, регламентируют все нормы жизнедеятельности государства и отдельных граждан. Более того, регламентируемые законом нормы должны выполняться *всеми* членами общества.

### 3. Законодательные (представительные) органы всех уровней и руководящие представители исполнительной власти должны избираться на всеобщих выборах по системе, гарантирующей постоянную подотчетность.

- ◆ Современную демократию характеризуют:
- ◆ а) всеобщее избирательное право и равенство избирателей в правах;
- ◆ б) свободное голосование;
- ◆ в) выборы должны совершаться на всех уровнях большинством голосов, хотя значение большинства может определяться различным способом;
- ◆ г) решение большинства ограничивает права меньшинства.

## 4. Разделение власти и формирование принципов взаимосвязей между законодательной, исполнительной и судебной властью

- ◆ Принципиальной основой большинства идей и теорий, посвященных вопросам демократического правления и его правовых основ, является то, что правительственная структура должна быть разработана посредством разделения властей, чтобы предотвратить тиранию, не допустить концентрацию власти в одних руках. Современное демократическое государство функционирует как система функционально разграниченных, но и связанных между собой учреждений, аппаратов и органов власти.

## 5. Представительная демократия, процедурные и существенные ограничения правительственных действий

- ◆ К числу барьеров против опрометчивых правительственных действий относят представительную демократию, двухпалатную систему парламента и осторожный подход к законодательным обсуждениям и действиям. Для правильного функционирования представительной демократии необходимо сохранение обстановки свободной дискуссии и права, свободы собраний, свободного и реального телевидения, радио, печати, свободы апелляции к правительству для возмещения ущерба или выражения недовольства.

## 6. Сочетание федерализма, регионализма и местного самоуправления

- ◆ Ограничению центральных органов при верховенстве права служит максимизация регионального и местного контроля над правительственными функциями посредством рационального распределения функций не только по «вертикали», но по и «горизонтали», когда каждая территория наделяется теми функциями управления, которые может выполнять с максимальным эффектом.

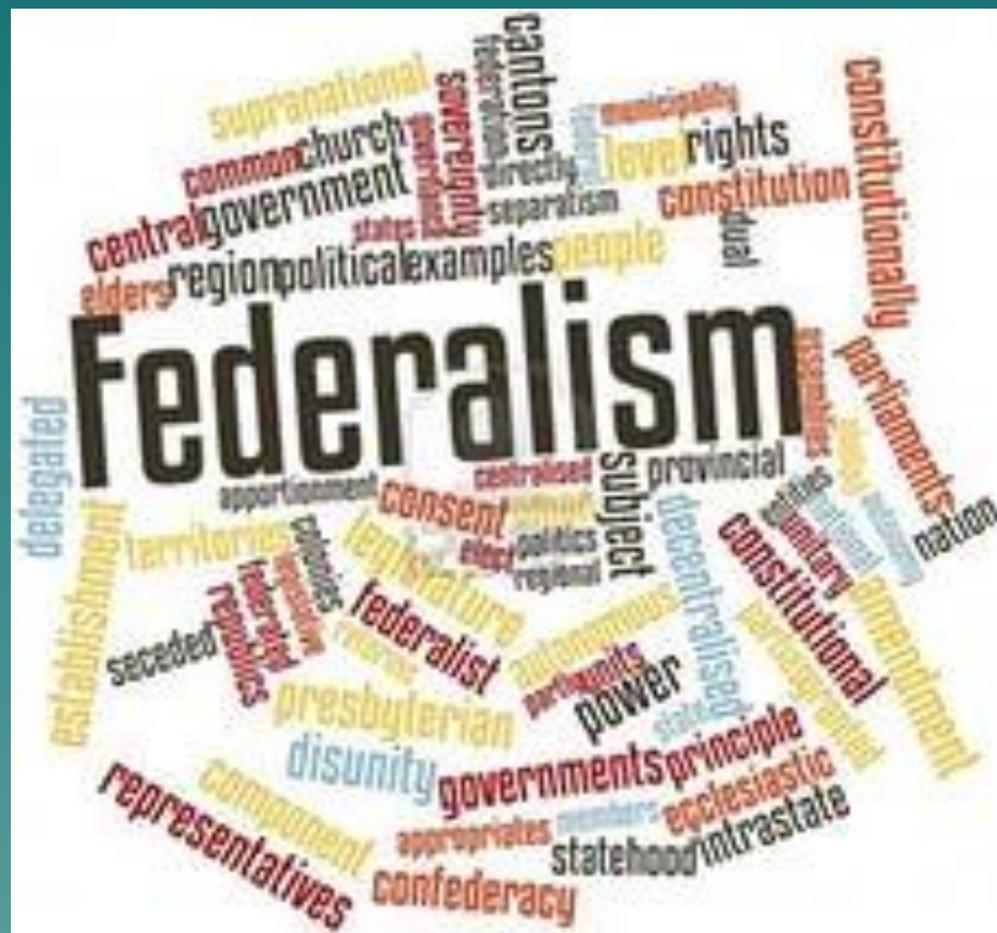
## 7. Формирование гражданского общества

- ◆ Именно такое общество способно жить на независимой от государственных структур основе и представляет собой совокупность всевозможных общественных, культурных, национальных и политических структур: партий, профессиональных союзов, церквей, ассоциаций, союзов, клубов, фондов, кооперативов и других организаций, действующих на принципах общественного самоуправления. Как раз такое общество, как свидетельствует практика стран с давними демократическими традициями, держит деятельность чиновников под своим контролем, не дает возможность формирования чиновничьего государства.

## 8. Необходимость сочетания принципов демократии с принципами организации рыночного хозяйства

- ◆ Экономический успех западных обществ основывается, в первую очередь, на экономической свободе личности, на праве частной собственности. Развитые демократии всегда защищали экономическую свободу (и право на частную собственность), ибо она является важнейшим компонентом гражданской свободы человека.

# Сущность и роль федерализма в современном мире



- ◆ Современный федерализм в мире берет свое начало от Конституции США 1787 г., которая считается моделью федеральных конституций. Хотя федеральный принцип по-американски был принят другими странами, каждая страна внесла свои собственные вариации, в результате чего мир нынешнего федерализма состоит из конституций различного типа и каждая из них не является точной копией других.



- ◆ Федеральные государства охватывают сейчас не менее 40% суши земного шара и около 30% его населения. Федерализм утвердился в Европе (Германия, Швейцария, Австрия, Испания, Бельгия), Северной Америке (США, Канада) и многих других странах.
- ◆ В последнее время эволюцию к федерализму переживает традиционно унитарная Великобритания, федералистические тенденции наблюдаются в Турции и в других странах.

- ◆ Федерализм полнее, нежели унитаризм, отражает гамму региональных интересов и допускает самобытное, в рамках общегосударственного суверенитета, региональное и этнокультурное развитие.
- ◆ Существует определенная связь между общецивилизованным потенциалом государства, накопленным им демократическим и правовым опытом, комплексом обстоятельств исторического развития и вероятностью эволюции его государственного устройства к федерализму.
- ◆ Можно выделить следующие основные предпосылки перехода государства к федеративному устройству:
  - ◆ значительные территориальные размеры и связанные с ними трудности;
  - ◆ управления из одного центра, а также существенный демографический потенциал;
  - ◆ ярко выраженное многообразие природных, экономических и этнонациональных факторов и условий развития общества.

## Федеральная модель государственного устройства



Рис. 1. Модели государственного устройства

→ направление властных полномочий

⋯→ направление властных полномочий в рамках ограниченной юрисдикции

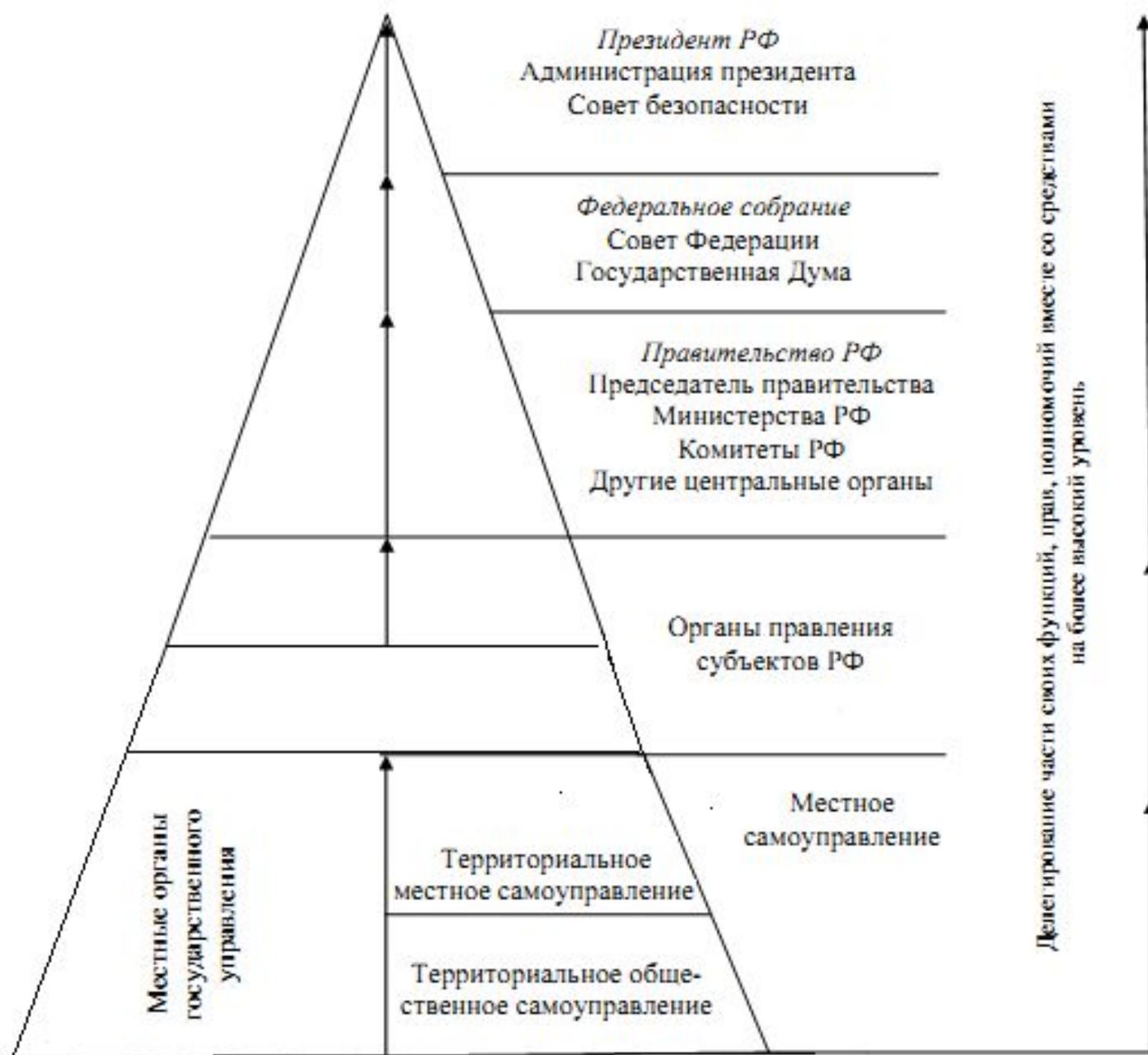
# Особенности формирования федерализма в Российской Федерации



- ◆ В первой советской Конституции, принятой 10 июля 1918 г. V Всероссийским Съездом Советов, в статье X новое государство утверждается как РСФСР.
- ◆ Однако понятие «федеративная республика» не было разъяснено. Смысл его заключался в официальном сопряжении федерализма с национальностью, т.е. «ненациональные» территории из области федеративных отношений исключались.
- ◆ Термин «федерация» был привлекателен как символ, подчеркивающий отличие нового государства от империи. Да и само понятие федерации в начале XX в. было не разработано, оно стало объектом теоретических изысканий лишь после Второй мировой войны, когда и начали складываться нынешние федеративные государства.

- ◆ Само представление об РСФСР как федерации, включавшей многочисленные национальные автономии, стало постепенно стереотипом, который во многом повлиял на дальнейшее государственное строительство СССР, когда в основу его были положены этнополитические территориальные образования.
- ◆ С современной точки зрения РСФСР по сути была скорее унитарным централизованным, нежели федеральным государством.

- ◆ Декларация 1990 г. провозгласила необходимость принятия новой Конституции, отражающей новые политические реалии, новая Конституция была принята только 12 декабря 1993 г. на референдуме и вступила в силу в день ее официального опубликования.
- ◆ Однако принятие новой Конституции РФ, закрепившей ее федеративное государственное устройство, не прекратило дискуссии по проблемам российского федерализма. Для российского федерализма характерно нагромождение проблем – старых, унаследованных от Российской империи или Советского Союза, и новых, благоприобретенных.



**Уровни государственного управления  
и местного самоуправления в РФ**

- ◆ Государственную центральную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суд РФ.

- ◆ **Президент РФ** является главой государства, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти. Все нормативные документы, оформляющиеся как указы, подписываются только Президентом. Президент совершает назначение на высшие гражданские и военные должности, тем самым он оказывает решающее влияние на государственную администрацию, отбирая людей на ключевые посты и возлагая на них огромную ответственность.

- ◆ **Федеральное собрание** – парламент РФ – является представительным и законодательным органом РФ. Оно состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.
- ◆ Главная функция этого высшего органа власти – законодательство, выработка и формальное утверждение законов, основных правил, обязательных для всех членов общества, определение основных направлений государственного административного управления и др. Федеральное собрание обеспечивает участие народа в управлении государством.
- ◆ Законодательные предложения поступают от избирателей, партий, групп, самих законодателей и из множества других источников. Но главные импульсы исходят от Правительства РФ.

- ◆ **Правительство РФ, министры, комитеты и другие общенациональные исполнительно-распорядительные структуры осуществляют свои полномочия в вопросах:**
- ◆ федеральной государственной собственности и управления ею;
- ◆ установления основ федеральной политики, федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;
- ◆ установления правовых основ единого рынка, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, основ ценовой политики;
- ◆ федеральной экономической службы, включая федеральные банки;
- ◆ федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, федеральных фондов регионального развития;
- ◆ внешнеэкономических отношений.

- ◆ Система управления на уровне субъекта РФ (в пределах его административных территориальных границ) включает в себя совокупность государственных, общественных, партийных и других организаций, которые отличаются своими целями, возможностями, средствами, выполняют конкретные задачи и используют свои права в определенных сферах жизни своих территориальных сообществ.
- ◆ Любой вопрос, специально затрагивающий интересы жителей области, края, республики, в силу самого этого фактора уже входит в компетенцию властных структур субъектов федерации, если государством решение этого вопроса не передано в состав полномочий других государственных (центральных) органов.

- ◆ В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- ◆ разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности;
- ◆ особо охраняемые природные территории;
- ◆ охрана памятников истории и культуры;
- ◆ социальная защита, включая социальное обеспечение;
- ◆ установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;
- ◆ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта и др. (всего 14 пунктов. См. Конституцию РФ).

- ◆ Третьим типом властных структур в стране является система местного самоуправления. В пределах своих полномочий система местного самоуправления существует и функционирует самостоятельно, и ее органы не входят в систему органов государственной власти.
- ◆ Организация местного самоуправления определяется соответствующими органами субъекта РФ. Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

- ◆ Будущее России в огромной степени зависит от активности регионов, провинции, мест в политической, экономической, социальной и культурной сферах. К числу не решенных на сегодняшний день основных проблем российского федерализма являются проблемы разделения власти между государственными институтами и органами местного самоуправления.

# Благодарю за внимание!

- ◆ Домашнее задание: изучить по Конституции РФ распределение полномочий между уровнями власти.